

**Utvärderingsforskning och administrativa
utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning**

av

Håkan Regnér
Näringsdepartementet
och
Institutet för social forskning, Stockholms universitet*

* Postadress: 106 91 Stockholm
E-post: hakan.regner@sofi.su.se

1 Inledning¹

Arbetsmarknadspolitiken har förändrats både med avseende på inriktning och omfattning under de senaste 15 åren.² Under lågkonjunkturen i början av 1980-talet var som mest ca 3,5 procent av arbetskraften öppet arbetslösa³. Arbetslösheten var högst bland ungdomar i åldrarna 16-24 och lägst bland personer i åldrarna 30-54. Andelen deltagare i beredskapsarbete ökade kraftigt och år 1983 deltog nästan 1,5 procent av arbetskraften i åtgärden. Samma år deltog ungefär 0,7 procent i arbetsmarknadsutbildning. Under lågkonjunkturen i början på 1980-talet betonades således efterfrågepåverkande åtgärder.

I början av 1990-talet gick den svenska ekonomin in i en djup lågkonjunktur. Den öppna arbetslösheten steg från en nivå på 1,6 procent av arbetskraften år 1990 till cirka 8,2 procent år 1993.⁴ Arbetslösheten steg kraftigt i alla åldersgrupper. Ökningen i arbetslösheten möttes främst med stora satsningar på arbetsmarknadsutbildning. Andelen deltagare ökade från en nivå på 0,9 procent av arbetskraften år 1990 till nästan 2 procent år 1992. Samtidigt deltog endast 0,2 procent av arbetskraften i beredskapsarbete. Till skillnad mot lågkonjunkturen i början av 1980-talet låg tyngdpunkten under 1990-talets lågkonjunktur på arbetsmarknadsutbildning. Nya åtgärder har introducerats successivt sedan år 1992 men arbetsmarknadsutbildning är fortfarande en viktig åtgärd för de arbetslösa.

Trots att arbetsmarknadsutbildningen har varit (och är) en central åtgärd för de arbetslösa finns det få utvärderingar av utbildningens effekter. Sedan år 1985 har det genomförts fem forskningsutvärderingar av effekterna för de som har deltagit i utbildningen. Fem studier

¹ Eventuella policyrekommendationer är mina egna och delas nödvändigtvis inte av Näringsdepartementet.

² Se Regnér (2000) för en detaljerad diskussion om utveckling av arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet.

³ Den öppna arbetslösheten inkluderar inte personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

⁴ Samtidigt deltog nästan 8 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (inklusive åtgärder för arbetshandikappade personer).

utnyttjar data från perioder före år 1985 (Axelsson 1989, Björklund och Moffitt 1987, Björklund 1989, Edin 1988 och Ackum 1991) och en studie använder data från perioder efter år 1985 (Regnér 1997).

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) följer utvecklingen av sin egen verksamhet och genomför löpande utvärderingar av åtgärderna. Arbetsmarknadsutbildningen har utvärderats vid tre tillfällen under 1990-talet (AMS 1995, 1997, 1999). Även Riksdagens Revisorer och Riksrevisionsverket har granskat utbildningen, främst med avseende på hur programmet implementeras.

Syftet med denna rapport är att ge en översiktlig bild av utvärderingsforskning samt presentera resultat från olika utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. Rapporten skiljer mellan utvärderingsforskning som genomförs av oberoende forskare och administrativa utvärderingar som genomförs av AMS eller andra myndigheter. Rapporten diskuterar endast utvärderingar baserade på data från 1990-talet.

Rapporten är disponerad enligt följande. Avsnitt 2 diskuterar olika utvärderingsansatser och avsnitt 3 ger exempel på olika mått som kan användas för att mäta effekterna av arbetsmarknadsutbildning. Avsnitt 4 diskuterar olika metoder för att mäta individeffekter av utbildning. Avsnitt 5 presenterar några resultat från utvärderingsforskning. Avsnitten 6 och 7 redovisar resultat från utvärderingar och uppföljningar av arbetsmarknadsutbildningen som har genomförts av Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Avsnitt 8 innehåller några avslutande kommentarer.

2 Utvärderingsansatser och metoder⁵

Arbetsmarknadsutbildning är utformad för att påverka såväl personer som deltar i utbildningen som samhällsekonomin i dess helhet. Därför finns det många tänkbara frågeställningar för en utvärderingsstudie. En fråga är om politiken implementeras på ett effektivt sätt. En kartläggning av processen från det att ett beslut om en åtgärd fattas till dess att åtgärden är genomförd ger kunskap om eventuella trögheter i implementeringen och om målen som fastställs på central nivå får genomslag på lokal nivå. Analysen kan även ge information om de ekonomiska resurserna utnyttjas effektivt.

En central fråga är vilka effekter utbildningen har på de som deltar. Svaret ger kunskap om de direkta effekterna av utbildningen. Subtraheras kostnaderna för att delta i utbildningen från de uppmätta direkta effekterna erhålls nettointäkterna av åtgärden. En annan viktig fråga är vilka effekter en åtgärd har på de som inte deltar i utbildningen. Detta ger de indirekta effekterna av åtgärden som tillsammans med de direkta effekterna utgör åtgärdens totala effekter.

Det finns olika utvärderingsansatser som har olika eller överlappande syften. En ansats försöker identifiera åtgärdernas makroekonomiska effekter. Exempel på frågeställningar är, om åtgärderna påverkar matchningen mellan arbetslösa personer och lediga platser? Påverkar åtgärderna utbudet av arbetskraft, sysselsättnings- och löneutveckling?

Med den teoretiska referensramen för den makroekonomiska ansatsen går det att skilja mellan aggregerade direkta och indirekta effekter.⁶ Teoretiskt tänker vi oss följande mekanism. Antag till exempel att regeringen genomför stora satsningar på utbildning av de arbetslösa. Eftersom personer lämnar arbetslösheten för studier minskar den aggregerade arbetslösheten med det antal personer som

⁵ Avsnittet bygger på Regnér (1999a).

⁶ Se Calmfors (1996) och Forslund (1997) för pedagogiska diskussioner om de teoretiska utgångspunkterna.

börjar i utbildning. Minskningen av arbetslösheten utgör åtgärdens direkta effekt.

Teoretiskt kan utbildningsåtgångarna ge upphov även till olika typer av indirekta effekter. Det finns en *indirekt undanträngningseffekt* om utbildningen påverkar lönebildningen. Enligt den teoretiska modellen kan arbetsmarknadsutbildning vara ett alternativ till arbetslöshet, vilket innebär att åtgärden minskar kostnaderna av att vara arbetslös. Det kan i sin tur medföra att arbetstagarna ställer högre lönekrav, eftersom de vet att det finns goda alternativ till arbetslöshet. Lön är en kostnad för företaget och om den stiger finns det en risk för personalnedskärningar, dvs reguljär sysselsättning kan minska på grund av löneökningarna. Detta är åtgärdens indirekta undanträngningseffekt. Men en åtgärd kan även ge upphov till *direkta undanträngningseffekter*. Sådana uppkommer om en arbetslös person som deltar i en åtgärd ersätter en person som annars skulle blivit eller redan är anställd. I båda fallen finns det ett negativt samband mellan arbetsmarknads-utbildning och reguljär sysselsättning.

Det är viktigt att försöka kartlägga om en åtgärd ger upphov till undanträngningseffekter, och om de gör det, försöka identifiera hur stora de är. I praktiken är det mycket svårt att beräkna indirekta effekter av en åtgärd. Problemen är av statistiskt natur och kan jämföras med problemet att skatta efterfråge- och utbudskurvan för en marknad utifrån observationer på pris och kvantitet. Utan specifika antaganden är det inte möjligt att avgöra om det är efterfråge- eller utbudsfunktionen som har estimerats.⁷ Ett annat problem är att det är svårt att fastställa vad som är åtgärdens effekt och vad som kan vara en naturlig reaktion på stigande arbetslöshet (Zetterberg 1996). Om arbetslösheten stiger brukar regeringen öka åtgärdsvolymen, vilket automatiskt minskar den öppna arbetslösheten. Det innebär att ett negativt samband mellan en åtgärd och sysselsättning kan tolkas både som en undanträngningseffekt och som en politisk reaktion på naturliga förändringar av arbetsmarknaden.

Den mikroekonomiska ansatsen försöker identifiera vilka effekter arbetsmarknadsutbildning har på personer som deltar i åtgärden. Det finns olika teorier och mekanismer som tillsammans bildar en teoretisk referensram för ansatsen. En teori är human-kapitalteorin som säger att det finns ett samband mellan utbildning, produktivitet och löner. En person med hög utbildning erhåller högre lön än en person med låg

⁷ Problemet behandlas i alla grundläggande läroböcker i ekonometri. Det går inte att lösa utan mycket specifika antaganden. Dessutom är resultaten ofta mycket känsliga för förändringar av de antaganden som används för att beräkna effekterna.

utbildning (utbildning höjer produktivitet som påverkar lönen). Det innebär att arbetslösa personer som höjer sin kompetens genom att delta i en åtgärd med stort utbildningsinnehåll bör erhålla högre inkomster efter utbildningen än arbetslösa personer som inte deltar i programmet.

Det grundläggande antagandet i humankapitalteorin är att investeringar i utbildningar leder till att individen blir mer produktiv. En alternativ teori för utbildning är signaleringsmodellen. Enligt denna ansats höjer inte utbildningen produktiviteten utan fungerar som en signal om att individen är högpresterande. Teorin bygger på antaganden att högpresterande individer lättare än andra klarar en utbildning, samt att det är kostsamt för arbetsgivarna att få information om en enskild individs produktivitet. Under dessa förutsättningar är det rationellt av arbetsgivaren att använda en persons utbildning som en signal på hög produktivitet. Denna teori ger samma resultat som humankapitalteorin, dvs personer med högre utbildning har högre lön. För individen spelar det således ingen roll vilken teoretisk modell som är den mest relevanta. Det är dock betydelsefullt ur samhällets synvinkel. Om signaleringsmodellen beskriver verkligheten innebär det att utbildning inte tillför några ytterligare resurser till samhällsekonomin utöver att sortera arbetskraften till olika yrken. Samhällsekonomiskt skulle det vara effektivare med en annan sorteringsmekanism.

En annan utgångspunkt är att arbetslöshet kan ha negativa effekter för individens välfärd och att effekterna kan öka ju längre individen är arbetslös. Vid långvarig arbetslöshet förlorar individen möjligheterna att upprätthålla och förbättra sin kompetens. Samtidigt kan arbetskapacitet och arbetslivserfarenhet minska under perioder av arbetslöshet. Detta kan i sin tur medföra inkomstförluster och minskade möjligheter på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen till och med kan ge upphov till hälso-problem. Utbildningen kan i det här fallet förbättra individens kompetens, stärka den långtidsarbetslöses självförtroende och öka chanserna att få ett arbete.

Långvarig arbetslöshet kan även påverka individernas sökbeteende. Om individen har sökt arbete utan framgång under en längre tid är risken stor att hon/han slutar söka, dvs sök-intensiteten minskar med antal avslag. Individernas sökbeteende påverkas också av deras reservationslön, dvs den lägsta lön som de kräver för att acceptera ett jobberbjudande. Teoretiskt gäller att en hög reservationslön minskar sannolikheten att hitta ett arbete.⁸ En effektiv

⁸ Nivån på arbetslöshetsersättningen och den tid som individen uppbär ersättning

arbetsmarknadsutbildning kan påverka reservationslönen uppåt, vilket i sin tur kan medföra att det tar längre tid för de utbildade än de arbetslösa att hitta ett arbete.

Även arbetsgivarnas inställning kan påverkas av individens erfarenhet av arbetslöshet. Anställningsprocesser är förenade med olika kostnader och därför är det möjligt att arbetsgivare använder den arbetssökandes tid i arbetslöshet som indikator för den sökandes produktivitet. Av det skälet kan arbetsgivare välja att inte anställa en långtidsarbetslös person oavsett personens faktiska produktivitet. Arbetsmarknadsutbildning kan under vissa omständigheter fylla samma funktion. Om till exempel kvaliteten på utbildningen är låg eller deltagarna i genomsnitt inte är motiverade kan utbildningen få låg status på arbetsmarknaden. Då kan möjligheterna att få arbete för deltagarna i utbildning till och med var lägre än de är för de som inte har deltagit i utbildningen.

Den huvudsakliga politiska målsättningen med arbetsmarknadsutbildning är att förbättra deltagarnas kompetens och öka deras relativa konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. För att motivera att stora resurser används för arbetsmarknadsutbildning bör det därför finnas empiriskt stöd för att utbildningen verkligen förstärker deltagarnas konkurrensförmåga. Det innebär till exempel att sannolikheten att få arbete i frånvaro av arbetsmarknadsutbildning bör minska med tid i öppen arbetslöshet. Det innebär också att utbildningen bör förbättra deltagarnas chanser att få arbete jämfört med att vara öppet arbetslös. Samtidigt bör utbildningen tillföra deltagarna något utöver temporärt kontantstöd annars är det samhällsekonomiskt mer effektivt att ge de arbetslösa arbetslöshetsersättning. Sammantaget innebär detta att deltagare bör få en bättre inkomstutveckling över tiden än icke-deltagare som har varit öppet arbetslösa.

påverkar reservationslönen. Hög ersättning och lång ersättningsperiod kan medföra låg sökintensitet och höga krav på ett arbete.

3 Utfallsmått

En åtgärd är utformad för att påverka olika faktorer. Därför finns det flera olika utfallsmått som kan användas för att bedöma konsekvenserna av en åtgärd. Det finns också olika metoder för att bedöma om det finns ett samband mellan en åtgärd och de olika utfallsmåtten. Detta avsnitt ger en kortfattad översikt av några utfallsmått och ansatser för att utvärdera en åtgärd.⁹

En metod att mäta betydelsen av en åtgärd är att undersöka om deltagare vid en given tidpunkt har större möjligheter att erhålla arbete än icke-deltagare som är öppet arbetslösa. Frågan kan studeras med en utfallsvariabel som antar värdet ett för personer som är sysselsatta och värdet noll för de som inte är sysselsatta. Utvärderingen ger då information om deltagarens sysselsättningschanser har ökat med åtgärden jämfört med en situation utan åtgärden. Beroende på mättidpunkt kan ansatsen identifiera såväl kortsiktiga som långsiktiga sysselsättningseffekter.

Deltagare kan få olika former av sysselsättning, börja en annan utbildning, lämna arbetskraften eller dylikt efter en utbildning. Utfallen kan analyseras inom ramen för ett utfallsmått som tillåter fler utfall än två. Ett intressant exempel på en sådan analys presenteras i Sehlstedt och Schröder (1989.) De utnyttjade en variabel som tillät fyra olika utfall: permanent jobb, temporärt arbete, rundgång (mellan t.ex. temporära jobb, åtgärder och arbetslöshet) och arbetslöshet. Utfallsmåttet ger således en bredare bild av deltagarens situation efter en åtgärd.

Ett problem med de utfallsmått som presenteras ovan är att de inte kan ta hänsyn till den tid som en individ befinner sig i olika tillstånd (t.ex. arbetslöshet eller åtgärder). Tid i olika tillstånd kan påverka en individs chanser efter en åtgärd. Till exempel kan möjligheterna att erhålla arbete minska med tid i arbetslöshet, dvs ju längre tid i arbetslöshet desto lägre är chanser att få ett arbete. Ett sätt att undersöka detta är

⁹ Utvärdering i allmänhet är inriktad på ett särskilt utfallsmått. Tanken med detta avsnitt är att visa några olika möjligheter för en utvärdering. Jag vill betona att avsnittet är långtifrån heltäckande.

att utnyttja utfallsmått som väger in både den tid som en person befinner sig i ett visst tillstånd och sannolikheten att en person lämnar tillståndet. En sådan analys kräver observationer på samma individer både före och efter en utbildning, dvs longitudinell data eller paneldata.

En rik longitudinell databas tillåter många olika utfalls-variabler och analyser. Det är till exempel möjligt att undersöka om personer som deltar i en åtgärd drabbas av färre perioder av arbetslöshet än arbetslösa personer som inte deltar i en åtgärd (Engström m.fl. 1989). Vidare är det möjligt att undersöka om deltagare som blir arbetslösa direkt efter en åtgärd lämnar arbetslösheten snabbare än de skulle ha gjort om de inte hade deltagit i åtgärden (Edin och Holmlund 1991).

Med longitudinell data går det också att undersöka om deltagare får mer långvariga arbeten än arbetslösa personer som inte deltar i åtgärden. En sådan analys har genomförts av bland annat Korpi (1994). Han undersökte om personer som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller beredskapsarbete och erhöll arbete direkt efter åtgärderna hade arbeten som varade längre än personer som gått direkt från arbetslöshet till ett arbete. Den här typen av analys kan således ge information om åtgärderna minskar inflödet till arbetslöshet.

Inkomster är ett annat vanligt utfallsmått. Inkomster ger information om tre olika faktorer; antal dagar i arbete, antal arbetade timmar per dag och genomsnittlig timlön. Detta utfallsmått fångar således in tre potentiella effekter av en åtgärd. Genom att inkomster kan mätas under olika tidsperioder (t.ex. månad, kvartal, år) kan utfallsmåttet även ge information om en åtgärd leder till tillfälliga eller temporära jobb. Det finns inga offentlig register som innehåller information om månads- eller kvartalsinkomster för alla inkomsttagare. Däremot finns det registerdata på årsinkomster. Årsinkomster ger information om en åtgärds långsiktiga effekter, vilket är särskilt intressant för arbetsmarknadsutbildning som skall höja deltagarnas kompetens och långsiktiga produktivitet. En fördel med inkomster som utfallsmått är att de skattade inkomsteffekterna kan relateras till kostnaderna för åtgärden och användas för att beräkna de samhällsekonomiska effekterna av åtgärden.

Alla typer av utvärderingar är viktiga och tillsammans ger de värdefull information om åtgärdens individuella och samhällsekonomiska effekter. I allmänhet är det mycket svårt att fastställa effekterna av en åtgärd både för personer som deltar i åtgärden och för de som inte deltar i åtgärden. Den individ inriktade utvärderingsforskningen har under en längre tid brottats med de metodologiska problemen att fastställa en effekt, det vill säga ett

entydigt kausalt samband mellan en åtgärd och ett utfallsmått. Dessa problem påverkar tolkningen av resultaten från olika utvärderingar. Nästa avsnitt diskutera några grundläggande utvärderingsproblem.

4 Experimentell och icke-experimentell utvärdering

En effekt av en åtgärd beräknas genom att jämföra utvecklingen av en utfallsvariabel (fortsättningsvis inkomster) vid deltagande i åtgärden med utvecklingen utan åtgärden. Det centrala metod-problemet för en utvärderingsstudie är att en person inte både kan delta och inte delta i utbildning vid samma tidpunkt. Därför måste deltagarna jämföras med personer som inte har deltagit i åtgärden.¹⁰ Problemet med jämförelsen är att grupperna skiljer sig åt med avseende på faktorer som utvärderaren kan observera¹¹ (utbildning, arbetslivserfarenhet mm) och inte observera (ambition, förmåga mm). Skillnader mellan grupperna ger upphov till så kallad *selektionsbias* som innebär att det inte går att fastställa ett entydigt samband mellan åtgärden och utfallsmåttet. Först när selektionsproblemet är löst kan en uppmätt inkomstskillnad betraktas som en korrekt mått på utbildningens inkomsteffekt.

Det är svårt att lösa problemet med *selektionsbias* i synnerhet när det beror på faktorer som utvärderaren inte kan observera. Utvärderingslitteraturen föreslår två olika ansatser för att ta hänsyn till selektionsproblemet. Den experimentella ansatsen löser problemet genom att slumpmässigt dela upp de potentiella deltagarna i en grupp som deltar i utbildning och en kontrollgrupp som inte deltar. Eftersom alla egenskaper som påverkar inkomsterna, utom programdeltagande, är fördelade på samma sätt i grupperna kan den genomsnittliga skillnaden i inkomstutveckling hänföras till åtgärden. Skattningar från ett korrekt genomfört experiment betraktas allmänt som åtgärdens ”sanna” effekt.¹²

¹⁰ En jämförelse med personer som har gått en annan åtgärd ger utbildningens effekter relativt en annan åtgärd. Metodproblemen med en sådan jämförelse är mer komplicerade eftersom utvärderaren måste ta hänsyn till flera selektionsmekanismer. Metodmässigt innebär det flera selektionsekvationer.

¹¹ Observerbara faktorer är variabler som finns tillgängliga i de data som används för utvärdering.

¹² Det finns inga experimentella utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning i Sverige. Sådana utvärderingar har genomförts både i Norge (Forp m.fl. 1993) och Danmark (Langager 1996). I USA finns det många exempel på experimentell utvärdering av

Det finns flera problem med den experimentella ansatsen. Ett problem uppkommer om den slumpmässiga fördelningen av utbildning påverkar gruppen av potentiella deltagare. Till exempel kan personer som i normala fall skulle ansöka om att få delta i utbildning inte göra det på grund av att de vet att de kommer att få vara med om ett experiment. Då kommer deltagarna i experimentet inte vara representativ för den grupp som deltar under normala förhållanden. Konsekvensen av problemet är att resultaten inte kan generaliseras till andra grupper av deltagare.

Ett annat problem som kan uppstå är att de som deltar i experimentet beter sig annorlunda än de skulle ha gjort om de inte hade deltagit. De kan till exempel arbeta hårdare eller studera flitigare. Problemet betecknas "Hawthorne"-effekt och innebär att experimentet påverkar utfallet av åtgärden, vilket i sin tur medför att det är svårt att fastställa om effektskattningen är korrekt.

Även administratörerna av en åtgärd kan påverka utfallet av experimentet.¹³ Om de vet att ett experiment skall genomföras kan de rekrytera kvalificerade lärare, köpa in bättre utrustning mm, vilket innebär att deltagare får bättre service än de skulle ha fått under normala förhållanden. Administratörerna kan även påverka själva utförandet av experimentet genom att till exempel erbjuda kontrollgruppen samma åtgärd som deltagarna eller se till att gruppen av potentiella deltagare består av de mest högpresteraende individerna. Eftersom deltagare och kontrollgrupp väljs från gruppen potentiella deltagare kommer de som deltar i åtgärden i genomsnitt vara mer kvalificerade än de skulle vara utan experimentet. Även detta problem gör det svårt att bedöma om en effektskattningen är korrekt.

Den experimentella ansatsen anses också svår att genomföra av etiska skäl.¹⁴ En anledning är att beslutsfattare kan anse att det är orimligt att vägra kontrollgruppen en viss form av service. Hur allvarligt detta problem är beror på de förutsättningar som gäller när experimentet genomförs. Är åtgärden en rättighet som funnits länge och är starkt förankrad i samhället kan det framstå som etiskt otillfredsställande att genomföra experiment. Björklund och Regnér

arbetsmarknadsutbildning (se t.ex. Lalonde 1995, Heckman och Smith 1995) arbetslöshetsersättning (Meyer 1995) och grundutbildning (Krueger 1999).

¹³ Torp m.fl. (1993) mötte flera administrativa problem då de genomförde experimentet i Norge.

¹⁴ Etiska problem var den viktigaste anledningen till att utbildningsanordnare i USA var tveksamma till att delta i det senaste stora experimentet inom arbetsmarknadsutbildning (Doolittle and Traeger 1990).

(1996) argumenterar att det inte bör vara några problem om experimentet genomförs på nya åtgärder eller åtgärder till vilka personer står i kö. De ger även förslag på lösningar till samtliga experimentella problem.

Den icke-experimentella ansatsen använder statistiska metoder för att ta hänsyn till *selektionsproblemet*. I allmänhet utgår ansatsen från ett system av två ekvationer; inkomstekvationen som förklarar vilka faktorer som påverkar inkomstutvecklingen och deltagandekvationen som beskriver vilka faktorer som påverkar sannolikheten att delta i en utbildning. Vidare antas att det finns icke-observerbara faktorer (faktorer som är svåra att mäta) som påverkar båda utfallen. Exempelvis kan motivation snarare än utbildningsbakgrund avgöra deltagande i utbildning och påverka inkomstutveckling efter utbildning. Utan specifika antaganden går det inte att fastställa om det är individens motivation eller åtgärden som styr utfallet. Vidare påverkar utfallet i den ena ekvationen även faktorer i den andra ekvationen.

Det finns flera problem med den icke-experimentella ansatsen. Ett är att det finns många statistiska modeller som gör olika antaganden om inkomsternas utveckling över tiden och om vad som styr programdeltagande. Ett annat problem är att olika statistiska modeller ofta ger olika resultat. Ytterligare problem är att det i statistisk mening är svårt att välja mellan olika modeller.¹⁵ Allmänt gäller dock att om det inte finns några systematiska skillnader mellan deltagare och icke-deltagare ska olika modeller ge liknande resultat. Samtidigt gäller att om en statistiskt modell korrekt beskriver inkomstutveckling och val av utbildning kommer icke-experimentella skattningar att vara lika med de experimentella skattningarna.¹⁶

Den icke-experimentella ansatsen kräver särskilda data för att kunna angripa selektionsproblemet. Till exempel måste data innehålla information om individuella egenskaper och utfallsmått från flera

¹⁵ Heckman och Hotz (1989) visar att specifikationstest kan användas för att välja mellan modeller. De applicerar testen på modeller för amerikanska data och finner att testen förkastar felaktiga modeller. Det finns få applikationer av testmetoden och resultaten är inte alltid enkla att tolka. Detta är tydligt från resultat som presenteras i två studier baserade på svenska data (Regné 1997, 1999b).

¹⁶ Det innebär att ett experiment även kan användas till att utvärdera icke-experimentella metoder. De senaste årens utvärderingsforskning i USA som baseras på ett stort experiment (ca 20 000 personer) kombinerat med icke-experimentella data har givit många nya metodologiska insikter (se Lalonde, Heckman och Smith 1999). Resultaten har givit kunskap om bl.a. hur en icke-experimentell jämförelsegrupp skall konstrueras, vilka typer av icke-experimentella data som krävs för ”bra” utvärderingar och vilka statistiska metoder som är mest tillförlitliga.

perioder före programdeltagande och efter. Samma information måste finnas tillgänglig för jämförelsegruppen. Dessutom måste utvärderaren veta om jämförelsegruppen har deltagit i andra åtgärder eller samma åtgärd som deltagargruppen. Utnyttjas års-data bör databasen innehålla data från minst fyra år före programmet.¹⁷ Antal år efter utbildningen är svårare, men är målet att bedöma långsiktiga effekter bör utfallsperioden vara minst 3 år.¹⁸ Databasen måste även innehålla information om faktorer som styr valet av arbetsmarknadsutbildning. Vidare krävs det att data på deltagargrupperna och jämförelsegrupperna hämtas från samma källor och samlas in på samma sätt. Flera jämförelsegrupper gör det lättare att identifiera källorna till selektionsbias.

¹⁷ Somliga modeller kräver två år av data före utbildningen för att estimeras och ytterligare två år för att testas.

¹⁸ Resultat i Regnér (1997) tyder på negativa effekter på kort sikt men positiva på längre sikt.

5 Utvärderingsforskning

Sedan år 1980 har det genomförts sex utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. Fem av utvärderingarna utnyttjar data från perioder före år 1985 (Axelsson 1989, Björklund och Moffitt 1987, Björklund 1989, Edin 1988 och Ackum 1991) och en studie utnyttjar data från början av 1990-talet (Regnér 1997).¹⁹ Denna rapport diskuterar endast studier som har använt data från 1990-talet.

Inkomsteffekter

Regnér (1997)²⁰ undersöker tre urval av deltagare som lämnade en yrkesinriktad och icke-yrkesinriktad kurs i december åren 1989, 1990 och 1991. Urvalen av deltagare och jämförelsegrupper drogs från AMS register och data från AMS samkördes med data från SCB.²¹ Databasen innehåller information om en mängd individ-karakteristika samt årsinkomster över perioden 1986-1992. Jämförelsegrupperna består av personer som har samma ålder, kön, bostadsort (län) och tidigare erfarenhet av arbetslöshet. Jäm-förelsegruppen har inte deltagit i någon kurs eller någon annan åtgärd (där deltagare fick utbildningsbidrag) under perioden då deltagarna utbildades. Databasen innehåller 2 232 deltagare år 1989, 2 854 år 1990 och 2 866 år 1991. Jämförelse-grupperna består av 2488 personer från år 1989, 3 000 år 1990 och 3 500 år 1991. Det tog cirka tre år att färdigställa databasen.

Ett viktigt syfte med studien var att undersöka om resultat varierar mellan olika statistiska modeller och om statistiska test kan användas för välja mellan olika modeller. Resultaten visar att specifikations-test i

¹⁹ Av dessa studier är det endast Axelsson (1989) som finner ett entydigt positivt samband mellan inkomster och arbetsmarknadsutbildning. Se Regnér (1997) för en översikt av tidigare studier.

²⁰ Regnér (1999b) utnyttjar några ytterligare modeller.

²¹ AMS databaser innehåller inte tillräckligt med information för att genomföra vissa typer av utvärderingar. Där finns inte heller någon information om hur ofta individuella karakteristika såsom utbildningsnivå uppdateras i HÄNDEL eller några kvalitativa utvärderingar av de data som produceras av AMS. Ett annat problem är att AMS-data används för att fördela arbetsmarknadspolitiska medel inom myndigheten.

vissa fall ger entydiga resultat och förkastar modeller som inte är korrekt specificerade. I allmänhet är dock resultaten svåra att tolka.

De effektskattningar som presenteras i studien är i många avseenden mer stabila än de som har presenterats i andra studier. Flera modeller pekar på signifikant negativa effekter såväl ett som två år efter utbildningen. Effekterna förbättras över tiden för dem som deltog åren 1989 och 1990, men det finns inga statistiskt säkerställda positiva eller negativa effekter varken två eller tre år efter utbildningen. Det framgår också att utbildningen i genom-snitt har något bättre effekter för kvinnor än för män. För ungdomar är resultaten genomgående mycket svaga. Vidare varierar effekterna mellan olika kursinriktningar. Hälso- och sjukvårdskurser har genomgående positiva inkomsteffekter medan tillverkningskurser har negativa effekter. Förberedande utbildningar har negativa effekter både på kort sikt (ett år) och lite längre sikt (tre år). Dessa resultat är statistiskt säkerställda.

Regnéér diskuterar flera tolkningar av resultaten. En är att jämförelsegruppen genom aktivt jobbsökande snabbt hittade ett arbete, vilket kan tolkas som att det på kort sikt var bättre att aktivt söka arbete än att delta i arbetsmarknadsutbildning. En annan förklaring är att deltagarna i allmänhet har en svag ställning på arbetsmarknaden och låg sannolikhet att få ett arbete efter utbildningen. En sådan selektion kan uppstå om utbildningen till exempel användes för att förmå deltagarna att söka vidare till annan utbildning. Personerna kan således ha deltagit i en planerad sekvens av utbildning. Det är också möjligt att deltagarna cirkulerade planlöst mellan olika kurser. Båda tolkningarna är förenliga med resultat som presenteras i studien.

Resultaten kan också indikera att arbetsmarknadsutbildning hade en låg status under perioden. Arbetsgivare ansåg helt enkelt att produktiviteten bland dem som genomgått en utbildning i genomsnitt var lägre än den var bland dem som endast hade varit arbetslösa. Deltagare sorterades därför bort under anställnings-processen.

Det är också möjligt att utbildningens kvalitet var ovanligt låg under de år som täcks av studien. En annan tolkning är att personer deltog i arbetsmarknadsutbildning enbart för att upparbeta rätten till en ny period med arbetslöshetsersättning. Problemet kan ha uppkommit genom att arbetsmarknads-utbildning under dessa år var en av få åtgärder som kunde användas i detta syfte. Det kan tolkas som att personer deltog av ekonomiska skäl och inte för att höja sin kompetens och förbättra sysselsättningschanserna.

Selektion in till utbildning

Ett problem med utvärdering av arbetsmarknadsutbildning (och alla åtgärder) är att valet att delta i utbildning (selektion in i åtgärden) påverkar utfallet. Ju mer information om selektions-processen som finns tillgänglig desto större är möjligheterna att kontrollera för skillnader mellan deltagare och icke-deltagare genom statistiska modeller.

Eriksson (1996) har försökt kartlägga vilka faktorer som påverkar beslutet att delta i en arbetsmarknadsutbildning.²² Data kommer från AMS händesedatabas och täcker en grupp personer som påbörjade en utbildning under perioden 950227-950310. Jämförelsegruppen består av ett stickprov från alla sökande-kategorier. Deltagarna genomgick en utbildning för första gången och icke-deltagare har inte genomgått en utbildning under perioden (mätt från augusti 1991). Ytterligare data samlades in genom en postenkät till både deltagare och jämförelsegruppen. Sammanlagt 760 deltagare och 965 icke-deltagare svarade på postenkäten.

Studien visar att det endast fanns signifikanta samband mellan valet att delta i utbildning och två av de 34 variabler som finns tillgängliga i HÄNDEL. Variablerna är antal dagar totalt i HÄNDEL som var negativ relaterad till beslutet att delta och antal gånger en person har varit registrerad i en sökandekategori som var positivt relaterad till beslutet. En tolkning av dessa resultat kan vara att deltagare cirkulerade mellan olika åtgärder (och arbets-löshet), dvs det fanns ett rundgångsproblem för dem som deltog år 1995. Det är intressant att individuella egenskaper (såsom utbildning, medborgarskap, ålder etc) inte påverkade beslutet att delta i utbildningen. Resultaten tyder inte heller på några större regionala skillnader, vilket kan tolkas som att politiken implementerades på samma sätt på länsnivå.

Svaren på postenkäten ger en bild av deltagarnas syn på utbildningen. Det framgår till exempel att många deltagare tror att arbetsmarknadsutbildningen medför större möjligheter att få arbete i framtiden. Samtidigt tror många att utbildningen kan ge ökad kompetens inom det egna yrket. Detta kan tolkas som att många deltagare utbildade sig i det yrke de hade före utbildningen. Vidare kan svaren tolkas som att den genomsnittliga deltagaren var motiverad för att genomgå arbetsmarknadsutbildningen.

²² Se även Eriksson (1997).

Makrostudier

Arbetsmarknadsutbildning kan påverka även de som inte deltar i åtgärden. Till exempel är det möjligt att deltagare efter fullföljd utbildning får arbete på bekostnad av en person som inte deltagit i utbildningen. I det fallet tränger åtgärden undan reguljär sysselsättning, vilket kan tolkas som en negativ indirekt effekt. Åtgärden har en positiv indirekt effekt om den höjer sysselsättnings-möjligheterna även för de som inte deltar i åtgärden.

Det finns ett fåtal studier som har försökt bedöma om arbetsmarknadspolitiska åtgärder tränger undan reguljär sysselsättning. Merparten av studierna har undersökt konsekvenserna av sysselsättningskapande åtgärder och då främst beredskapsarbete.²³ Somliga studier undersöker även arbetsmarknadsutbildning (t.ex. Calmfors och Skedinger 1995) men data täcker främst perioder före år 1990. Resultaten från dessa studier tyder dock på att arbetsmarknadsutbildning inte tränger undan reguljär sysselsättning.

Det finns två studier som undersöker data över 1990-talet. Forslund (1996) utnyttjar ÅRSYS-data som täcker perioden 1990-1994 för samtliga kommuner i Sverige. Information om arbetsmarknadspolitiska åtgärder är hämtade från AMS. Resultaten visar att det finns en signifikant negativ relation mellan sysselsättning och arbetsmarknadsutbildning på kort sikt. En tolkning av detta resultat är att personerna är inlåsta i åtgärden, det vill säga de söker inte arbete under utbildningstiden. En annan tolkning är att somliga deltagare var upptagna i reguljär produktion genom till exempel utbildningar på en arbetsplats. Effekterna avtar dock över tiden, vilket tyder på att utbildningen främst har kortsiktiga undanträngningseffekter. Forslund och Dahlberg (1999) analyserar samma problem men med andra metoder och data som täcker perioden 1983-1998. Studien finner inget signifikant samband mellan sysselsättning och arbetsmarknadsutbildning.

²³ Se Zetterberg (1996) för en översikt av studier av undanträngningseffekter och diskussion om metodologiska problem. Se även Forslund (1996) och Löfgren och Wikström (1997).

6 Administrativa utvärderingar

Arbetsmarknadsstyrelsen har under 1990-talet genomfört ett antal utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen. Metodansatserna är desamma som har utnyttjats av många utvärderingsforskare. Arbetsmarknadsstyrelsen (1995) undersöker effekterna av yrkesinriktad utbildning för personer som lämnade utbildningen under andra kvartalet åren 1992 och 1994. Urvalen består av 4 000 respektive 6 000 personer men det framgår inte hur många som ingår i analyserna.²⁴ Jämförelsegruppen består av personer som har samma ålder, kön, bostadsort (län) och erfarenhet av arbetslöshet som deltagarna. Det framgår inte om jämförelsegruppen har deltagit i någon annan åtgärd under tiden som deltagarna var i utbildning. Data kommer från AMS egna register och postenkäter. Beskrivningen av dataunderlagen är inte tillräcklig för att bedöma om de uppfyller de krav som ställs av olika utvärderingsmetoder. Delar av databasen täcker perioden augusti 1991-oktober 1994.²⁵ Inkomster används som utfallsmått men det framgår inte vad som ingår i inkomsterna. Det framgår inte heller om inkomsterna är hämtade från postenkäterna eller från register. Studien innehåller inte heller medelvärden över variabler som ingår i analyserna uppdelat på deltagare och icke-deltagare.

Studien utnyttjar två modeller som har använts även av utvärderingsforskare.²⁶ Men studien undersöker inte om olika specifikationer av modellerna ger olika resultat, vilket utvärderingsforskningen har visat att de gör. Resultaten för dem som deltog år 1992 är i linje med de som rapporteras i Regnér (1997), men precisionen i skattningarna är lägre. Utbildningen har en negativ effekt

²⁴ Personer svarar inte på alla frågor i en enkät, registerdata innehåller viss felkodning mm, vilket innebär att alla personer inte kan ingå i analyserna.

²⁵ Detta är en mycket kort panel i synnerhet med avseende på perioder före utbildningen. Modeller som kontrollerar för icke-observerbara skillnader i inkomstillväxt kräver minst 3 år av data från perioder före utbildningen.

²⁶ Men det saknas viktig metodinformation. Till exempel används en s.k. "fixed effect" modell men det framgår inte om den bygger på första differensen, differenser av medelvärden eller om den tar hänsyn till korrelation i feltermen. Inte heller framgår det vilka kontrollvariabler som ingår i modellen.

på timlönen två år efter åtgärden men nivån på effektskattningarna varierar mellan olika modeller. AMS finner en signifikant positiv effekt 6 månader efter utbildningen för de som deltog år 1994. För denna grupp skattades effekterna endast med en modell, vilket innebär att det är svårt att bedöma relevansen i denna skattning.²⁷

AMS (1997) analyserar personer som deltog i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning det andra kvartalet år 1994. Studien utnyttjar samma modeller och typer av data som AMS (1995). Det framgår inte heller i denna rapport hur modellerna är specificerade. Däremot innehåller rapporten medelvärden över variabler som ingår i analyserna uppdelat på deltagare och icke-deltagare. Analyserna omfattar 2 790 personer. Resultaten visar att deltagare hade cirka 2 procent högre lön än icke-deltagare 2,5 år efter utbildningen. AMS finner dock inget signifikant samband mellan utbildning och deltagarnas sysselsättningsmöjligheter. Vidare finner AMS att utbildningen har positiva effekter för män, kvinnor, ungdomar, äldre personer samt för personer med svag och stark utbildningsbakgrund.

Den senaste studien som AMS har genomfört undersöker effekterna av arbetsmarknadsutbildningen för dem som lämnade åtgärden det fjärde kvartalet år 1996 (Harkman, Johansson och Okeke 1999). Denna studie avviker i många avseende mot de tidigare studierna och innehåller en bra beskrivning av såväl metodologiska problem som data. Däremot är det svårt att hitta information om vad som ingår i inkomstbegreppet och vilken tidsperiod som täcks av studien (främst perioder före åtgärden). Studien utnyttjar även fler modeller än tidigare studier.²⁸

Resultaten i Harkman m.fl. (1999) överensstämmer med resultaten inom utvärderingsforskningen, nämligen att olika modeller ger olika resultat. Somliga modeller föreslår signifikant positiva löneeffekter ett år efter åtgärden medan andra föreslår signifikant negativa effekter. Författarna slår dock fast att främst de negativa resultaten skall tolkas med skepsis (sid 2) och argumenterar för modellen som föreslår positiva effekter av utbildning. Motivet tycks vara att den ena modellen ger resultat som varierar kraftigt mellan olika specifikationer. En sådan

²⁷ Ett annat problem är att studien använder kontrollvariabler som inte utnyttjats i tidigare studier utan att reflektera över deras potentiella samband med utbildningsvariabeln. Ett samband mellan variablerna innebär att det är svårt att avgöra om effektskattningen är korrekt.

²⁸ Rapporten utnyttjar bland annat en så kallade två stegs modell. Modellen kan specificeras på olika sätt och det finns flera olika metoder för att skatta modellen. Resultaten är oftast mycket känsliga för olika specifikationer av modellen. Dessa problem diskuteras inte i rapporten.

värdering är dock ingen grund för att välja mellan olika modeller så tillsvidare kan de negativa effekterna vara lika sanna som de positiva.

Studien presenterar även ny och intressant information om deltagarnas uppfattning om utbildningen. Ungefär 57 procent av deltagarna i utbildningen anger att åtgärden ökade deras möjligheter att få ett arbete. Ungefär lika många av de som anställdes med rekryteringsstöd (54 procent) angav att åtgärden ökade deras möjligheter att få ett vanligt jobb. Motsvarande siffror för arbetsplatsintroduktion och utbildningsvikariat var 44 respektive 39 procent.

Sammanfattningsvis ger studierna som har genomförts av AMS en splittrad bild av arbetsmarknadsutbildningens effekter för de som har deltagit under 1990-talet. Två studier indikerar att utbildningen hade negativa inkomsteffekter 2,5 år efter utbildning för de som deltog år 1992 men entydigt positiva effekter för alla grupper av deltagare år 1994. En tredje studie som utvärderar effekterna för de som deltog år 1996 visar såväl negativa som positiva effekter ett år efter utbildningen. Resultaten sammanfaller således med de som presenteras i utvärderingsforskningen.

7 Uppföljningsstudier

Det finns många kartläggningar av deltagare i arbetsmarknadsutbildning. AMS egna sexmånaders uppföljningar, åtgärdsundersökningar och årsrapporter är exempel på sådan kartläggningar. Uppföljningar syftar till att ge en löpande information om deltagarna i utbildningen. Till skillnad mot de studier som diskuterades i föregående avsnitt kan dessa studier inte användas för att bedöma effekterna av utbildningen. Däremot ger de en god bild av utvecklingen som kan tjäna som underlag för de löpande besluten om arbetsmarknadsutbildning.

AMS uppföljningsstudier bygger främst på postenkäter till personer som har slutat en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Enkäterna innehåller frågor om bland annat deltagarnas sysselsättningssituation efter utbildningen och uppfattningar om den utbildning de har gått. I detta avsnitt presenteras information från några nyligen genomförda uppföljningar av utfallet efter avslutad åtgärd.

I tabell 7.1 redovisas information från en uppföljning av deltagare som slutade en åtgärd det fjärde kvartalet år 1996. Uppföljningen genomfördes det fjärde kvartalet år 1997, dvs ett år efter avslutad åtgärd. Det framgår att andelen i arbete ett år efter åtgärden är högst bland personer som har avslutat en arbetsmarknadsutbildning.²⁹ Men lägger man till andelen som har fått ett arbete på den arbetsplats där de genomförde åtgärden (åtgärdsplats) är andelen i arbete högre i alla andra åtgärder utom arbetslivsutveckling, datortek och beredskapsarbete. Notera att siffrorna inte säger något om effekterna av en åtgärd. En anledning är att siffrorna inte kontrollerar för till exempel skillnader i individuella egenskaper.

²⁹ I arbetsmarknadsutbildning ingår såväl förberedande som yrkesinriktad utbildning. Andelarna är högre om personer som har deltagit i en förberedande utbildning exploderas. Så länge som dessa utbildningar ingår i arbetsmarknadsutbildning finns det ingen anledning att ta bort dem.

Tabell 7.1 Sysselsättningsstatus fjärde kvartalet år 1997 för personer som slutade en åtgärd fjärde kvartalet år 1996. Procent av dem som slutade åtgärden.

Åtgärd	Ar- bete	Ar- bets- lös	Stu- dier	A- utb	An- nan åtgärd	An- nat	Arbete på åtgärds- plats
Arbetsmarknads-utbildning	37	29	10	7	13	4	-
Arbetslivsutveckling	16	45	9	5	12	9	4
Utbildningsvikariat	21	17	12	3	8	7	32
Starta eget	8	11	3	1	4	3	70
Arbetsplatsintroduktion	19	27	13	5	11	6	19
Datortek/Aktivitetscenter	28	26	22	4	13	7	-
Kommunala ungdomsprogram	31	17	27	3	5	9	8
Rekryteringsstöd	17	19	4	3	8	3	46
Beredskapsarbete	19	40	6	5	15	6	9

Källa: AMS (1998). Det framgår inte om arbete avser heltidssysselsättning eller vad som ingår i studier.

I tabellerna 7.2 och 7.3 redovisas siffror hämtade från AMS årsrapport om arbetsmarknadspolitiska åtgärder (AMS 1999). Tabell 7.1 innehåller data på andel personer i arbete eller i andra åtgärder 30-180 dagar efter en avslutad åtgärd år 1998. Det framgår att 21,2 procent av de som slutade en arbetsmarknadsutbildning hade ett arbete eller deltog i en åtgärd 30 dagar efter utbildningen. Andelen uppgick till 33,2 procent efter 180 dagar. Detta kan jämföras med 38 procent år 1994, 51 procent år 1991 och 65 procent år 1990.³⁰ Utfallet efter utbildningen har således försämrats under 1990-talet. På kort sikt (30 dagar) är andelarna i arbete högre efter deltagande i sex andra åtgärder och på något längre sikt (180 dagar) i fyra olika åtgärder

³⁰ Det kan vara värt att notera att andelen i arbete efter avslutad utbildning var högre under de perioder som täcks i studien av Regnér (1997) än den var år 1998.

Tabell 7.2 Andel i arbete eller andra åtgärder efter avslutad åtgärd, år 1998

Åtgärd	30 dagar	90 dagar	180 dagar
Arbetsmarknadsutbildning	21,2	28,8	33,2
Arbetslivsutveckling	15,4	19,8	22,5
Ami-åtgärd	23,9	23,9	25,4
Anställningsstöd	53,4	61,6	62,2
Arbetsplatsintroduktion	35,0	39,0	40,0
Datortek/Aktivitetscenter	15,1	22,8	26,5
Kommunala ungdomsprogram	38,0	35,5	n.a
Projektarbete	13,5	23,2	23,5
Resursarbete	45,7	51,3	55,9
Utvecklingsgaranti för ungdomar	33,5	31,8	35,3

NOT: Siffrorna avser tillsvidareanställning, tidsbegränsad utbildning tillfällig timanställning, fortsatt anställning samma arbetsgivare, tillfälligt arbete, deltidsarbetslöshet, samhäll, ombytessökande, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, rekryteringsstöd och anställningsstöd. Källa: AMS (1999).

Tabell 7.3 innehåller data på andel i arbete 90 dagar efter avslutad åtgärd från budgetåret 1994/95 till år 1998. Till skillnad mot tabell 7.2 innehåller tabell 7.3 endast andelarna i arbete, vilket är ett mer relevant mått än det som redovisas i tabell 7.2. Andel i arbete efter arbetsmarknadsutbildning har varierat mellan 12,8 procent och 20,9. År 1998 hade 25,3 procent av de som slutade arbetsplatsintroduktion ett arbete efter 90 dagar. Motsvarande siffror för resursarbete och anställningsstöd var 25,8 procent och 45,3 procent. Resultat säger inte något om åtgärdernas effekter för de som deltog. Trots det är det anmärkningsvärt att endast 21 procent av de som deltog i en arbetsmarknadsutbildning år 1998 hade ett arbete 90 dagar efter utbildningen.

Tabell 7.3 Andel i arbete 90 dagar efter avslutad åtgärd

Åtgärd	1994/95	1995/96	1997	1998
Arbetsmarknadsutbildning	16,1	12,8	15,0	20,9
Arbetslivsutveckling	15,5	9,3	10,4	13,1
Ami-åtgärd	5,9	4,1	4,6	5,2
Anställningsstöd				45,3
Arbetsplatsintroduktion		20,3	22,0	25,3
Datortek/Aktivitetscenter		17,1	14	16,1
Kommunala ungdomsprogram		20,6	23,7	29,6
Projektarbete				15,2
Resursarbete				25,8
Utvecklingsgaranti för ungdomar				25,0

NOT: Arbete omfattar tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning, tillfällig anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare och tillfälligt arbete. Källa: AMS (1999).

AMS har även genomfört studier av arbetsgivarnas inställning till arbetsmarknadsutbildning. I AMS (1998) redovisas svar på post-enkäter till 276 företag. I en av frågorna ställs företagen inför en anställningssituation där de skall välja mellan en arbetslös person eller en person som har gått en arbetsmarknadsutbildning. Ungefär 30 procent svarar att de skulle anställa personen som har gått en arbetsmarknadsutbildning medan drygt 40 procent anger att de inte vem de skulle anställa. Andelen som direkt skulle anställa en person från arbetsmarknadsutbildning är således låg.

Även andra myndigheter har undersökt olika aspekter av arbetsmarknadsutbildningen. I början av 1990-talet granskade Riksrevisionsverket (RRV) den utbildning som upphandlades av främst AmuGruppen (RRV 1992). Granskningen baserades på intervjuer under våren och sommaren 1991 med bland annat företrädare för länsarbetsnämndernas utbildningsenheter, chefer och handläggare på arbetsförmedling, företrädare för Amu-Gruppen, lärare och elever vid olika AMU-center. Länen som undersöktes var Uppsala, Kristianstad, Gävleborgs och Väster-bottens län. Studien täcker således inte särskilt många län. Det framgår inte hur många personer som intervjuades eller hur frågorna var utformade.

RRV finner bland annat att Länsarbetsnämnderna satsade på kurser inom tillverkningsområdet trots att tillströmning av lediga platser inom området minskade. Samtidigt ökade antalet lediga platser inom områden där det fanns få utbildningsplatser. De argumenterar att länsarbetsnämnderna inte i tillräcklig omfattning bedömde arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Vidare anser de att nämnderna

upphandlade kurser mer på rutin än på basis av vad som faktisk efterfrågades på marknaden. AmuGruppen anordnade därför många utbildningar trots att det fanns andra anordnare som kunde genomföra utbildningarna.

Ett annat problem som RRV pekade på var att person-utredningar som genomförs på förmedlingsnivå var bristfälliga. Akterna saknade relevant bakgrundsinformation för att utforma rätt utbildning för den enskilde individen. En konsekvens av detta var att utbildningarna inte var tillräckligt individanpassade. RRV argumenterar också att arbetsvägledarna hade bristfälliga kunskaper om krav som ställdes på olika yrken. De ansåg också att länsarbetsnämnderna brast i uppföljningen av utbildnings-anordnarna samt att platsförmedlings-åtgärder till deltagarna i utbildningen sattes in för sent.

RRV har nyligen undersökt implementeringen av arbetsmarknadsutbildning på förmedlingsnivå (RRV 1999). Studien undersöker om det finns skillnader mellan förmedlingar som rapporterar en hög andel personer i arbete efter en arbetsmarknadsutbildning och förmedlingar som rapporterar lägre andelar i arbete. Kontoren kommer från samma förvärvsregioner vilken innebär att de är placerade i regioner med liknande företags- och befolknings-strukturer.

RRV finner att arbetssätten varierar mellan kontor som rapporterar en stor andel personer i arbete efter utbildningen (starka kontor) och kontor som rapporterar en låg andel (svaga kontor). De starka kontoren sorterar de arbetssökande efter de individuella servicebehoven i större utsträckning än de svaga kontoren. De starkare kontoren arbetar mer företagsinriktat, ställer högre krav på deltagare och är mer selektiva i urvalet av deltagare till utbildningen. På basis av denna uppföljning är det dock inte möjligt att avgöra om utfallet efter utbildning beror av skillnader i arbetssätt på kontoren eller av skillnader mellan deltagarna i utbildningarna. Det vill säga de bättre utfallen vid de starkare kontoren kan förklaras av deltagarnas individuella egenskaper och inte av arbetssätten vid kontoren.

Riksdagens revisorer har genomfört den mest omfattande kartläggningen av arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet (Riksdagens revisorer, 1996). Rapporten beskriver bland annat volym- och målförändringar och undersöker utfallet för personer som deltog åren 1989 och 1994. Undersökningen av deltagarna baseras på data från AMS händelsedatabas. Rapporten innehåller också resultat från en särskild studie av deltagare åren 1992 och 1993 genomförd på uppdrag av revisorerna.³¹ Syftet med studien var att undersöka om

³¹ Studien genomfördes av Axelsson, Brännäs och Löfgren vid Umeå universitet och

utförsäkringsgarantin påverkade utflödet från arbetslöshet till arbetsmarknadsutbildning och andra åtgärder. Formellt innebär det att studien undersöker sannolikheten att lämna arbetslöshet vid en tidpunkt förutsatt att personen var arbetslös vid den tidpunkten. Analysen genomfördes för personer som deltog före och efter införandet av utförsäkringsgarantin. Resultaten visar att det inte finns några entydiga effekter av utförsäkringsgarantin på inflödet till en åtgärd. Däremot visar resultaten att sannolikheten att placeras i utbildning, bered-skapsarbete och arbetslivsutveckling ökar med tid i arbetslöshet.

Av de data som presenteras i revisorernas rapport framgår att de prioriterade gruppernas andel i utbildningen har minskat under 1990-talet. En förklaring som lyfts fram är tillväxtmålet som kan ha påverkat förmedlare att satsa mer på starka grupper. Ett annat problem som lyfts fram av revisorerna är att arbetsförmedlingarna ofta upphandlar enstaka platser. I vissa fall är det nödvändigt men revisorerna argumenterar att det finns många exempel då uppköpen kunde samordnas mellan förmedlingarna till en hel kurs och därmed gett ett bättre pris. Vidare argumenterar revisorerna att marknadsbedömningarna av utbildningsbehoven är svaga och måste förbättras. Prognoserna måste utvecklas och bättre integreras i upphandlingen av utbildningar.

tillhör egentligen gruppen utvärderingsforskningen.

8 Avslutande kommentarer

En effekt identifieras genom att jämföra situationen med en åtgärd och situationen utan en åtgärd. Personer kan inte både delta och inte delta vid en och samma tidpunkt, vilket innebär att en effekt identifieras genom att jämföra deltagare med en jämförelsegrupp av personer som inte deltar i åtgärden. Grupperna skiljer sig alltid åt med avseende på både faktorer som kan observeras (t.ex. utbildningsbakgrund) av utvärderaren och sådan som inte kan observeras (t.ex. motivation). Utvärderingsforskningen har utvecklat en mängd olika statistiska modeller som tar hänsyn till dessa skillnader.

Utvärderingsforskningen pekar på två grundläggande problem med icke-experimentell utvärdering, dels att resultaten varierar mellan olika statistiska modeller, dels att det är ytterst svårt att välja mellan olika modeller. En svensk studie har försökt angripa dessa problem men resultaten visar att det även med ett objektiva testförfarande är svårt att avgöra vilka resultat som är mest trovärdiga. Resultaten pekar på behoven av experimentell utvärdering av arbetsmarknadsutbildning. Sådan utvärdering har genomförts i bland annat Norge, Danmark, Storbritannien och USA. Det finns även en studie som visar att det är möjligt att eliminera de flesta problem som förknippas med experimentell utvärdering. En fördel med experiment är att det är enkelt att beräkna effekterna av en åtgärd. En annan är att experimentella data kan användas för att utvärdera den icke-experimentella ansatsen och konstruera korrekta jämförelsegrupper.

I väntan på experimentella utvärderingar måste vi dra lärdomar av de resultat som finns tillgängliga. Forskningsstudier som har genomförts på 1990-talet visar att det inte finns något signifikant samband mellan arbetsmarknadsutbildning och inkomster. En tolkning av detta resultat är att utbildningen inte ger deltagarna någon konkurrensfördel jämfört med arbetslösa personer som inte har deltagit i åtgärden. För sofliga grupper noteras till och med negativa effekter ett till två år efter utbildningen. En sådan effekt kan uppstå om utbildningen är av låg kvalitet eller om arbetsgivaren anser att de som har deltagit i utbildningen är mindre produktiva än andra och därför sorterar bort dem i rekryteringsprocessen. Effekten kan även uppstå

om deltagarna inte är motiverade för utbildningen, går igenom utbildningen för att få utbildningsbidrag, upparbetar rätten till en ny period med arbetslöshetsersättning eller om utbildningen har ett stor konsumtionsinnehåll.

Resultaten som presenteras i de administrativa utvärderingarna som har genomförts av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) sammanfaller med de som rapporteras i forskningsstudierna. Även AMS finner att utbildningen har signifikant negativa effekter på inkomster samt att effekterna varierar mellan olika modeller. Denna variation öppnar för möjligheten att lyfta fram de mest positiva resultaten. En myndighet som ständigt rapporterar att verksamheten inte fungerar tillfredsställande måste på sikt förändras. Myndigheten har således alltid mycket starka incitament att redovisa de mest positiva resultaten. Därför ska en myndighet (det gäller alla myndigheter inklusive AMS) inte utvärdera sin egen verksamhet. Istället skall löpande utvärderingar och uppföljningarna genomföras av externa myndigheter som Statskontoret och Riksrevisionsverket.

Det finns flera frågor som inte har belysts i tillräckligt stor omfattning i utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildningen. En viktig fråga är vilka effekter utbildning har på lång sikt. En annan är om effekterna varierar med avseende på utbildningstid, mellan olika utbildningsinriktningar och mellan olika individer. Vidare skulle det vara värdefullt att undersöka alternativa utfallsmått, t.ex. om utbildningen påverka sannolikheten att gå vidare till högre studier eller om den påverkar individernas hälsa. Det skulle även behövas systematiska utvärderingar av utbildningens kvalitet.

Referenser

Ackum, S. (1991) "Youth unemployment, labor market programs and subsequent earnings", *Scandinavian Journal of Economics* 93(4), 531-543.

Arbetsmarknadsstyrelsen (1995) Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningens effekt på inkomst och sysselsättning, Rapport UBra 1995:1.

Arbetsmarknadsstyrelsen (1997) Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1994. Effekter för individen, Rapport Ura 1997:10

Arbetsmarknadsstyrelsen (1998) Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Årsrapport 1998. Rapport APra 1999:2

Axelsson, Roger (1989) "Svensk arbetsmarknadsutbildning en kvantitativ analys av dess effekter." Doktorsavhandling Umeå universitet.

Axelsson, Roger och Karl-Gustav Löfgren (1992) "Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhällsekonomiska effekter", EFA, Department of Labor, Stockholm.

Björklund, Anders och Robert Moffitt (1987) "The estimation of wage gains and welfare gains in self selection models", *Review of Economics and Statistics* 69(1), 42-49.

Björklund, Anders (1989) "Evaluation of labor market training programs. The Swedish experience", *Mimeo, Industrial Institute for Economic and Social Research*, Stockholm.

Björklund, Anders och Håkan Regnér (1996) "Experimental evaluation of European labor market policy" i Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann (red.) *International handbook of labor market policy evaluation*. Edward Elgar, Aldershot UK.

Calmfors, Lars (1996) "Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen - en teoretisk referensram", SOU 1996:34, Expertbilaga till betänkande av arbetsmarknadspolitiska kommittén, Stockholm

Dahlberg, M. & Forslund A (1999) Direct displacement effects of labour market programmes. The case of Sweden. Working Paper 1999:7, Office of Labour Market Policy Evaluation

Doolittle, Fred och Linda Traeger (1990) "Implementing the national JTPA study", *Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC)*, New York, U.S.

Edin, Per-Anders (1988) "*Individual consequences of plant closure*", Ph.D. thesis, Department of Economics, Uppsala University.

Edin, Per-Anders och Bertil Holmlund (1991) "Unemployment, vacancies and labor market programs. Swedish evidence" in Fiorella Padoa Schioppa (ed.) *Mismatch and labor mobility*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Engström, Lars, Karl-Gustav Löfgren och Olle Westerlund (1988) "Intensified employment services, unemployment duration's and unemployment risks", *Umeå Economic Studies No. 186*, University of Umeå.

Eriksson, Maria (1996) "Selektion till arbetsmarknadsutbildningen." *Umeå Economic Studies No. 410*, Umeå Universitet.

Eriksson, Maria (1997) "To choose or not to choose. Choice and choice set models" *Umeå Economic Studies No. 443*, Umeå Universitet.

Forslund, Anders (1997) "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Underlagsrapport, Riksdagens Revisorer

Harkman, A., Johansson, A., Okeke S., 1999 "Åtgärdsundersökningen 1998. Åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner". Arbetsmarknadsstyrelsen, Rapport Üra 1999:1.

Heckman, James & Joseph Hotz (1989) "Choosing among alternative non-experimental methods for estimating the impact of social programs. The case of manpower training", *Journal of the American Statistical Association* 84(408), 862-874.

Heckman, James och Jeffrey Smith (1995) "Assessing the case for social experiments", *Journal of Economic Perspective*, 9(2), 85-110.

Heckman, James, Robert Lalonde och Jeffrey Smith (1999) "The economics of econometrics of active labor market programs". i Orley Ashenfelter och David Card (red) *Handbook of Labor Economics Vol III*.

Korpi, Tomas (1994) "Escaping unemployment." Ph.D. thesis. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Krueger, A, (1999), Experimental estimates of educational production functions, *Quarterly Journal of Economics*,

Lalonde, Robert (1995) "The promise of public sector-sponsored training programs", *Journal of Economic Perspective* 9(2), 149-168.

Langager, Klaus (1996) "Ledige på kursus. Effekter av specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment", *Socialforskningsinstituttet* 96:9, Köpenhamn, Danmark.

Löfgren K-G, M. Wikström (1997) Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiken. Kommentar till Forslund-Sjöstrand kontroversen. *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 3, 211-223

Meyer, Bruce (1995) "Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments", *Journal of Economic Literature*, 33 (1) , 91-131.

Regnér, H. (2000), Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken?, Bilaga till Kommittén välfärdsbokslut SOU 2000:3.

Regnér, H. (1999a), Privatekonomiska effekter av arbetsmarknadsutbildning. En utvärdering av de som deltog åren 1989, 1990 och 1991. *ESO Finansdepartementet*

Regnér, H. (1999b), A nonexperimental evaluation of training programs for the unemployed in Sweden, Mimeo, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Regnér, H. (1997), Training at the job and training for a new job - two Swedish studies. *Avhandlingsserie*. Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Regnér, H. och Wadensjö, E. (1999), Arbetsmarknadens funktions-sätt i Sverige. En beskrivning baserad på ny intervjudata. *Institutet för social forskning*, Stockholms universitet.

Riksdagens revisorer (1996) Förslag angående arbetsmarknadsutbildning 1996/1997: RR3.

Riksrevisionsverket (1992). Effektivitetsproblem i arbetsmarknadsutbildning. Rapport F 1992:15.

Riksrevisionsverket (1999). Effektivare arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingens hantering av en tillväxtbefrämjande åtgärd. Rapport 1999:45.

Sehlstedt, Kjell and Lena Schröder (1989) ”Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och ungdomsarbete”, EFA, Department of Labor, Stockholm.

Torp, Hege, Oddbjørn Raaum, Erik Hernæs och Harald Goldstein (1993) ”The first Norwegian experiment” i Karsten Jensen och Per Kongshøj Madsen (red) *Measuring labor market measures*. Department of Labor, Denmark

Zetterberg, Johnny (1996) ”Effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.” Expertbilaga till SOU 1996:34, Allmänna förlaget, Stockholm.

**Möjligheter och begränsningar för
arbetsmarknadsutbildning vid universitet och
högskolor**

En översiktlig analys

av

Erik Nyberg, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning
Växjö Universitet*

* Postadress: 351 95 Växjö
E-post: Erik.Nyberg@ehv.vxu.se

1 Arbetsmarknadsutbildning vid högskolor och universitet

Från 1950-talet och framåt har i Sverige arbetsmarknads-utbildningen använts som ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt medel. Arbetsmarknadsutbildningen implementerades och utvecklades under en period när de areella näringarnas efterfrågan på arbetskraft minskade kraftigt samtidigt som industrisamhället gick mot sin kulmen. Utbildningsinsatserna har använts och används för att ge personer med bristfälliga eller föråldrade yrkeskunskaper en mer marknadsanpassad yrkeskompetens. Till volymprodukterna i AMU:s sortiment hörde, fram till mitten av 1980-talet, bland annat utbildningar för traditionella industriyrken som verkstadsmekaniker, plåtslagare och svetsare. Där fanns också kontorsutbildningar, vårdutbildningar samt olika former av utbildningsförberedande kurser.

Arbetsmarknadsutbildningen var ett medel för att minska strukturomvandlingens negativa verkningar, höja produktiviteten samt öka rörligheten på arbetsmarknaden. Genom utbildning blev det möjligt att flytta över arbetskraft från områden och branscher, som kännetecknades av kraftiga strukturellt betingade minskningar av efterfrågan på arbetskraft, till framför allt den växande industrin och till offentliga verksamheter.

Arbetsmarknadsutbildningen kan därmed ses som en aktiv politisk insats i syfte att underlätta samhällsomvandlingen. Idag, år 2000, står arbetsmarknadspolitiken inför ett principiellt likartat problem som för 50 år sedan. Det som skiljer är att samhället nu går från industriella strukturer och industriell produktion till det som brukar betecknas som kunskapssamhälle och tjänste-produktion. I ”kunskapssamhället” är kunskap och kompetens gränssättande för det enskilda företaget eller organisationens förmåga till marknadsanpassning och därmed avgörande för dess konkurrenskraft och överlevnadsförmåga. Medarbetarnas kunskap avgör frågan om företaget framtida tillväxt eller nedläggning. Framför allt under 1990-talet har det blivit allt vanligare att politiker i olika sammanhang uttrycker tillit till kunskapen som produktivkraft.

Mot denna bakgrund är det helt logiskt att frågan väckts hur arbetsmarknadsutbildningen nu bäst kan utnyttjas för att lösa problem i samband med den nu aktuella omvandlingen från industri- till kunskapssamhälle. Marknadskrav på dagens arbetssökande är hög kompetens inom olika kunskapsområden spetsat med social kompetens och förmåga till konsultativt förhållningssätt. Det är i detta perspektiv som Arbetsmarknads-verket i ökande utsträckning vänder sina blickar mot högskolor och universitet¹ för att med deras hjälp, på marginalen, bidra till kunskapsökning och marknadsanpassning av de arbetssökandes anställningsbarhet. Samtidigt finns ett växande behov bland högskolorna att tillskapa ökade resurser för forskning, undervisning och kunskapsutveckling. Av detta skäl finns det bland högskolorna ett omfattande intresse att svara upp mot efterfrågan på högskolornas uppdragsutbildning och dito forskning. Det framtida samarbetet mellan länsarbetsnämnderna, som köpare av uppdragsutbildning, och högskolorna, som säljare, kan därför förväntas öka successivt.

Regler för arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå

Arbetsmarknadsutbildningen är oftast yrkesinriktad, men kan också vara allmänvetenskaplig eller orienterande som en nödvändig förberedelse för en yrkesinriktad utbildning. Det kan också röra sig om utbildning i svenska språket för invandrare i syfte att förbereda för arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.² Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetslösa arbetssökande till arbetsmarknadsutbildning.

Lagstiftaren skiljer på reguljär utbildning och uppdragsutbildning. Vid *reguljär utbildning* deltar den arbetslösa i högskoleutbildning, på samma sätt som andra studenter, men erhåller utbildningsbidrag under studietiden. Vid *uppdragsutbildning* köper länsarbetsnämnden utbildningskapacitet vid högskolan och arbetsförmedlingen anvisar därefter arbetslösa arbetssökande att delta i den anordnade utbildningen. Den upphandlade utbildningen kan vara av två olika typer: Skräddarsydda kurser för relativt homogena grupper av arbetslösa studerande eller upphandlade tomma studieplatser inom den reguljära grundutbildningen. Indelningen visas rent schematiskt i tabell 1.

¹ I fortsättningen används av läsbarhetsskäl begreppet högskolor.

² Förordning 1998:1784 om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, 12§.

Reguljär utbildning

En av skillnaderna mellan arbetsmarknadsutbildning i reguljära högskoleutbildningar och arbetsmarknadsutbildning i form av uppdragsutbildning ligger i sättet att bli antagen respektive anvisad till utbildningen. Den arbetssökande kan, i samråd med arbetsförmedlingens handläggare, söka kortare *reguljära högskole-utbildningar*. Om personen blir antagen finns möjligheten att hon eller han erhåller utbildningsbidrag under den tid som kursen pågår. När det gäller reguljär utbildning måste den arbetslöse således genomgå den normala processen för antagning till högre studier. Det enda som skiljer dessa studerande från övriga elever på samma kurser är sättet att finansiera studierna.

Arbetsförmedlingen kan även anvisa sökande till upphandlad utbildning eller *uppdragsutbildning*, dvs. högskoleutbildningar som satts samman för att passa grupper av arbetslösa med vissa gemensamma karaktäristika. Den mest omfattande insatsen av detta slag utgörs för närvarande av ett program för att göra det möjligt för obehöriga lärare att få formell behörighet. Ett annat exempel är insatser för arbetssökande högutbildade med utländsk bakgrund. Ett tredje exempel har varit köpta utbildningar för vårdpersonal utan formell legitimation.

Tabell 1. Olika typer av arbetsmarknadsutbildning vid universitet och högskolor.

TYP AV UTBILDNING	KÄNNETECKEN
Reguljär utbildning	Den studerande har sökt en viss högskolekurs och antagits till utbildningen. Den som är arbetslös kan under vissa förutsättningar erhålla studiebidrag för att finansiera dessa studier. Kursen får omfatta maximalt 40 studieveckor och får inte ingå i en längre sammanhängande utbildning
Upphandlad utbildning	Högskolan skräddarsyr en utbildning för en grupp arbetslösa. Länsarbetsnämnden bestämmer kursinriktning, innehåll och vilka elever som tas ut till utbildningen. Eleverna erhåller utbildningsbidrag under kurstiden.
<i>Hela kurser</i>	
<i>Enstaka platser</i>	Länsarbetsnämnden köper överblivna platser i den reguljära utbildningen och tillsätter dessa med arbetslösa elever som under studietiden får utbildningsbidrag.

Den legala grunden för länsarbetsnämndernas användning av arbetsmarknadsutbildning återfinns i Förordningen 1998:1784 om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Där stadgas att utbildning ”*inom det reguljära utbildningsväsendet på högskolenivå eller därmed jämförlig utbildning får anvisas som arbetsmarknadsutbildning, om den omfattar högst 40 studieveckor och inte är en del av en längre eftergymnasial utbildning.*”³

Arbetsmarknadsutbildning inom *reguljär* högskoleutbildning är därmed begränsad till maximalt 40 studieveckor, motsvarande ett års studier på heltid. Vissa länsarbetsnämnder har, på vår förfrågan, förklarat att man tolkar reglerna så att inte heller upphandlad utbildning får omfatta mer än 40 studieveckor. Andra framförda uppfattningar är att länsarbetsnämnderna är restriktiva när det gäller att bevilja arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär utbildning vid högskolor. Från vissa håll har framkommit att praxis är att sådan utbildning företrädesvis beviljas akademiker med utländsk bakgrund. Skillnaderna mellan svaren från olika länsarbetsnämnder kan ses som ett tecken på nämndernas egen osäkerhet i fråga om tolkningen av gällande bestämmelser.

³ Förordning 1998:1784 om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, 15 §.

Upphandlad utbildning

Länsarbetsnämnd kan hos universitet och högskolor upphandla utbildningar för grupper av arbetslösa eller för enskilda arbetslösa. Upphandlingen kan omfatta hela kurser eller utbildningar eller enskilda studieplatser. När det gäller upphandlade utbildningar eller utbildningsplatser finns, i motsats till arbetsmarknads-utbildning i form av reguljär högskoleutbildning, ingen maximal omfattning eller längd. Upphandlade utbildningar får alltså överskrida 40 studieveckor, ifall detta bedöms erforderligt för att berörda arbetslösa ska få tillräcklig kunskap för att kunna möta arbetsmarknadens krav.⁴ När avtalen gäller upphandlade enskilda studieplatser rör det sig vanligtvis om obesatta reguljära utbildningsplatser som länsarbetsnämnden köper och besätter med arbetslösa arbetssökande.

Kraven på underlag för upphandling regleras i AMS författningssamling och allmänna råd till länsarbetsnämnderna. Länsarbetsnämndens beslut om upphandling av arbetsmarknads-utbildning ska grundas på en sammanvägning av olika förhållanden. De faktorer som väger tyngst är efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft, de arbetssökandes utbildningsbehov och det tillskott av yrkesutbildade som det reguljära utbildnings-väsendet (inklusive Kunskapslyftet) ger.⁵ Föreskrifterna stadgar vidare att

”i beslutsunderlaget ska ingå utbildningsbehov som arbetsförmedling eller länsarbetsnämnd fångar upp i sina olika kontakter med arbetsplatser och sökande, vid samråd med arbetsmarknadens parter samt vid det regionala samrådet mellan olika offentliga utbildningsanordnare.”⁶

Själva upphandlingsförfarandet följer reglerna i Lagen om offentlig upphandling (1992:1528) och motsvarande regler för den europeiska gemenskapen.

⁴ Förordning 1998:1784 om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, 16 §

⁵ AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, 6§.

⁶ AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, 7§.

Regler för högskolornas uppdragsutbildning

Formerna för sådan uppdragsutbildning som kan ges vid högskolorna regleras i förordningen om uppdragsutbildning.⁷ Där definieras i förordningens 1 § begreppet uppdragsutbildning som *”utbildning som anordnas mot särskild avgift från annan än enskild för personer som uppdragsgivaren utser”*. Detta innebär att företag eller statlig eller kommunal myndighet kan köpa uppdragsutbildning från en högskola, men att denna möjlighet inte är tillgänglig för enskilda personer. Det är därmed inte möjligt för en enskild person med finansiella resurser att köpa sig en utbildningsplats vid en högskola.

I Högskoleverkets rapport konstateras att det är finansieringen och det särskilda sättet att utse deltagare som kännetecknar uppdragsutbildningen.⁸ Uppdragsutbildningen är inte högskole-utbildning i formellt hänseende. De studerande i uppdrags-utbildning är inte likställda med andra högskolestuderande och högskoleförfattningarna är inte tillämpliga på denna typ av utbildning. Beställare av uppdragsutbildningar förutsätts vara företag, organisationer, statliga myndigheter samt kommuner och landstingskommuner.

Grundregeln är att de olika högskolorna får bedriva uppdragsutbildning inom ämnesområden där respektive högskola har examinationsrätt. Uppdragsutbildningen får emellertid inte bedrivas i sådan form eller omfattning att den får negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan har som uppgift att bedriva.⁹ I förordningens fjärde paragraf regleras uppdragsutbildningens syfte. Om uppdrags-givaren är en statlig eller kommunal myndighet eller ett landsting, skall uppdraget avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. I andra fall skall uppdraget avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren.

Universitet och högskolor får själva bestämma avgiftens storlek. Avgiften ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.¹⁰

⁷ Förordning om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (SFS 1997:845).

Vissa ekonomiska och planeringsmässiga restriktioner diskuteras under avsnitt 2. Högskolornas nuvarande uppdragsutbildning.

⁸ Högskolans uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14 R, s 19.

⁹ SFS 1997:845, 3§ 2 st.

¹⁰ Avgiftsförordningen (1992:191).

Svårigheten är emellertid att på ett entydigt sätt avgöra hur begreppet full kostnadstäckning ska definieras. När högskolorna lämnar offert på ett visst utbildningsuppdrag väger kostnaderna för lärare och övriga resurser tungt. Till övriga kostnader hör bland annat lokalhyra, kostnader för datorutrustning och kostnader för bibliotek. Lönerna till lärare beror givetvis på vilken eller vilka lärare som engageras. Kostnaderna bestäms även av hur planerings- och förberedelsetid beräknas. Rör det sig om återkommande utbildningar, som åtminstone delvis kan baseras på tidigare genomförda planeringar och förberedelser, är det troligt att denna kostnad kan hållas lägre än när det rör sig om ett helt nytt uppdrag. Att svårigheterna vid beräkning av kostnaderna inte är helt triviala förstås lätt när man vet att olika institutioner vid samma lärosäte kommit till väsentligt skilda prislappar, när de inbördes ovetande lämnat offert på samma undervisningsuppdrag. Situationen beror på att uppdrags-utbildningen på flertalet högskolor planeras och genomförs av institutionerna. Det innebär att policy och kostnader kan variera såväl inom som mellan högskolor. När Högskoleverket gjorde en kartläggning av högskolornas uppdragsutbildning¹¹ fann man att redovisningar och policy varierade påtagligt mellan olika högskolor. Detta ledde bland annat till att uppgifter från de olika högskolorna inte kunde summeras. Utan att gå in i detaljer eller föreslå någon speciell typ av lösning förordade Högskoleverket därför att högskolorna skaffar sig möjligheter att centralt kunna följa utvecklingen i fråga om uppdragsutbildning.

¹¹ Högskolans uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14 R.

Poäng och utbildningsbevis kan ges för uppdragsutbildning

Från och med den 1 januari 1998 kan högskolorna ge uppdragsutbildning som ger betyg, kursbevis och examensbevis enligt grundläggande högskoleutbildning (högskolepoäng) om samma kvalitetskrav ställs på den som på den grundläggande högskoleutbildningen¹². Högskolorna kan också ge uppdragsutbildning i form av utbildningar som är anpassade för vissa grupper av deltagare eller i form av studiedagar, seminarier och liknande. Av dessa olika typer av uppdragsutbildningar torde endast den förstnämnda vara aktuell när det gäller arbetsmarknadsutbildning. På vissa länsarbetsnämnder har man uppgett att just högskolepoängen är viktig, när personer deltar i arbetsmarknadsutbildning i form av uppdragsutbildning vid en högskola. Skälet till detta är högskolans kvalitetskrav. Kunskapen om vad begreppet högskolepoäng står för är väl känd och accepterad. Det innebär att den som avslutat en arbetsmarknadsutbildning vid en högskola har en starkare ställning som framtida arbetssökande än den som skaffat sig motsvarande kunskap på annat sätt.

Äldre regler och motstridiga tolkningar

I Högskoleverkets rapport Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan¹³ redovisas bland annat det rättsläge, som gällde från 1985 och framåt. I samband med regleringen av uppdragsutbildningen 1985 fastslog regeringen och riksdagen att uppdragsutbildning inte är högskoleutbildning i formell mening. Regler om bland annat antagning till grundläggande högskoleutbildning och kårtillhörighet gäller således inte för uppdragsutbildning. Eftersom högskolornas uppdragsutbildning formellt inte är grundläggande högskoleutbildning och eftersom examinationsrätten är kopplad till grundläggande utbildning gav inte, enligt Högskoleverket, reglerna i högskoleförordningen stöd för högskolorna att utfärda kursbevis och examensbevis enligt reglerna i 7 kap. högskoleförordningen¹⁴.

Högskoleverket konstaterar i sin kartläggning, att samtliga universitet och högskolor före 1997 under vissa angivna förutsättningar har gett högskolepoäng för uppdragsutbildning. Förutsättningarna var att behörighets- och kvalitetskrav måste vara uppfyllda.

¹² Förordning om uppdragsutbildning, SFS 1997:845, 7 §.

¹³ Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan, Högskoleverkets rapportserie 1997:16R, s 14.

¹⁴ Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan, Högskoleverkets rapportserie 1997:16R, s 17.

Högskolorna har som stöd för sitt handlande använt Förordning (1985:1037) om uppdragsutbildning i anslutning till statlig och kommunal högskoleutbildning, i vilken det fanns regler om betyg och utbildningsbevis för deltagare i uppdragsutbildning:

”4§ De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och utbildningsbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning, om

1. uppdragsutbildningen följer kursplan som har fastställts enligt bestämmelserna för högskoleutbildning.

2. lärarna har en kompetens som motsvarar vad som gäller för lärare inom jämförbar högskoleutbildning och

3. deltagarna uppfyller de behörighetsvillkor som gäller för antagning till motsvarande reguljära utbildning.”¹⁵

Högskolorna kontrollerade att villkoren enligt 4 § var uppfyllda, och utfärdade därefter poäng och examinationsbevis för de studerande som uppfyllde kriterierna. Exemplet illustrerar det oklara rättsläge som rådde beträffande uppdragsutbildning från 1985 och fram till och med 1997. Samtidigt som Högskoleverket ansåg att högskolepoäng och utbildningsbevis inte fick utfärdas till studerande som deltog i uppdragsutbildningar utfärdade samtliga högskolor poäng och utbildningsbevis.

Oklara regler påtalades i remissvar

I remisser till Högskoleverket, med anledning av kartläggningen av poänggivande uppdragsutbildning i högskolan (1997), påtalade många högskolor det oklara regelsystemet. Högskolorna efterlyste även klarare regler i fråga om dokumentation av uppdragsutbildningen i förhållande till den enskilde.

Studenterna kritiska till poäng och examensbevis för uppdragsutbildning

Vad gällde poänggivande kurser och examina ansåg Sveriges Förenade Studentkårer, SFS, att uppdragsutbildning bara skall få ges i form av skraddarsydda kurser för fort- och vidareutbildning. Av kursbevisen skulle klart framgå att det var fråga om uppdragsutbildning. SFS krävde vidare att uppdragsutbildning aldrig skulle kunna ge högskolepoäng. Organisationen menade att syftet med uppdragsutbildning aldrig skulle tillåtas leda till en examen eller räknas in i en examen. SFS menade att poänggivande uppdragsutbildning i sådana fall skulle innebära en andra väg in i högskolan. Man menade att antagningssystemet skulle sättas ur

¹⁵ SFS 1985:1037, 4§.

spel då det skulle gå att ”köpa sig förbi” kön till den spärrade högskolan.¹⁶ Studentkårerna var i remissvaren kritiska till svårigheterna att kunna överblicka olika konsekvenser av högskolornas uppdragsverksamhet. I rapporten påtalades denna brist på samordning och överblick även av Högskoleverket.

Högskoleverkets förslag till ny reglering av uppdragsutbildningen (1997)

Sammanställningen av remissvaren på Högskoleverkets kartläggning visade att universiteten och högskolorna hanterade uppdragsutbildningen på olika sätt. Detta gällde bland annat dokumentation i förhållande till den enskilde. I stort sett samtliga universitet och högskolor förordade att uppdragsutbildning skulle kunna dokumenteras på samma sätt som grundutbildning.

Högskoleverket framhöll att det med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är viktigt att det redan från början står klart för den enskilde hur utbildningen kommer att dokumenteras i kompetenssammanhang. Verket ansåg att reglerna om högskolornas uppdragsutbildning och dokumentationen av denna inte kan anses som ett led i budgetregleringsprocessen. Reglerna bör i stället ses som generellt bindande rättsnormer för universitet och högskolor. Högskoleverket menade därför att regleringen av uppdragsutbildning i sin helhet borde finnas i högskoleförordningen och inte som tidigare i regleringsbrevet. De nya reglerna för högskolornas uppdragsutbildning trädde i kraft den 1 januari 1998 och följer så gott som helt Högskoleverkets argumentering och förslag.¹⁷

¹⁶ Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan, Högskoleverkets rapportserie 1997:16 R s 20 och s 56.

¹⁷ Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan, Högskoleverkets rapportserie 1997:16 R, s 29 ff.

2 Högskolornas nuvarande uppdragsutbildning

Högskoleverket har genomfört en kartläggning av uppdragsutbildningen vid universitet och högskolor, och resultaten presenterades i rapporten Högskolornas uppdrags-utbildning¹⁸. Högskoleverket konstaterar där att högskolorna dels gör olika bedömningar om vad som är eller skall räknas som uppdragsutbildning, dels även att flertalet högskolor har svårigheter att redovisa omfattning och inriktning av pågående uppdragsutbildningar. Undersökningen avser situationen under 1998 jämfört med föregående år. Högskoleverket konstaterar därvid att uppdragsutbildningen under 1998 låg på en oförändrad nivå, jämfört med året innan. I några fall redovisades även minskningar.¹⁹ Som förklaringar till minskningarna hade högskolorna åberopat kommunernas budgetmässiga restriktioner. Högskolorna framhöll även att den egna lärarpersonalen i första hand användes i den reguljära utbildningen.

Det senare förhållandet beror på att institutionerna, av budgetmässiga restriktioner, vanligtvis undviker att anställa fler lärare än vad som motsvarar tilldelade medel för grund-utbildningens behov. Genom att schemalägga lärarnas tjänstgöring på detta sätt finns sällan utrymme för institutionen/högskolan att åta sig utbildningsuppdrag som kan komma under löpande planeringsperiod dvs. under pågående läsår eller termin. Det innebär att högskolorna ofta saknar möjligheter att svara upp tillräckligt snabbt, när näringsliv och myndigheter efterfrågar uppdragsutbildning. Men det får också som konsekvens att risken för att de som brukar kallas för ”duktiga” lärare inte försvinner över från grundutbildningen till uppdragsutbildningen. Det ligger utanför denna analys att studera omfattning och konsekvenser av de lärarresurser som försvinner från grundutbildning till olika bisysslor.

¹⁸ Se sidan 4.

¹⁹ Högskolornas uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14R, s 22.

Brist på lärare begränsande för uppdragsutbildningen

En förutsättning för att högskolorna skulle kunna öka omfattningen av uppdragsutbildning vore att man hade fler lärartjänster än vad som krävs för grundutbildningen. Denna extra lärarkapacitet skulle då kunna utnyttjas för att snabbare än i dag svara mot efterfrågan på uppdragsmarknaden. En annan begränsande faktor är att så länge högskolorna inte har avdelade resurser för uppdragsutbildning kommer möjligheterna vara begränsade att svara på offertförfrågningar, från till exempel länsarbetsnämnder. Offertförfrågningarna är ofta mycket omfattande varför högskolor som saknar särskilt avdelade resurser har svårt att motsvara marknadens förväntningar på snabba svar. En konsekvens blir att högskolor som inte kan svara på offertförfrågningar eller som inte har tillräcklig lärarkapacitet inte heller kommer att kunna expandera uppdragsutbildningen. Eftersom högskolornas uppdragsutbildning ska täcka sina egna kostnader utan att belasta anslagsfinansierad grundutbildning har högskolorna svårt att frigöra eller tillskapa de lärarresurser som krävs för en expansion. Av samma skäl har högskolorna svårt att skapa de administrativa resurser som krävs för administration av uppdragsutbildningen och för olika former av marknadskontakter. Det finns alltså ekonomiska restriktioner, betingade av gällande lagar och författningar, som begränsar tillväxten av högskolornas uppdragsutbildning.

Krav på samordning kommer att följas upp

Den tröghet som högskolan ibland uppvisar, när det gäller att svara på omvärldens efterfrågan på utbildningsuppdrag, har ofta att göra med att bristen på samordning inom högskolan. De små och mindre högskolorna har lättare att skaffa översikt och samordning än stora universitet. Högskolor med centrala funktioner för samordning av utbildningsuppdrag förefaller ha mera uppdragsutbildning än högskolor som saknar sådan samordning. Bilden är emellertid splittrad. Efterfrågan på uppdragsutbildningar tvingar fram rutiner som underlättar hanteringen. Eftersom olika institutioner möter olika efterfrågan kommer därmed förmågan att utforma, sälja, genomföra och administrera uppdragsutbildningar att variera mellan institutionerna. Det är därmed inte ovanligt att det internt inom samma högskola förekommer betydande skillnader både avseende synen på och genomförandet av uppdragsverksamhet. Högskoleverket efterlyste i sin rapport åtgärder från högskolorna för att öka samordningen av aktiviteter som har att göra med uppdragsutbildning. Högskoleverket avser att under år 2000 följa upp hur dessa direktiv har efterlevts.

Högskoleverket nämner i sin rapport Mitthögskolan, Lärarhögskolan, Linköpings Universitet och KTH som exempel på högskolor med ökande andel uppdragsutbildning. Karolinska Institutet ger uttryck för uppfattningen att *uppdragsutbildningen på sikt kommer att bli allt viktigare*.²⁰ Denna uppfattning är idag mycket utbredd bland högskolorna. Ett viktigt skäl till detta är, som inledningsvis nämndes, att det finns ett växande behov bland högskolorna att tillskapa ökade resurser för forskning, undervisning och kunskapsutveckling. I en situation när stats-makterna på grund av budgetrestriktioner inte kan tillgodose den högre utbildningens behov av resurser för tillväxt, framstår uppdragsutbildning och uppdragsforskning som en framkomlig väg för att öka resurserna. Uppfattningen att uppdragsutbildningen bör öka är inte oomstridd. Från studentkårerna framhålls bland annat risken för att uppdragsutbildningen kommer att engagera ”de bästa” lärarna samt att trängsel och konkurrens om fasta resurser, till exempel utbildningslokaler datasalar och liknande, leder till att förhållandena för studenterna försämras.

Regler för holdingbolag

År 1995 gav den dåvarande regeringen tillstånd att bilda holdingbolag för forskning anknuten till universiteten i Stockholm, Umeå och Göteborg samt till Karolinska institutet och Sveriges lantbruksuniversitet.²¹ Beslutet vilade bland annat på den forskningspolitiska propositionen *Forskning för kunskap och framsteg*.²² Regeringen ansåg att universitet och högskolor skulle ha rätt att ha bolag för forskning. Syftet var enligt föredraganden att bolagsbildningen skulle ses som en av flera möjliga vägar för att tillgänglig kunskap skulle nå tillämpning, i första hand inom industriell verksamhet. Genom holdingbolag, ägda av universiteten, skulle enligt regeringen forskningens kontakter med näringslivet stärkas och förbättras. Genom dessa bolagsbildningar skulle enligt beslutet incitament skapas för såväl universitet och högskolor som enskilda forskare att exploatera forskning för kommersiell tillämpning.

I maj 1994 gav regeringen universiteten och vissa högskolor i uppdrag att inkomma med förslag till bildande av bolag för forskning. Den 15 september samma år beslutade regeringen att holdingbolag skulle bildas vid Högskolan i Luleå, Kungliga Tekniska Högskolan, Linköpings universitet, Högskolan i Halmstad och Lunds universitet.

²⁰ Högskolans uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14 R, s 22.

²¹ Regeringsprotokoll I 20 1995-06-29, N95/1443.

²² Proposition 1992/993:170.

Avsikten var att övriga lärosäten skulle komma därefter. 1995 var turen att bilda holdingbolag kommen till Uppsala universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, samt Sveriges Lantbruksuniversitet. Samtliga elva uppräknade lärosäten har efter de två regeringsbesluten bildat holdingbolag för forskning och utveckling. Efter detta regeringsbeslut 1995 har inga ytterligare sådana holdingbolag tillkommit.

Principen för dessa holdingbolag var att de skulle bildas efter förslag från det egna universitetet eller högskolan. Bolagen var tänkta att utgöra moderbolag i blivande koncerner med projekt- och tjänstebolag som dotterbolag. Staten företrädd av Näringsdepartementet skulle vara ägare. På sikt skulle berört universitet eller berörd högskola företräd statens ägarintressen. Staten skulle i samband med bildandet av respektive moderbolag ge förutsättningarna för bolagets verksamhet samt tillskjuta erforderligt kapital. Från och med 1 januari 1998 övergick förvaltningen av statens aktier i holdingbolagen från Näringsdepartementet till det lärosäte där holdingbolaget verkar.

Regeringen uppdrog i början av juni 1993 åt Riksrevisionsverket (RRV) att gå igenom vad som behöver beaktas vid bolagsbildningar av det aktuella slaget. Drygt 14 dagar senare var redovisade RRV sitt arbete. I bolagsordningen stadgas att

”Föremålet för bolagets verksamhet skall vara att äga, försälja och förvalta aktier och andelar i hel- eller delägda projekt/tjänstebolag, vars syfte skall vara att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete syftande till kommersiell exploatering av projekt och kunskaper framtagna eller uppkomna inom ramen för verksamheten vid det berörda universitetet eller högskolan, samt bedriva annan därmed förenlig verksamhet. Projekt/tjänstebolagen får inte (vare sig direkt eller indirekt) bedriva sådan forskning, därmed sammanhängande undervisning eller i övrigt sådan verksamhet som från tid till annan utgör grundläggande verksamhet vid det till bolaget knutna universitetet eller högskolan.”²³

Holdingbolagens syfte är med andra ord att helt eller delvis äga dotterbolag vars syfte är att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete i kommersiellt samarbete med industrin. Företrädare för Högskoleverkets tolkar vid samtal denna paragraf i bolagsordningen så att uppdragsutbildning ej får ske inom ramen för holdingbolagens verksamhet.

²³ Bolagsordning för holdingbolagen, § 3. Bilaga 2 till protokoll vid regeringssammanträde den 29 juni 1995 nr I 20.

Det ligger inte inom ramen för denna rapport att i detalj behandla verksamheten vid universitetens holdingbolag. Riks-revisionsverket (RRV) har regeringens uppdrag att fram till och med år 2005 revidera verksamheten vid de elva universitets-anknutna holdingbolagen och deras dotterbolag. Den senaste av dessa rapporter är daterad 1999-08-13.²⁴ RRV har inte haft några erinringar mot bolagens verksamhet.

Under SU Holding AB, Stockholms universitets holdingbolag, finns ett SU Holding Utbildning AB vars uppgift är att förmedla utbildning till företag och organisationer.²⁵ En konsult, som utrett frågan om hur uppdragsutbildningen ska kunna göras mera lönsam, förklarar i en artikel ²⁶ att

”Stockholms universitet har ett stort försprång eftersom man har tillgång till framstående forskare inom de mest skilda discipliner och kan erbjuda kunderna mycket stor flexibilitet.”

I artikeln pekas på företagens behov att utveckla medarbetarnas kompetens samt på universitetets möjligheter att vinna på att samordna försäljningen av uppdragsutbildningen.

”En grundidé är att skräddarsy utbildningarna efter de tilltänkta kundernas behov. Det nya bolaget skulle då fungera som en sorts mäklare mellan institutionerna och kunderna för att sy ihop ett bra utbildningspaket. De pengar man får in ska sedan återföras till de institutioner som medverkat och även användas för att säkerställa bolagets utveckling och överlevnad. Medverkan i det nya bolaget ska vara helt frivillig. De institutioner som redan har en väl fungerande uppdragsutbildning ska kunna fortsätta med den verksamheten på egen hand.”

I rapporten från RRV redovisas verksamheten under 1998 vid de universitetsanknutna holdingbolagen och deras dotterbolag. Ur revisionsrapporten framgår att Uppsala Universitets Utveckling AB (holdingbolaget) har ett helägt dotterbolag Institutet för Personal- och Företagsutveckling i Uppsala AB. Bolagets verksamhet är enligt revisionsrapporten att bedriva uppdrags-verksamhet på vetenskaplig grund inom områdena ledning och ledarskap, kompetens och lärande

²⁴ RFV Rapport 1999-08-13, dnr 20-97-4599.

²⁵ Stockholms universitets personaltidning, SU-Nytt, nr 4, maj 1999, s 8 – 9.

²⁶ Effektiv och lönsam uppdragsutbildning, SU-Nytt nr 4, maj 1999, s 9.

samt arbetsmarknads- och personalfrågor.²⁷ RRV beskriver verksamheten:

”Verksamheten genomförs i form av öppna och företagsinterna utvecklingsprogram, seminarier och kunskapsresor. Vidare arbetar bolaget med utredningar, utvecklingsprojekt, konsulttjänster samt utgivning av rapporter och läromedel.

Inom bolaget bedrivs *även*²⁸ forsknings- och utvecklings-verksamhet samt internationellt samarbete inom ramen för de olika områdena.

Till bolaget hör vidare ett helägt dotterbolag, *Uppsala Gruppen Utbildning & Organisation AB*, vilket arbetar med skol-utvecklingsfrågor, samt två intressebolag, nämligen *ABC Karriär & Kompetens AB* med 50 % ägarandel och *Nya HRM-Tidningen AB*, med 28 % ägarandel.”

Holdingsbolaget vid Göteborgs universitet AB har en majoritetspost (51 procent av aktierna) i IT-forskningsinstitutet Viktoria AB. Syftet med bolaget är att bedriva forskning, utveckling och utbildning inom informationsteknologi samt att verka för att forskningsresultat och tillämpningar på IT-området snabbt kommer till praktisk användning. RRV beskriver i sin rapport bolagets fyra programområden: Mobil informations-teknik, underhållning och nya media, IT och organisation samt interaktivt lärande. RRV fortsätter beskrivningen:

”Bolaget bedriver även utbildningsverksamhet bestående av seminarier anordnade av de olika forskningsgrupperna samt ett samarbete med Chalmers tekniska högskola och Göteborgs universitet avseende industridoktorander och examensarbete.”²⁹

Under avsnittet om regler för uppdragsutbildningen diskuterades tidigare förekommande skillnader i synen på uppdragsutbildningen mellan Högskoleverket och vissa högskolor och universitet. De tre exemplen från Stockholm, Uppsala och Göteborg visar att vissa lärosätens tolkning av bolagsordningen för de universitets- och högskoleanknutna holdingbolagen ibland skiljer sig från Högskoleverkets.

Den högre utbildningen har i dag tre fastslagna uppgifter: Forskning, undervisning och information om forskning och samverkan med det omgivande samhället. Till denna tredje uppgift är uppdragsutbildningen när knuten. Högskoleverket har i sina kartläggningar

²⁷ RRV s 6.

²⁸ Förf:s kursivering

²⁹ RRV s 16.

konstaterat att uppdragsutbildningen är mera omfattande och lättare att överblicka vid universitet och högskolor som har en central funktion för uppdragsutbildning. Utan att föreslå detaljerade regler för hur denna samordning ska utformas har Höskoleverket därför krävt av de olika lärosätena att de ska inrätta lämpliga ledningsstrukturer för uppdragsutbildningen. Ministären Carlsson begränsade, i sina ovan citerade beslut om bolagsordning för universitetens och högskolornas holdingbolag, verksamheten till att inte omfatta uppdragsutbildning. Ministären Persson har sedan den tillträdde inte lämnat tillstånd att bilda holdingbolag till fler högskolor.

Uppdragsutbildning – fem procent av intäkterna, två procent av eleverna

När det gäller den ekonomiska omfattningen av uppdrags-utbildningen har Höskoleverket försökt summera denna och för 1998 kommit fram till att den uppgick till knappt 800 miljoner kronor, dvs. drygt fem procent av alla intäkter till grundutbildningen. Till högskolor och universitet med högre andel uppdragsutbildning än övriga hör Linköpings universitet (tio procent av intäkterna för grundutbildningen eller totalt 90 miljoner kronor) samt högskolorna i Kalmar respektive i Karlskrona/Ronneby. Karlskrona/Ronneby var i Höskoleverkets kartläggning den högskola som hade störst andel uppdrags-utbildning i förhållande till den totala grundutbildningen, 17 procent.³⁰

Läsåret 1997/98 var antalet helårsstudenter cirka 250 000. Av dessa utgjorde cirka 5 400 eller två procent elever som var registrerade i uppdragsutbildningar. Andelen helårsprestationer för elever i uppdragsutbildning ligger på motsvarande nivå, två procent av samtliga helårsprestationer. Deras studieresultat motsvarar alltså resultaten för elever i den reguljära utbildningen.

Höskoleverkets kartläggning visar att den dominerande andelen uppdragsgivare återfinns inom den offentliga sektorn. De uppdrags-utbildningar som överstiger 10 studieveckor utförs bland annat åt kommunerna för skolans behov och åt landstingen för främst sjukvårdens behov. För den statliga sektorn genomförs bland annat skraddarsydda kurser för deltagarnas kompetens-utveckling på uppdrag av enskilda myndigheter. Utbildning genomförs även för arbetslösa på uppdrag av länsarbets-nämnderna.³¹ Högskolorna utför också uppdragsutbildning åt privata företag och organisationer. Enligt Höskoleverkets kartläggning kan det vara "*skraddarsydda kurser eller*

³⁰ Högskolans uppdragsutbildning, Höskoleverkets rapportserie 1999:14 R, s 23

³¹ Högskolans uppdragsutbildning, Höskoleverkets rapportserie 1999:14 R, s 24.

kurser som helt motsvarar reguljära kurser i bland annat juridik, företagsekonomi, språk, data och teknik". De uppdragsutbildningar som genomförs för privata företags räkning har ofta formen av kortare enstaka kurser.

Högskoleförlagd arbetsmarknadsutbildning

När man studerar de uppdragsutbildningar som köps av länsarbetsnämnderna för att användas som arbetsmarknads-utbildning finner man att huvuddelen eller 65 procent utbildning som berör enstaka elever. Åtta procent av avtalen berör grupper på mellan två och fem elever. Tre procent av avtalen berör grupper på mellan sex och nio elever. Elva procent av avtalen berör grupper med 10 – 19 elever och 13 procent av avtalen berör grupper med mer än 20 elever.

Tabell 2: Antalet avtal om uppdragsutbildning 1996 – 1999, som tecknats mellan länsarbetsnämnder och högskolor, fördelat på länstyp och antal deltagare per avtal

LÄNSTYP	ANTAL DELTAGARE PER AVTAL					Totalt
	1	2 – 5	6 – 9	10 – 19	> 20	
Storstadslän	328	43	18	74	70	533
	61,5 %	8,1 %	3,4 %	13,9 %	13,1%	100,0 %
Skogslän	90	10	1	17	22	140
	64,3 %	7,1 %	0,7 %	12,1 %	15,7 %	100,0 %
Övriga län	191	22	7	17	28	265
	72,1 %	8,3 %	2,6 %	6,4 %	10,6 %	100,0%
Total	609	75	26	108	120	938
	64,9 %	8,0 %	2,8 %	11,5 %	12,8 %	100,0 %

KÄLLA: Egna bearbetningar av data ur AMS administrativa register över uppdragsutbildning 1996 – 1999.

I tabell 2 redovisas utfallen av uppdragsutbildning som länsarbetsnämnderna köpt av högskolorna under åren 1996 – 1999. Sammanställningen bygger på uppgifter om länsarbetsnämndernas utbetalningar för upphandlad högskoleförlagd arbetsmarknadsutbildning. Tabellen är rensad från kurser som köpts från Folkuniversitetet. Skälet till detta är att Folkuniversitetet inte ger eftergymnasial utbildning. De kurser som Folkuniversitetet i dessa sammanhang specialiserat sig på är framför allt sjukvårdssvenska, dvs. undervisning i svenska för utländska läkare och sjuksköterskor i syfte att ge dessa underlag för svensk legitimation. I sammanställningen förekommer upphandlingar som länsarbetsnämnderna gjort från utbildningsanordnare vilka i sin tur köpt hela eller delar av utbildningen från olika högskolor. Sammanställningen kan därmed innehålla en överskattning av länsarbetsnämndernas upphandling av arbetsmarknadsutbildning från högskolorna. Skälet till detta är att delar av dessa upphandlade utbildningar ibland ges av de avtalstecknande icke-akademiska utbildningsanordnarna själva.

533 avtal motsvarande 57 procent av det totala antalet handlades upp av länsarbetsnämnderna i de tre storstadslänen³², 15 procent av avtalen upphandlades av länsarbetsnämnder i skogslänen medan återstående 28 procent upphandlades av länsarbetsnämnder i övriga län. I runda tal har knappt 250 avtal tecknats per år varav drygt hälften i storstadslänen. När man ser till upphandlingar som berör grupper

³² Storstadslän 1,12 och 14, där det bör noteras att Skåne län och Västra Götalands län bildades under den studerade perioden. Skogslän 17, 20 – 25.

med 10 elever eller mer är dessa mindre vanliga inom kategorin övriga län än i de båda andra länstyperna. Tänkbara förklaringar till dessa skillnader torde vara att befolkningens och arbetskraftens sammansättning varierar mellan de olika regiontyperna.

Av samtliga avtal för upphandlad arbetsmarknadsutbildning år 1997 berörde, enligt uppgifter från Arbetsmarknadsstyrelsen, elva procent utbildningar för enstaka personer. För år 1998 var motsvarande andel tolv procent och för 1999 nio procent. Av de avtal om arbetsmarknadsutbildning, som länsarbetsnämnderna upphandlade vid högskolorna under åren 1996 - 1999, utgjorde 65 procent uppdragsutbildning för enstaka individer. Att siffran så kraftigt avviker från förhållandena för all upphandlad arbetsmarknadsutbildning kan förklaras av att det finns förhållandevis få arbetslösa akademiker vid arbetsförmedlingarna³³. De arbetslösa akademikerna har dessutom sällan samma grundutbildningar och yrkesinriktningar.

³³ Se tabell 3.

Tabell 3: Antal arbetslösa personer (kategori 11, 12 och 13), med någon form av akademisk utbildning, fördelade efter sökt yrke med krav på högre utbildning.³⁴

SÖKT YRKE	KÖN		TOTALT
	Kvinnor	Män	
Ledningsarbete	280	894	1174
Krav på teoretisk specialistkompetens	7003	7556	14 559
Krav på kortare högskoleutbildning	3315	4416	7 731
Totalt	10598	12866	23464

KÄLLA: Egna bearbetningar ur Händel.

Av detta följer att den arbetsmarknadsutbildning som upphandlas vid universitet och högskolor endast utgör en ringa andel, 2,6 procent, av all arbetsmarknadsutbildning. En annan konsekvens blir att utbildningsplatser vid universitet och högskolor, när de upphandlas för arbetslösa akademiker, mycket ofta regleras i avtal som berör enstaka personer.

Följden av detta individualiserade förfaringssätt blir att länsarbetsnämndernas köp av uppdragsutbildning vid universitet och högskolor blir arbetskrävande för samtliga inblandade parter. Arbetsförmedlingen måste specificera utbildnings- och kompetensbehov för en akademiker i taget. Om länsarbetsnämnden enbart vänder sig till statliga universitet eller högskolor behöver anbuds-förfarande inte tillämpas. Vill nämnden däremot vända sig till icke statliga universitet eller högskolor eller andra utbildningsanordnare, måste anbudsunderlag upprättas och tillkännages. Respektive högskola måste därefter bearbeta anbudsunderlaget, föreslå lämplig utbildning samt lämna prisuppgift till länsarbetsnämnden.

Totalt under åren 1996 – 1999 genomförde 6 053 arbets-sökande högskoleförlagd arbetsmarknadsutbildning. 177 personer påbörjade men avbröt studierna. Den totala kostnaden enligt avtalen var 261 miljoner kronor medan den totalt utbetalade summan var drygt 131

³⁴ Uppgifterna avser förhållandet den 10 april 2000. Samma dag fanns vid arbetsförmedlingarna 7495 arbetslösa personer, med någon form av akademisk utbildning, vilka sökte arbete inom yrkesområden som inte krävde akademisk utbildning. Vid utgången av mars år 2000 fanns totalt drygt 236 000 arbetslösa. Antalet personer med någon typ av akademisk utbildning utgjorde därmed 13 procent av samtliga arbetslösa. Lägg märke till att personer som erhållit denna utbildningskod inte måste ha en avslutad akademisk examen.

miljoner kronor. Detta motsvarar en årlig genomsnittlig utbetalning av cirka 33 miljoner kronor. Länsarbetsnämnderna köper arbetsmarknadsutbildning från olika utbildningsanordnare för cirka 3 miljarder kronor per år. Den högskoleupphandlade arbetsmarknadsutbildningen svarar därmed för ungefär en procent av länsarbetsnämndernas totala upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Detta stämmer väl med resultat av beräkningar som Arbetsmarknadsstyrelsen AMS gjort på händelmaterial. Dessa resultat visar att av dem som deltagit i arbetsmarknadsutbildning under åren 1992 – 1999 studerade mellan 1 och 2 procent vid universitet eller högskolor.

Yrkesinriktning för reguljär respektive uppdragsutbildning

Bearbetningar av material ur Händel, som gjorts för denna rapport, visar att cirka 650 elever i högskoleförlagd arbetsmarknadsutbildning avslutade sina utbildningar under andra kvartalet 1999. Av dessa elever skulle 242 personer ha deltagit i reguljär högskoleutbildning och 416 i uppdragsutbildningar. Den reguljära utbildningen motsvarar utbildningsplatser som ej upphandlats. Eleven deltar i någon av högskolans reguljära utbildningar men finansierar studierna med utbildningsbidrag. Reglerna maximalt 40 veckor samt att kursen/kurserna inte utgör del av en större sammanhängande utbildning är tillämpliga. När det gäller uppdragsutbildningar har dessa upphandlats av länsarbetsnämnd, arbetsförmedlingen utser (anvisar) deltagare och utbildningsbidrag utgår till eleverna. Bearbetningen ur Händel ger följande resultat:

Tabell 4: Antalet personer som lämnat arbetsmarknadsutbildning (avslutat eller gjort uppehåll) vid högskolor och universitet 2:a kvartalet 1999.

YRKESINRIKTNING	TYP AV UTBILDNING				Totalt
	Enligt	Händel	Korrigerad		
	Reguljär utbildning	Uppdragsutbildning	Reguljär utbildning	Uppdragsutbildning	
Teknologi/datavetenskap	13	53	13	53	66
Teknik/ingenjörarbete	9	17	9	17	26
Kultur/samhällsvetenskap	39	18	0	57	57
Ekonomi/media	4	20	4	20	24
Pedagogik	74	77	0	151	151
Kontorsarbete	2	1	2	1	3
Kundservicearbete	2	12	2	12	14
Restaurang/service	0	12	0	12	12
Försäljning/detaljhandel	0	0	0	0	0
Hälsa- och sjukvårdsarbete	36	40	0	76	76
Bygg- och anläggningsarbete	0	0	0	0	0
Hantverksarbete/ tillverkning	2	3	2	3	5
Maskinoperatörsarbete	0	0	0	0	0
Transport	0	1	0	1	1
Lokalvård/biträde	0	0	0	0	0
Övrigt	8	15	8	15	23
Förberedande	53	147	0	200	200
Totalt	242	416	40	618	658

KÄLLA: Egna bearbetningar av data ur AMS verksamhetsbaserade händelsedatabas Händel.

Enligt uppgifterna ur Händel skulle mer än en tredjedel av arbetsmarknadsutbildningen vid högskolor och universitet vara att hänföra till reguljär utbildning. Denna siffra torde kunna ifrågasättas. Skälen till avvikelserna torde vara rena felkodningar på de enskilda arbetsförmedlingskontoren. Reguljära utbildningar inom området kultur/samhällsvetenskap torde i betydande utsträckning kunna hänföras till folkhögskolor vilket motsvarar gymnasieutbildningar. Utbildningarna inom pedagogik utgörs huvudsakligen av upphandlad praktisk pedagogisk utbildning, PPU. Denna utbildning används inom det som brukar benämnas lärarprojektet och syftar till att ge arbetslösa akademiker, företrädesvis med lärarefarenhet, behörighet för läraryrket. Den praktiskt pedagogiska utbildning, som normalt omfattar 40 studieveckor, följs i förekommande fall av ämnesstudier för att ge

berörda individer lärarbehörighet. Utbildningarna inom hälso- och sjukvårdsområdet har till övervägande delen utgjorts av sjukvårdssvenska, som varit upphandlad.

Posten förberedande undervisning torde kunna tolkas på två sätt. Antingen är det fråga om högskoleförberedande utbildning eller också rör det sig om rena ämnesstudier för att obehöriga lärare ska kunna erhålla lärarbehörighet. I det första fallet skulle personerna över huvud taget inte redovisas i denna sammanställning i det andra fallet skulle utbildningen vara upphandlad. Vi har här valt att anta att uppgiften berör ämneskompletterande studier för blivande lärare. Om tabellen korrigeras för dessa fyra poster skulle cirka 620 individer ha lämnat köpta utbildningar medan cirka 40 lämnat reguljära utbildningar. De reguljära utbildningarna skulle i så fall motsvara cirka 6 procent av all högskoleförlagd arbetsmarknadsutbildning. Vi har valt att inte ifrågasätta resterande förekomster av redovisade reguljära utbildningar. Detta skulle möjligen kunna innebära en fortsatt överskattning av andelen reguljära utbildningar.

Reguljär högskoleutbildning sällsynt som arbetsmarknadsutbildning

Ett skäl till denna bedömning är uppgifter såväl från länsarbetsnämnder som från Arbetsmarknadsstyrelsen, som säger att arbetsmarknadsutbildningar i form av reguljära högskoleutbildningar är sällsynta.

Köp av reguljära utbildningsplatser

Ett avtal mellan Länsarbetsnämnden i Västerbotten och Umeå universitet kan stå som exempel på en upphandlad arbetsmarknadsutbildning inom den reguljära högskoleutbildningens ram.³⁵ Universitetet strävar enligt avtalet efter att fungera som resurs för arbetssökande, när det gäller kompetenshöjande insatser på akademisk nivå. För arbetsförmedlingen fungerar avtalet som komplement till övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Placering inom ramen för avtalet kan bli aktuell när arbetsförmedlingen bedömer att fortbildning på universitetsnivå ger den enskilde bättre förutsättningar på arbetsmarknaden.

När det står klart vilken kurs som är aktuell för den arbetssökande tar arbetsförmedlingens handläggare kontakt med UnivEx, som är universitetets centrala organ för samordning av uppdragsutbildning. UnivEx undersöker därefter möjligheterna att ordna plats för den

³⁵ Avtal mellan Länsarbetsnämnden i Västerbottens län och Umeå universitet. Universtietets Dnr 242-347-00.

arbetslöse på aktuell kurs. Den arbetslöse ska uppfylla behörighetskrav som gäller för aktuell kurs men behöver inte konkurrera med övriga studerande för att bli antagen till platsen. De studieplatser som kan vara aktuella är dels överblivna platser, i sådana fall när kurserna inte har blivit fyllda, dels kan det röra sig om extra inrättade platser på sådana utbildningar där samtliga platser är fyllda.

Avtalet erbjuder möjlighet till uppköp av enstaka kursplats. För arbetsförmedlingen innebär detta att man inte måste samla grupper av arbetssökande inom samma kategori för att få utbildningen till stånd. UnivEx ser till att ansökningshandlingar skickas till antagningsenheten och att den studerande registreras på rätt kurs. Den studerande ska uppfylla behörighetskraven till aktuell kursplats. Då den studerande uppfyller kursplanens antagningskrav kan denne tillgodoräkna sig poängen.

Överenskommelsen mellan Umeå universitet och Länsarbetsnämnden i Västerbotten fungerar som ett avropsavtal. Arbetsförmedlingens handläggare anmäler behovet till UnivEx som efter kursen fakturerar länsarbetsnämnden. Avtalet som löper under år 2000 stipulerar att maximalt 500 kursveckor kan handlas upp på detta sätt. En överenskommelse mellan universitetet och länsarbetsnämnden är begränsat så att maximalt tre studerande kan erbjudas sådan arbetsmarknadsutbildning på samma kurs. Varje elev får delta i sådan utbildning under högst 20 veckor. Den utbildning som överenskommelsen omfattar får inte användas för att avsluta en tidigare oavslutad akademisk utbildning.

Upphandling för 1500 elever per år

Uppdragsutbildningen omfattar två procent av högskolans sam-tliga studenter på grundutbildningar. Den bidrar med fem procent av högskolans intäkter för grundutbildning. Under åren 1996-1999 berördes 6 000 studerande av länsarbetsnämndernas totala upphandling av uppdragsutbildningar vid högskolorna. Detta motsvarar ett genomsnitt på 1 500 studerande per år. Den köpta arbetsmarknadsutbildningen omfattade 172 605 genomförda kursveckor under de fyra aktuella åren. Detta motsvarar 4 300 helårsprestationer under fyra år eller 1 075 helårsprestationer per år. Den genomsnittliga kurslängden var 28 veckor per elev. Den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen utgjorde därmed omkring en femtedel av högskolornas totala uppdragsutbildning.

Låt oss anta att de elever som genomförde arbetsmarknadsutbildning inom högskolans reguljära utbildningar hade ungefär samma

genomsnittliga kurslängd som deltagarna i upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär utbildning får inte omfatta mer än 40 studieveckor. En ter-mins studier på heltid motsvarar 20 veckors studier. Om eleverna är fördelade så att hälften av dem går en termin och den andra hälften går två terminer blir den genomsnittliga studietiden 30 veckor, vilket ligger mycket nära den beräknade genomsnittliga längden för uppdragsutbildningarna. Vi har sett att under andra kvartalet 1999 var andelen elever som lämnade arbetsmarknads-utbildning i form av reguljär utbildning vid högskolan cirka 6 procent av samtliga som deltog i arbetsmarknadsutbildning vid universitet och högskolor. Om båda grupperna hade samma genomsnittliga kurslängd skulle detta motsvara cirka 65 helårspresentationer av elever i reguljär högskoleutbildning. Med 28 veckors genomsnittlig kurstid skulle detta motsvara totalt cirka 90 elever per år i hela riket. Det motsvarar 0,4 promille av samtliga elever som deltar i högskolornas grundutbildningar. Mot varje elev som deltar i reguljär högskoleutbildning och finansierar sina studier med utbildningsbidrag svarar knappt 2800 elever med normal studiefinansiering dvs. studenter som lever på studiemedel. Det går därför att slå fast, att personer som genomför arbetsmarknads-utbildning i form upphandlad eller reguljär högskoleutbildning är sällsynta, såväl bland eleverna inom olika arbetsmarknadsutbildningar som bland universitetens och högskolornas studenter.

3 Planering av nuvarande uppdragsutbildning

Högskolorna har vanligtvis inte färdiga program för uppdragsutbildningar som säljs till länsarbetsnämnderna. Undantag från denna regel utgörs av kurser i praktisk pedagogisk utbildning (PPU) som ges för obehöriga lärare samt kurser i sjukvårdssvenska som ges för att utländsk vårdpersonal ska kunna erhålla svensk legitimation. Vanligtvis utformas kurserna för en specifik grupp arbetslösa med vissa gemensamma karaktäristika, efter det att arbetsförmedlingen identifierat gruppen. Som framgått ovan berör huvuddelen av de avtal om uppdragsutbildning, som länsarbetsnämnderna tecknar med högskolorna, enskilda individer. Skälet till att uppdragsutbildningen upphandlas på detta sätt är att det, framför allt i befolkningsmässigt mindre län, finns relativt få arbetslösa akademiker, som har erforderlig grundkunskap för att kunna klara av arbetsmarknadsutbildning på eftergymnasial nivå. En konsekvens av detta blir att upphandlingen av sådan uppdragsutbildning blir mycket arbets- och kostnadskrävande, såväl för länsarbetsnämnden som för högskolan.

En kritik som riktats mot högskolorna från vissa länsarbetsnämnder är att högskolorna inte är tillräckligt alerta när det gäller att besvara offertförfrågningar från länsarbetsnämnderna. För högskolorna gäller det att dels naturligtvis tillgodose att de formella kraven på uppdragsutbildning följs, dels också pussla ihop uppdragsutbildningen med den grundutbildning som redan ligger fastlagd. Det innebär att planeringen av uppdragsutbildningen vanligtvis sker under stark tidspress, samtidigt som osäkerhet ofta råder i fråga om tillgången på erforderlig lärarkapacitet. Detta har också förekommit kritik som gått ut på att uppdragsutbildningar varit bristfälligt planerade när utbildningarna startat. Detta skulle möjligen kunna förklaras av begränsande institutionella förhållanden inom högskolan, vilka diskuterats tidigare.

4 Uppdragsutbildningens möjligheter och problem

Det är möjligt att finna ett stort antal potentiella såväl för- som nackdelar förknippade med högskolornas uppdragsutbildning. fördelarna och nackdelarna är ofta ojämnt fördelade över tiden. Det som i ett kort perspektiv kan vara en nackdel kan i ett längre perspektiv bli en fördel och vice versa. En sammanställning av potentiella fördelar och nackdelar i samband med uppdragsutbildning gjordes av Högskoleverket i rapporten Högskolans uppdragsutbildning:³⁶

Fördelar /med uppdragsutbildning/

- Från ett övergripande perspektiv kan högskolan genom uppdragsutbildningen knytas närmare avnämarna av högskolans utbildningar. Den ökade kommunikationen med det omgivande samhället kan göra högskolan mer medveten om var och när behov finns av viss utbildning.
- Kontaktytorna mot arbetslivet kan öppna nya vägar för bl.a. praktikkoppling i de reguljära utbildningarna.
- Kommunikationen med externa organisationer och näringsliv kan ge impulser till förnyelse och nytänkande och tjäna som underlag för utveckling av mer aktuellt kursinnehåll.
- Högskolorna kan synas bättre i sin region.
- Institutionen kan dryga ut sin ekonomi och därmed förbättra möjligheterna till materielanskaffning etc.
- De företag och myndigheter som köper utbildning har möjlighet att höja kompetensen i personalgrupperna.
- Högskolans utbildningar orienteras i större utsträckning mot arbetslivets aktuella behov.

³⁶ Högskolans uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14 R, s 14 ff.

Nackdelar /med uppdragsutbildning/

- Högskolan riskerar att bli beroende av arbetslivet som kan urholka dess fria utbildningsroll i samhället.
- Tillförseln av externa medel kan ge upphov till en situation där statsanslagen medvetet hålls låga eftersom verksamheten delvis kan finansieras med externa medel. På sikt kan detta medverka till utslagning av smalare ämnesområden och en urholkning av högskolans ämnesbredd.
- Institutionen kan lockas att gå ut i aktiv marknadsföring av sina utbildningar med medel som tas från statsanslagen. Om inte marknadsföringen ger resultat i form av beställningar så har uppdragsutbildningen på ett negativt sätt inkräktat på den reguljära utbildningen.
- Det finns risk att institutionen väljer att använda de pedagogiskt mest begåvade lärarkrafterna i uppdragsutbildningen. Personalen riskerar att delas upp i upplevda A- och B-lag. I de fall som lärarna i uppdragsutbildning erhåller personalutvecklande åtgärder i större utsträckning än andra lärare riskerar effekten att manifesteras ytterligare.
- För studenterna i reguljär utbildning framstår det som orättfärdigt att gängse antagnings- och eventuellt också behörighetsregler sätts ur spel i samband med uppdragsutbildningen. Generellt sätts antagningsreglerna ur spel. I de fall som betyg och utbildningsbevis inte utfärdas för en uppdragsutbildningskurs, sätts även behörighetsreglerna ur spel. För den enskilde studenten känns detta orättvist.

Slut citat ur Högskoleverkets rapport.

Sammanställningens exempel på tänkbara fördelar och nackdelar utgör naturligtvis inga absoluta sanningar. Exempelen på fördelar täcker vad som ofta brukar anföras. Uppdragsutbildningen kan ge de ökade resurser som krävs för att institutionen till exempel ska kunna behålla viss lärar- eller forskarkompetens. Uppdragsutbildning och uppdragsforskning kan medföra de extra resurstillskott som krävs för att vissa lärare och forskare ska kunna erbjudas anställning vid institutionen. Detta gagnar såväl uppdragsverksamheten som grundutbildningen. Förhållandet accentueras i en situation när statsanslagen till undervisning och forskning inte ökar i takt med behoven. Uppdragsutbildningen är i dag av blygsam omfattning och torde för närvarande knappast påverka medelstildelning i någon nämnvärd grad. Arbetsmarknadsutbildning som genomförs vid universitet och högskolor är än så länge av liten omfattning, varför något sådant beroende i dagsläget inte bedöms som särskilt sannolikt.

Bland redovisade nackdelar, eller snarare risker för framtida nackdelar, framhålls bland annat att högskolan kan bli beroende av arbetslivet. Detta skulle kunna medföra att högskolans roll som fri akademisk utbildningsinrättning undergrävs. Denna risk är dock inte enbart förknippad med uppdragsutbildning. Om grundutbildningen är nära kopplad till det regionala näringslivets eller regionens behov kan såväl inriktning som nivå på utbildning, praktikplatser och examensarbeten komma att mera spegla det lokala näringslivet än högskolans behov. Vanligtvis brukar högskolans koppling till arbetslivet betraktas som en styrka. Det skulle allvarligt påverka högskolans utvecklingsmöjligheter ifall den kompetens som efterfrågas inte ligger på tillräckligt hög nivå samtidigt som det externa inflytandet blir för starkt. Om högskolans studenter skulle börja acceptera alltför enkla examensarbeten och om högskolan skulle börja acceptera alltför enkla utbildnings- och forskningsuppdrag skulle incitamenten för att försöka ligga på kunskapsbildningens framkant riskera att minska. Risken för vetenskaplig stagnation skulle därmed öka. Störst risk för att hamna i en sådan utveckling skulle förmodligen de mindre högskolorna ha.³⁷

När skulle då högskolans medverkan i uppdragsutbildning kunna ifrågasättas? Ett aktuellt exempel kan se ut på följande sätt: En högskola och en kommun kommer överens om att högskolan skall vidareutbilda övertaliga förskollärare så att dessa blir behöriga att undervisa inom grundskolan. Av ekonomiska skäl görs utbildningen så

³⁷ Från politiskt och samhällsadministrativt håll framhålls ofta att den högre utbildningen ska användas för att uppnå en bättre regional tillväxt. Uppfattningen bygger på att produktivkraften i kunskap eller i kunskapsproduktion ska spilla över till det omgivande samhället och där bidra till att lösa olika former av regionala tillväxtproblem. Bland lokala och regionala företrädare för såväl näringsliv som samhälle finns ofta ett implicit och tyvärr felaktigt antagande att universitet och högskolor har resurser att avsätta för sådana samhällsliga tillväxtbehov eller önskemål om tillväxt. Situationen är i stället den att universiteten och högskolorna inte har någon sådan regional roll. Inte heller finns resurser som kan frigöras från universitetets eller högskolans ordinarie verksamhet, forskning och grundutbildning, för att användas i regionalpolitiska sammanhang. Det är inte heller ovanligt att kommunala och även regionala företrädare efterfrågar olika former av kunskapsrelaterad hjälp från högskolan, utan att ha finansiell täckning för sina framställningar. För uppdragsutbildning finns vanligtvis medel avsatta. Däremot är det inte ovanligt att samhällsföreträdare efterfrågar olika former av utredningar etc. utan att ha tänkt igenom de frågor som rör finansieringen. Om politiker och övriga samhällsföreträdare har en stark ställning i förhållande till högskolan finns det en icke försumbar risk att budgetmedel för grundutbildning skulle kunna användas på ett felaktigt sätt. Det förefaller inte vara orimligt att anta att den risken är omvänt proportionell mot högskolans storlek.

kort att högskolan inte kan utfärda utbildningsbevis för genomförd grundskollärautbildning. I det läget beslutar sig kommunen för att förklara de snabbutbildade förskollärarna som behöriga att undervisa inom grundskolan i den aktuella kommunen. Högskolan får in pengar för utbildnings-uppdraget och kommunen får lärare som inte kan söka arbete i någon annan kommun. Det torde i detta läge finnas anledning att fråga sig vad grundskoleeleverna i den aktuella kommunen får och vilka samhälleliga konsekvenser den aktuella uppdragsutbildningen medför på kort och på lång sikt.

Vilka lärare kommer i fråga vid uppdragsutbildning?

I Högskoleverkets rapport om högskolans uppdragsutbildning diskuteras även risken för att det som Högskoleverket kallar ”de pedagogiskt mest begåvade lärarkrafterna” skulle engageras i uppdragsutbildningen och att högskolornas lärarkårer skulle uppdelas i så kallade A- och B-lag. Tidigare, i avsnittet om högskolornas nuvarande uppdragsutbildning har beskrivits hur lärarresurserna planeras och hur grundutbildningens behov vanligtvis alltid kommer i första hand. Högskolornas fasta lärarkår bokas vanligtvis in på mycket långt i förväg. Det normala förfarings sättet är att grundutbildningens lärarbehov tillgodoses först. Det är också svårt att anpassa denna undervisningsplanering till de snabba kast som uppdragsutbildning emellanåt kan kräva. Det förekommer därför att lärare till uppdragsutbildningar hämtas bland tim- och projektanställda. Dessa lärare, som har lösare bindningar till högskolan, förutsätts givetvis ha erforderlig kompetens för sina uppgifter. Genom deras engagemang i uppdragsutbildning tillförs högskolan lärarresurser som annars inte skulle ha varit tillgängliga.

Det förekommer även att universitet och högskolor låter mycket kvalificerade forskare och lärare leda uppdrags-utbildningar. Det handlar det då om krav från köpare av uppdragsutbildning vilka vill försäkra sig om att få valuta för pengarna. Rent praktiskt går det då ofta till så att den aktuella lärarens undervisningsfria perioder tas i anspråk för uppdrags-utbildning. Följden av detta blir, på kort sikt, att den aktuella läraren eller de aktuella lärarna får en mycket hög arbetsbelastning. Rent intellektuellt och vetenskapligt kan emellertid sådana elevgrupper vara såväl krävande som stimulerande, och de kan aktivt medverka till att utveckla ämnet i både teoretiskt och metodmässigt avseende. Fördjupningskurserna i logistik vid Växjö universitet har till exempel utvecklats i nära samarbete mellan forskare och lärare vid universitetet och praktiker med gedigen förankring i

näringslivet. På lång sikt blev erfarenheterna från uppdragsutbildningen på detta sätt till värdefull nytta för eleverna på växjöstudenternas logistik-fördjupning. I detta perspektiv förefaller risken vara begränsad att uppdragsutbildningen generellt sett skulle riskera att leda till utarmning av högskolans lärarresurser på grundutbildningarna.

5 Arbetsmarknadsutbildning inom högskolans ram öppnar nya möjligheter och ökar på lång sikt

I det som brukar benämnas kunskapssamhället är det kunskap och kompetens som gränssättande för det enskilda företaget eller organisationens förmåga till marknadsanpassning, konkurrens och framtida utveckling. Det är därför naturligt att frågan väckts hur arbetsmarknadsutbildningen bäst ska kunna utnyttjas för att lösa problem i samband med övergången från industri- till kunskapssamhälle. Det är därför naturligt att Arbetsmarknadsverket i ökande grad vänder sig till högskolor och universitet för att med deras hjälp, på marginalen, bidra till kunskapsökning och marknadsanpassning av de arbetssökandes anställningsbarhet.

Samtidigt finns, som nämnts tidigare, ett växande behov bland högskolorna att tillskapa ökade resurser för forskning, undervisning och kunskapsstillväxt. Därför finns det bland högskolorna ett omfattande intresse att svara upp mot efterfrågan på högskolornas uppdragsutbildning och uppdragsforskning. Det framtida samarbetet mellan länsarbetsnämnderna, som köpare av uppdragsutbildning, och högskolorna, som säljare, kan därför förväntas öka successivt. Vi har tidigare konstaterat att arbetsförmedlingens sökande ofta är lågutbildade. Arbetsförmedlingen har relativt sett få sökande som skulle kunna delta i arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå. Av elever i arbetsmarknadsutbildning genomför en mycket låg andel, under 1990-talet mellan en och två procent, sina studier vid universitet och högskolor. Det finns naturligtvis flera bidragande orsaker till detta. Det argument som många medarbetare inom Arbetsmarknadsverket ofta nämner först är att arbetsförmedlingen har få arbetslösa sökande med tillräckligt hög formell utbildning. Av arbetsförmedlingens arbetslösa sökande har cirka tio procent någon form av akademisk utbildning.³⁸ Utbildningsnivåer, ålder och övriga personliga karaktäristika kan variera mycket kraftigt mellan dessa arbetslösa. Därmed varierar även

³⁸ Se tabell 3.

förutsättningarna för och behoven av kompletterande utbildning mellan de olika individerna.

En annan förklaring till lågt utnyttjande av universitet och högskolor som anordnare av arbetsmarknadsutbildning är att regler och praxis för placering av arbetslösa i sådana utbildningar kan betraktas som restriktiva. Syftet med möjligheterna att placera arbetslösa i högskolestudier är inte att skapa en bakdörr in i den akademiska miljön eller alternativ till studiemedel för att finansiera de högre studierna. Syftet har hela tiden varit att korrigera för mindre (ibland formella) ofullkomligheter i de enskilda individernas utbildning. Arbetsmarknadsutbildningen, såväl den traditionella som den på akademisk nivå, kan ses som ett medel för att marknadsanpassa individers utbildning. Arbetsmarknads-utbildning går ut på att öka vissa arbetslösa individers anställnings-barhet.

Ett tredje skäl, till att arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå inte förekommer mer än i undantagsfall, är att utbildningsbehoven är kopplade till arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. I regioner med låg efterfrågan på arbetskraft och personer med kvalificerad utbildning går det ofta inte att räkna hem resurser som skulle kunna satsas på denna typ av arbetsmarknadsutbildning. Om den tillgängliga arbetsmarknaden inte efterfrågar personer med högre utbildning kommer en sådan utbildning inte att med automatik öka sannolikheten för att den arbetslöse skall hitta nytt arbete. Efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning är ojämnt fördelad över landet. Därför behöver personer som söker arbete inom sådana yrkesområden också vara geografiskt rörliga, för att de ska kunna acceptera eventuella erbjudanden om anställning. Utbildningen är endast en av de faktorer som avgör arbetsgivarnas anställningsbeslut.

Om man betraktar den ojämn fördelningen av efterfrågan på högre utbildad arbetskraft på detta sätt skulle man kunna förledas tro att arbetsmarknadsutbildning som förläggs till universitet och högskolor skulle kunna leda till ökad regional obalans. Fullt så enkelt behöver det inte vara. I mindre expansiva regioner förekommer ofta brist på kvalificerade högutbildade nyckelpersoner. Rekrytering från andra delar av landet av sådan personal är ofta mycket svår. Skälen till dessa svårigheter kan variera från fall till fall. Vanliga svårigheter som lägger hinder för sådana interregionala rekryteringar kan vara begränsade möjligheter för make/maka/sambo att hitta lämpligt arbete på den nya orten. Andra frågor som kan dyka upp i dessa sammanhang kan beröra kommunikationsmöjligheter, tillgång till bra och nära-liggande skolor för eventuella barn eller kulturutbud. I sådana regioner,

som kan karaktäriseras av begränsade möjligheter till interregional rekrytering till nyckelbefattningar, kan det vara mycket värdefullt att lokalt bundna arbetssökande kan erbjudas korta kvalificerade utbildningar på högskolenivå. Efter en sådan utbildning kan de arbetssökande tillträda befattningar, vilka annars med hög sannolikhet skulle ha förblivit otillsatta. Ett villkor för att denna process ska fungera är att arbetsförmedlingen är mycket aktiv och har goda kontakter med och kunskaper om såväl arbetsgivare, utbildningsväsende som arbetssökande. Använd på detta sätt skulle arbetsmarknadsutbildning, som förläggs till universitet och högskolor, kunna bli av mycket stor samhällsekonomisk och regionalpolitisk betydelse.

Den låga andelen av arbetsmarknadsutbildningen som förläggs till universitet och högskolor kan indirekt också tolkas som att det normala studiefinansieringssystemet med studiemedel fungerar tillfredsställande. Det stora flertal studerande vid universitet och högskolor finansierar sitt uppehälle med studiemedel. Efter examen klarar sig dessa individer bra och sedan de etablerat sig på arbetsmarknaden behöver de sällan utnyttja arbetsförmedlingens tjänster.

Sammantaget innebär detta att det inte finns skäl som talar för en kraftig ökning på kort till medellång sikt av antalet personer som genomför arbetsmarknadsutbildning vid högskolor och universitet. Den ökning som kan förväntas ske torde därför komma att inträffa på längre sikt och främst beröra elever i uppdragsutbildning.

Avropsavtal och riksrekrytering kan öka uppdragsutbildningen

Vi har tidigare konstaterat att cirka två av tre avtal mellan länsarbetsnämnder och högskolor om uppdragsutbildning endast berör en enskild person. Eftersom såväl definition av utbildningens innehåll som anbudsförfarande - i de fall sådant används - och genomförande av utbildningen är resurskrävande, kommer denna enstyckshantering av elever och utbildningsplatser att i sig bli ett effektivt hinder för en utökning av verksamheten. Förklaringen till den nuvarande situationen är, som framhållits, att alltför få arbetslösa finns på samma plats för att större grupper av högskolestuderande arbetslösa ska kunna bildas. Ett sätt att komma till rätta med denna situation vore att som i Umeå teckna avropsavtal för individuella kursplatser. Ett annat sätt vore att riksrekrytera till arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas inom högskoleväsendet. Kanaliseringen av arbetsförmedlingens presumtiva högskolestuderande till ett antal huvudsakligen kortare utbildningar med riksrekrytering skulle dels leda till ökad administrativ effektivitet.

Dels skulle utbildningar, som annars troligen inte skulle komma till stånd, kunna genomföras genom att utbildningsbehovet och utbildningspotentialen tillvaratas bättre än i dag.

Genom att arbetsmarknadsverket börjar agera på ett mera enhetligt sätt än idag, borde ett antal fördelar kunna uppnås. Samordning och riksrekrytering skulle kunna göra det möjligt att lättare än i dag hitta de universitet och högskolor som har speciella kompetenser. Dessa skulle kunna komma arbetsmarknads-utbildningen till del. Genom riksrekrytering lyfts fokus från den närmaste högskolan till den högskola som har den mest lämpliga kompetensen. Då eleverna riksrekryteras främjas även rörligheten på arbetsmarknaden såväl yrkesmässigt som geografiskt. Den ökade rörligheten på arbetsmarknaden kommer att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Den höjda kompetens och utbildningsnivå som arbetsmarknadsutbildningen bidrar till kommer efter avslutad utbildning att öka elevernas anställningsbarhet och produktivitet.

Samverkan mellan universitet och högskolor

Sådan rikstäckande samordning är inte enbart förbehållen arbetsmarknadsverket. Om länsarbetsnämnderna börja samordna sina köp av uppdragsutbildning kommer det att medföra att även högskolorna kommer att behöva börja samarbeta mera. Det finns redan idag ett samarbete inom det så kallade Distanskonsortiet. Detta samarbete går ut på att sex högskolor och universitet hjälps åt med kursuppläggning och marknadsföring av sådana stora utbildningsprojekt som den enskilda högskolan inte skulle klara av på egen hand. Kurserna, som tillhandahålls genom Distans-konsortiet, kan antingen ges i sin helhet av en av högskolorna eller också delas upp mellan två eller flera av de samarbetande högskolorna.

Ett sådant utökat samarbete, med eller utan medverkan av Distanskonsortiet eller ett utökat Distanskonsortium, mellan olika högskolor skulle innebära att sättet att planera och genomföra uppdragsutbildning, med dess fördelar och nackdelar, fördes upp på dagordningen. Därmed skulle också förutsättningar kunna skapas för en öppnare och bättre redovisning av uppdrags-utbildningen. Den öppnare redovisningen skulle göra det möjligt att följa uppdrags-utbildningen såväl med avseende på omfattning och kvalitetskontroll. Insynen skulle också göra det möjligt att på ett bättre sätt än idag kontrollera att reglerna i förordningen om uppdragsutbildning avgiftskungörelsen efterlevs. På detta sätt skulle det till exempel gå att kontrollera att uppdragsutbildningen inte tillåts förbruka resurser

avsedda för grundutbildningen eller på annat sätt inkräkta på förutsättningarna för goda studieresultat för studenter på universitetens och högskolornas grundutbildningar.

Samordningen skulle också leda till att högskolor som saknar någon form av central administration av uppdragsutbildningen tvingas skapa sådana funktioner. Krav på en sådan funktion har framförts av Högscoleverket, som under innevarande år också kommer att följa upp hur högskolorna har anpassat sig till kravet. En sådan funktion för uppdragsutbildning, oavsett hur den lokala anpassningen ser ut, torde bland annat inrymma stödfunktioner för institutionernas planering och försäljning av uppdragsutbildning. Dessa stödfunktioner, tillsammans med ökad rutin kring frågor som rör uppdragsutbildning, kan förväntas öka högskolornas förmåga att inom rimlig tid svara på förfrågningar om sådan utbildning. Högskolorna skulle successivt bli bättre på att svara på impulser och input från marknaden.

Ekonomiska fördelar för universiteten och högskolorna

Utöver de möjligheter som diskuterats ovan ska ökad uppdragsutbildning naturligtvis även generera ekonomiska fördelar för universiteten och högskolorna. En förutsättning för detta är att högskolan känner sina egna kostnader och har en klar och internt accepterad policy för sin prissättning. Det har hittills inte alltid gått att konstatera ifall dessa villkor varit uppfyllda.

6 **Konsekvenser för grundutbildningen av ökad uppdragsutbildning vid högskolor**

Om det skulle ske en omfattande ökning av antalet personer som deltar i uppdragsutbildning vid universitet och högskolor skulle detta kunna påverka grundutbildningen på olika sätt. Till de positiva effekterna av uppdragsutbildning hör bland annat att nära kontakt med samhälls- och näringsliv ger en empiriskt bättre förankrad undervisning och forskning. Tidigare har nämnts hur erfarenheter från uppdragsutbildning legat till grund för utveckling av nya fördjupningskurser inom högskolans grundutbildning. Nära kontakter med samhälle och näringsliv kan även ge studenterna möjligheter att koppla studierna till fadderföretag. Nära kontakter med samhälle och näringsliv gör det också möjligt att på ett effektivt sätt koppla undervisningen till praktikfall som hämtas i företag och samhällsorgan. Kontakterna gör det vidare möjligt för studenterna att få studera faktiskt upplevda problem inom samhälle och näringsliv och redovisa sina resultat i till exempel examensarbeten. På detta sätt kan uppdragsutbildningen bli ett medel för universitet och högskolor att fullgöra sin tredje uppgift som spridare av information om aktuell forskning. De utökade kontakterna mellan olika lärosäten å ena sidan och samhällsorgan och näringsliv å den andra kan också komma att utgöra grund för framtida forskningsprojekt.

Det skulle också kunna uppstå för grundutbildningen negativa sannolikt övergående kortsiktiga effekter av en kraftigt ökad uppdragsutbildning. Hit hör bland annat risken för *undanträngning*. Denna skulle kunna inträffa genom att uppdragsutbildningen, i konkurrens om gränssättande resurser som till exempel lärare och stödfunktioner, ger upphov till trängsel och försämrade studieförhållanden för elever på universitetens och högskolornas grundutbildningar. Till andra tänkbara effekter hör risken för *vetenskaplig stagnation*. Universitetet skulle även kunna hamna i konflikt med delar av näringslivet på grund av *konkurrens*, i första hand med konsulter inom utbildning och olika så kallade kunskapsbranscher.

Risk för undanträngning

Om uppdragsutbildningen i framtiden blir av avsevärt större omfattning än idag, skulle detta kunna öka risken för att upphandlad utbildning börjar konkurrera med grundutbildningen om vissa gränssättande resurser till exempel lärare, lokaler teknisk utrustning och andra stödfunktioner. Detta skulle till exempel kunna inträffa ifall

– marknadsföringsåtgärder för uppdragsutbildning finansieras av institutionens gemensamma medel och om åtgärderna inte leder till ökad och tillräckligt inkomstbringande uppdragsutbildning kommer detta att innebära att grundutbildningen undandras resurser i strid mot förordningen om uppdragsutbildning.³⁹

– uppdragsutbildningen skulle innebära ökad konkurrens om lärarresurser mellan grundutbildning och uppdragsutbildning. För lärarna skulle det emellertid vara mera ansträngande att undervisa inom uppdragsutbildning än inom grundutbildningen. Undervisning inom uppdragsutbildningen är mindre vanlig än inom grundutbildning. Det innebär att förberedelserna för undervisning inom uppdragsutbildningen är mer arbetskrävande än förberedelser för undervisning inom grundutbildningen.

– de ”duktiga lärarna”⁴⁰ engageras i uppdragsutbildningen. Detta skulle då på kort sikt kunna medföra att mindre kvalificerade lärare ställs till grundutbildningens förfogande. Mot detta argument talar förhållandet att högskolans lärare i första hand används inom grundutbildningen och att uppdragsutbildningen ofta planeras in för att passa med dessa lärares undervisningsfria perioder. Dessa framgångsrika lärare kommer på kort sikt att få mycket hög arbetsbelastning. På längre sikt kommer lärarnas kunskap och kompetens att öka, till gagn för utveckling av kursplaner och grundutbildning.

– konkurrens uppstår mellan uppdragsutbildning och grundutbildning om andra gränssättande resurser, till exempel lokaler, datorer och biblioteksfaciliteter.

³⁹ Förordning om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (SFS 1997:845) 3§, 3 st.

⁴⁰ Begreppet ”duktiga lärare” används ofta i dessa sammanhang. Definition överläts till läsaren.

När det gäller arbetsmarknadsutbildning vid universitet och högskolor kan man tänka sig andra typer av påverkan på grundutbildningen, än de förhållanden som nämnts ovan. Påtagliga störningar av studieförutsättningarna för elever som deltar i grundutbildning är troligen inte att vänta vare sig från elever i arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär högskoleutbildning eller från elever i upphandlade hela kurser. De problem som kan tänkas uppstå torde främst vara kopplade till uppdrags-utbildningar, där länsarbetsnämnden köpt enstaka obesatta platser för en viss elevs räkning. Om en elev i arbetsmarknadsutbildning har erforderliga förkunskaper och deltar i en hel delkurs torde det inte heller i dessa fall behöva blir några större bekymmer. Problem skulle kunna förutses ifall elever som deltar i arbetsmarknadsutbildning inte hinner komma i tid till kursstarten, inte har hunnit förbereda sig för utbildningen, kräver någon typ av anpassning av undervisningen eller kräver mer lärarresurser än övriga elever.

Risk för vetenskaplig stagnation

Det kan vara på sin plats att göra en kortfattad jämförelse mellan uppdragsforskning och uppdragsutbildning. Vid uppdragsforskning arbetar forskare med att öka mängden spetskunskap, på ett sådant sätt att företag kan utveckla sina produkter eller tjänster och därmed öka sin produktivitet. Uppdragsforskning handlar ofta om kommersialiserbar utveckling av spetskompetens. Även om uppdragsforskningen har en kommersiell drivkraft går det inte, i likhet med all annan kunskapsproduktion, att i förväg veta hur den nya kunskap som skapas kommer att se ut. Uppdragsforskningen flyttar, i likhet all annan forskning, fram gränsen för vår kunskap inom olika ämnesområden. Uppdragsutbildning handlar däremot ofta om att höja enskilda individers eller grupper av individers kunskap från ett visst utgångsvärde till en högre nivå, där denna högre nivå krävs för att individerna ska kunna utföra vissa i förväg definierade arbetsuppgifter. Man skulle kunna uttrycka det så att uppdragsutbildningen skulle kunna riskera att innebära mer A-kurser på den högre undervisningens bekostnad. En förutsättning för att detta resonemang ska hålla är att lärarna på de högre nivåerna verkligen utvecklar kurserna. Även rutinmässigt genomförda doktorandkurser kan de facto innebära vetenskaplig stagnation.

Om man ser skillnaden mellan uppdragsutbildning och uppdragsforskning i ett kunskapsteoretiskt perspektiv skulle man kunna säga att uppdragsutbildning har som syfte att i första hand ge deltagarna operativ kunskap medan uppdragsforskningen syftar till att

skapa analytisk kunskap och designkunskap. Med operativ kunskap förstås kunskap som behövs för att kunna utföra en viss uppgift. Med analytisk kunskap menas kunskap som krävs för att kartlägga och förstå orsakssamband och föreslå åtgärder för problemlösning. Med designkunskap menas sådan kunskap som krävs för att kunna utveckla till exempel vetenskapliga teorier eller lagregler.

Det är mycket som talar för att högskolan kommer att försöka öka uppdragsutbildningens omfattning i syfte att skapa nya resurser för övriga verksamheter vid högskolan. Samtidigt finns ett växande intresse från näringsliv och samhälle att använda sig av högskolan som resurs för fortbildning av personal och för arbetsmarknadsutbildning. Om högskolans uppdragsutbildningar används i folkbildningssyfte, dvs. som medel för att höja den allmänna utbildningsnivån i samhället, kan det finnas en risk att utbildningens vetenskapliga innehåll och utbildning rörande vetenskapliga metoder minskar. Det kan finnas en risk att utbildningen inte blir tillräckligt kvalificerad, ifall beställarnas nivåkrav och deltagarnas förkunskaper är för låga.

Om uppdragsutbildningens omfattning ökar samtidigt som beställarnas huvudsyfte med köpet av utbildningen är att den ska förmedla operativ kunskap, då finns en påtaglig risk att en ökande uppdragsutbildning leder till tilltagande vetenskaplig stagnation.

Uppdragsutbildningen ligger nära högskolornas tredje uppgift, dvs. högskolornas uppdrag att informera om forskning och samverka med det omgivande samhället. Om vi inte har effektiv, framgångsrik och välrenommerad grundutbildning och forskning kommer vi på sikt inte heller att ha någon kunskap och kompetens som är värd att spridas till det omgivande samhället. Förutsättningen för den tredje uppgiften är att de två första uppgifterna fungerar. Samma sak gäller för uppdragsutbildningen. Om kraven på den akademiska utbildningen och forskningen inte ställs tillräckligt höga kommer tillväxttakten för ny kunskap av avta. Universitet och högskolor som satsar på uppdragsutbildning eller den tredje uppgiften på bekostnad av grundutbildning och forskning kommer därför att på sikt förlora sitt berättigande som akademiskt lärosäte och producent av ny kunskap.

Risk för konkurrens med konsulter etc.

En kraftig ökning av uppdragsutbildningen skulle också kunna leda till att högskolan hamnar i en konkurrenssituation i förhållande till konsulter och andra kunskapsproducerande tjänsteföretag. Samtidigt som en ökande uppdragsutbildning skulle ge vinst som institutionen skulle kunna använda för verksamhetsutveckling skulle högskolan

riskera att hamna i allt flera konkurrenssituationer i förhållande till olika konsulter och utbildningsproducenter. En förutsättning för att högskolan ska kunna öka omfattningen av uppdragsutbildningen är därför att vissa grundkrav på dessa utbildningar formuleras:

- Om utbildningen syftar till att ge deltagaren akademiska poäng eller utbildningsbevis som krävs för viss typ av legitimation eller behörighet är högskolan per definition rätt utbildningsanordnare.
- Utbildningen får därför inte finnas kommersiellt tillgänglig på marknaden. Detta är en grundprincip vars gränser har visat sig utomordentligt svåra att dra.
- Utbildningen ska kunskapsmässigt och teoretiskt ligga på akademisk nivå
- Utbildningen ska innehålla moment som kan användas för högskolans egen utveckling. Uppdragsutbildningen kan till exempel ge nya företagskontakter som kan användas för att utveckla den egna grundutbildningen eller ge empiriskt underlag för fortsatt eller ny forskning. Erfarenheter från uppdragsutbildningen skulle också kunna utnyttjas för att problemformuleringar och metoder för pågående eller nyss initierade forskningsprojekt.

7 Rättvisefrågor kring arbetsmarknadsutbildning vid universitet och högskolor

Studenternas fackliga organisationer menar att uppdrags-utbildningen är orättfärdig. Den ger orättvisa fördelar till deltagarna i uppdragsutbildningar eftersom den sätter antagnings-systemet ur spel. I vissa fall sätter uppdragsutbildningen även gällande behörighetsregler ur spel. I rapporten om Högskolans uppdragsutbildning sammanfattas problemet: "För den enskilde studenten känns detta orättvist."⁴¹

När frågan utvidgas till att även omfatta elever i arbetsmarknadsutbildning, som förläggs till universitet och högskolor, får rättvisenaspekten ytterligare en dimension. Studenternas normala sätt att finansiera sina högre studier är att utnyttja studiemedel. Det förekommer att studenter på högskolornas grundutbildningar uppfattar det som orättvist att vissa andra studerande får utbildningsbidrag.

Utbildningsbidrag förmånlig studiefinansieringsmetod

Det är uppenbart att utbildningsbidrag är mera förmånligt än studiemedel. Utbildningsbidrag utgår till elever i arbetsmarknadsutbildning, dvs. såväl till elever som genomför arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär högskoleutbildning som till elever som deltar i upphandlad arbetsmarknadsutbildning vid högskolan. I motsats till studiemedel behöver utbildningsbidrag inte återbetalas efter utbildningens slut. När arbetsmarknadsutbildning förläggs till universitet och högskolor kommer därför olika studerande att delta i samma kurser, kanske umgås men leva under mycket olika ekonomiska villkor. En fråga som aktualiserats med anledning av detta har varit om övriga studenter skulle komma att ändra sin studiefinansieringsstrategi, när de upptäcker att vissa studiekamrater kan leva på förmånliga bidrag i stället för på lån.

Risken för eller möjligheten till en sådan utveckling får betraktas som mycket begränsad. Skälen till detta finns dels i författningstexten,

⁴¹ Högskolans uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14 R, s 15

dels i arbetsförmedlingens arbetsmetoder. Arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär högskoleutbildning får för det första inte omfatta mer än högst 40 studieveckor. För det andra får den inte utgöra en del av en längre eftergymnasial utbildning.⁴² Det går därför inte att spara de avslutande 40 poängen på en viss utbildningslinje vid högskolan för att genom arbetsförmedlingen få det avslutande året som arbetsmarknadsutbildning med utbildningsbidrag.

Innan arbetsförmedlingen anvisar en sökande till arbetsmarknadsutbildning skall den sökande dessutom arbetsprövas. Det innebär att arbetsförmedlingen först skall medverka till att den sökande får ett arbete. För en arbetssökande som genomfört en hel akademisk grundutbildning, så när som på 40 poäng, får sannolikheten ett erhålla ett arbete vanligtvis betraktas som förhållandevis hög. Den student som hoppar av sin utbildning ett år före examen, i förhoppning om att få sista studieåret betalt via arbetsförmedlingen, riskerar sannolikt både att missa sin examen och att i framtiden hamna på ett mindre kvalificerat arbete än vad han eller hon annars skulle ha gjort. Det finns mycket att förlora och litet att vinna på att på detta sätt avbryta studierna i förtid. Det är knappast troligt att intelligensmässigt välförsedda studenter skulle satsa på en så uppenbart oklok lösning. Den mest troliga slutsatsen blir därför att studenterna inte kommer att snegla åt arbetsmarknadsutbildning utan, som hittills, försöka avsluta sina studier så fort som möjligt.

Utbildningsbidrag versus studiemedel

Än så länge är elever som deltar i reguljär högskoleutbildning och får utbildningsbidrag under studietiden mycket få i förhållande till gruppen övriga studenter. Det torde inte vara troligt att detta förhållande skulle ändras i det korta eller ens det medellånga perspektivet. Mot denna bakgrund är det inte heller troligt att arbetsförmedlingen i närtid kan förväntas börja placera stora mängder elever i arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär högskoleutbildning.

Frågan om rättvis studiefinansiering kan sammanfattas på följande sätt: Det är mycket få arbetslösa som anvisas arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär utbildning vid universitet och högskolor. Eftersom andelen högutbildade arbetslösa bland arbetsförmedlingens sökande är låg är det inte heller troligt att det kommer att ske någon ökning av antalet arbetslösa som anvisas arbetsmarknadsutbildning i form av reguljär högskoleutbildning. Högskolestuderande med utbildnings-

⁴² Jämför t ex med restriktionerna för upphandlad arbetsmarknadsutbildning i avtalet mellan Umeå universitet och länsarbetsnämnden i Västerbotten.

bidrag kommer sannolikt att även i framtiden utgöra ett marginellt undantag från grundregeln att högre utbildning finansieras med studiemedel vars huvuddel återbetalas sedan studierna avslutats. Antalet elever som finansierar korta reguljära studier vid universitet och högskolor med utbildningsbidrag är mycket lågt. Samtidigt innehåller regelverket, som ger möjligheter att bevilja utbildningsbidrag för denna typ av studier, kraftiga restriktioner för arbetsförmedlingen såväl avseende utbildningens omfattning som dess sammanhang. Det är därför knappast troligt att utbildningsbidrag skulle kunna framstå som ett framkomligt finansieringsalternativ för det stora flertalet studenter.

Arbetsmarknadsutbildning vid högskolan

Arbetsmarknadsutbildning är ett medel för att hjälpa framför allt personer med långa arbetslöshetstider att marknadsanpassa sin utbildning för att därigenom öka möjligheterna att erhålla ny anställning. Arbetslösheten är ojämnt fördelad i befolkningen. Det innebär att risken att bli arbetslös varierar mellan olika grupper av individer och mellan olika regioner. Det finns därmed ingen inbyggd rättvisa i arbetslösheten. Däremot finns det en politisk och ekonomiskteoretisk värdegemenskap som går ut på att arbetslöshet är slöseri med samhällets resurser. Arbetsmarknadsutbildningen är en av flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som syftar till att dels minska arbetslöshetens individuella välfärdsluster dels öka förutsättningar till rörlighet på arbetsmarknaden och tillväxt i ekonomin. Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Att minska genomsnittliga arbetslöshets- och vakanstider skapar förutsättningar för betydande samhällsekonomiska intäkter. Arbetsmarknadsutbildningen är därmed ett av medlen för att uppnå övergripande ekonomiskpolitiska mål.

På samma sätt är utbildningspolitiken ett annat medel som också är inriktat mot samma övergripande mål. När regelverken utformats har frågorna gällt hur man på bästa sätt skulle kunna uppnå till exempel de arbetsmarknadspolitiska eller utbildningspolitiska verksamhetsmålen. Medlen har därefter valts och reglerna utformats i överensstämmelse med de svar man tidigare erhållit i analysen. Därvid har det inte funnits någon ambition att uppnå millimeterrättvisa mellan olika grupper. Det är uttryck för sådana skillnader vi nu ser, när elever i arbetsmarknadsutbildningar och studenter på högskolornas grundutbildningar nu sitter tillsammans i samma klassrum, framför samma

lärare med samma läroböcker, med samma uppgifter men med olika studiefinansiering.

Examination och betyg vid uppdragsutbildning

Frågan om rättvisa berör även betygssättningen av de studerandes prestationer. Ska arbetsmarknadsutbildning och uppdragsutbildning ge akademiska poäng? När det gäller arbetsmarknadsutbildning inom högskolans reguljära utbildning blir frågan aldrig aktuell. Eleven har antagits till utbildningen i enlighet med gällande behörighets- och antagningsregler. Eleven är jämställd med övriga studerande i alla avseenden, utom i fråga finansiering av studierna. Han eller hon är inte tvingad att använda studiemedel för sitt uppehälle, en förmån som denna studerande för övrigt kan tänkas dela med bättre bemedlade studiekamrater.

Frågan om högskolepoängens värde kan bli aktuell för elever i uppdragsutbildning. Skälet till detta är att uppdragsgivaren, den som köper utbildningen, bestämmer vilka elever som ska delta i utbildningen. Uppdragsutbildningen innebär därför, per definition att gällande behörighets- och antagningsregler åsidosätts. I de regler som tidigare gällde gavs universiteten och högskolorna rätten att själva under vissa villkor avgöra frågan om poäng eller inte poäng för uppdragsutbildning. Grundregeln har varit att poäng och utbildningsbevis har kunnat utfärdas för kursen, givet att eleven haft erforderliga förkunskaper och undervisningen motsvarat högskolans kvalitetskrav. Det är högskolorna som själva, på basis av sin examinationsrätt, fastställer sina kvalitetskrav. Dessa regler finns nu formaliserade i den förordning om uppdragsutbildning som gäller sedan den 1 januari 1998.

Eftersom samma kunskaps- och kvalitetskrav ska gälla vid examination av elever i uppdragsutbildning som i för elever i den vanliga grundutbildningen är det svårt att argumentera mot att uppdragsutbildningen inte skulle ge rätt till akademiska poäng. Av samma skäl är det också svårt att hävda att den som har fått utbildningsbevis för en viss kurs eller utbildning inte skulle kunna kräva att få tillgodoräkna sig dessa poäng i en eventuell framtida examen. För att underlätta jämförelser av olika utbildningar är det rationellt att ha någon form av accepterad och gemensam måttstock. Någon av länsarbetsnämnderna har vid samtal uttryckt uppfattningen att "alla vet vad en högskolepoäng står för". Även i detta perspektiv förefaller det vara orationellt att vägra utfärda relevanta utbildningsbevis för faktiskt genomförda utbildningar. Rätten att i examen eller

andra sammanhang tillgodoräkna sig poäng från uppdragsutbildning finns nu reglerad i Förordningen om uppdragsutbildning.⁴³

En fråga som ständigt måste hållas under bevakning är dock hur akademiska kvalitetskrav upprätthålls inom uppdragsutbildningen. Risken för devalvering av akademiska poäng har berörts tidigare. Frågan kan tänkas få aktualitet, ifall en viss köpare av uppdragsutbildning blir så dominerande, att han kan påverka högskolans beslut i bedömningen av kvalitetsfrågorna eller av hur mycket utbildning som ska svara mot en poäng. Frågan är hur en "lärarexamen" som enbart gäller i en enda kommun ska värderas? Vad händer när företagens personalavdelningar börja fråga om det är den ena eller den andra sortens högskolepoäng som finns redovisade i betyget?

⁴³ SFS 1997:845 8§.

8 Principiella frågor och problem

Vi har tidigare diskuterat arbetsmarknadsutbildningens syften. Mycket förenklat och mycket kortfattat kan sägas att arbetsmarknadsutbildningen bland annat syftar till att öka den enskilde arbetslöse individens anställningsbarhet, motverka individuella välfärdsförluster till följd av långtidsarbetslöshet, förbättra arbetsmarknadens funktionssätt samt öka produktions-förmågan i samhället. Arbetsmarknadspolitiken kan ses som ett sätt att marknadsanpassa arbetslösa personers utbildningsprofil.

På motsvarande kortfattade sätt kan man säga att den akademiska verksamheten syftar till att genom forskning öka den gemensamma totala kunskapsmassan i samhället samt genom utbildning sprida denna kunskap i samhället. För att trygga uppehållet för dem som studerar vid universitet och högskolor finns studiemedel.

När nu arbetsmarknadsutbildning sannolikt i ökande utsträckning börjar förläggas till universitet och högskolor, finns det anledning att resa en principiell fråga: Varför ska det vara på detta vis? Ett tänkbart svar är att arbetsförmedlingen försöker att kompensera för tidigare social snedrekrytering till den högre utbildningen. Ett annat tänkbart svar är att dessa arbetslösa bedöms ha stora möjligheter att klara av de aktuella utbildningarna. Om frågan om social snedrekrytering väger tyngst, är det då troligt att den kan lösas på akademisk nivå? Eftersom selekteringen sker redan i grundskolan är det knappast troligt att effekterna av denna selektering kan elimineras på högskolenivån. Om det är så att man utgått från individernas studie-förutsättningar, hur kan det då komma sig att dessa individer inte tidigare sökt sig till den högre utbildningen?

Urvalet till den högre utbildningen sker i betydande utsträckning genom självselektion. Individerna bestämmer själva ifall de vill söka in på någon av högskolornas utbildningsprogram och ifall de är beredda att ta den ekonomiska uppoffring som användningen av studiemedel medför. De individer som väljer högre studier är alltså beredda att avstå från lön under studietiden för möjligheten att efter studierna erhålla säkrare och bättre betalda arbeten. De personer som valt att inte gå vidare till högre studier har sannolikt gjort en annan bedömning

av sin studieförmåga och sin betalningsvilja. Ett flertal av dem som nu anvisas arbetsmarknadsutbildning vid universitet eller högskolor har tidigare högskoleutbildningar och enligt uppgifter från länsarbetsnämnderna har så gott som alla behörighet för högre studier. Varför har dessa personer inte på egen hand sökt sig till högskoleutbildning tidigare? Är det studiefinansieringen som varit avgörande? Är det de ekonomiska incitamenten som har saknats? Är nivån på studiemedel så låg att nästan bara ungdomar med små ekonomiska åtaganden kan leva på dem? Borde nivån på studiemedlen höjas?

SFS betraktar uppdragsutbildningen som orättvis. Den ger en extra ingång till högskolestudier som övriga studenter inte har tillgång till, när de söker och antas på vanligt sätt. Men arbetsmarknadspolitiken är inte något rättviseinstrument. Den behöver inte ta hänsyn till högskolornas antagningssystem. Den fråga som då måste ges ett svar är vilka argument som studenterna accepterar när det gäller den fribiljett till högre utbildning som eleverna i uppdragsutbildning visar upp. En annan fråga är ifall eleverna på de upphandlade högskolekurserna kan uppvisa sådana studieresultat att de av detta skäl accepteras av övriga studenter.

Kvalitetssäkring

Ett av argumenten för högskolans tredje uppgift, samverkan med samhälle och näringsliv, är att kontakterna kan skapa förutsättningar för att utveckla forskning och utbildning. Samma argument kan användas för att motivera ökad uppdragsutbildning. Skulle emellertid omfattningen på uppdragsutbildningen bli alltför stor och skulle högskolan bli alltför ekonomiskt beroende av uppdragsutbildning uppstår risken att högskolan förlorar sin integritet gentemot beställaren. En följd av detta skulle, som tidigare diskuterats, kunna bli att värdet på akademiska poäng devalveras. En sådan utveckling vore förödande för både högskolan och dess studenter.

Det finns anledning att anta att uppdragsutbildningen kommer att öka i omfattning. För att undvika negativa följdverkningar av en sådan tillväxt krävs att högskolans vetenskapliga kvalitet bibehålles. En sådan kvalitetssäkring är en nödvändig förutsättning för högskolans fortsatta existens. Utan den kommer studenterna att vända sig till andra lärosäten. Utan den kommer förtroendet för högskolans forskningsresultat och utbildningar att ifrågasättas. Utan förtroende för högskolan kommer de studenter som examineras att få färre erbjudanden om anställningar eller arbeten.

Öppen redovisning

Det är också viktigt att uppdragsutbildningen utformas så att den inte menligt inverkar på förutsättningarna för en bra grundutbildning. Ett sätt att gardera sig mot en negativ utveckling är att öppet redovisa uppdragsutbildningens kostnader och intäkter, såväl materiellt som immateriellt. Den öppna redovisningen gör det möjligt för studenter och allmänhet att förvissa sig om att verksamheten bedrivs på ett sunt sätt. Studenterna kan bevaka att resurser inte felaktigt överförs från grundutbildning till uppdragsutbildning. Företrädare för företag på utbildnings- och kunskapsmarknaden kan bevaka att högskolan inte ägnar sig åt tvivelaktig konkurrens.

Rättvis studiefinansiering och antagning

I denna rapport har diskuterats frågan om det rättvisa eller icke rättvisa i att olika grupper av studerande vid högskolan ges olika ekonomiska förutsättningar under sina studier. Rättviseaspekten handlar även om möjligheten att via uppdragsutbildning hitta en bakdörr till högre utbildning, fri från behörighetsregler och antagningskonkurrens. Arbetsmarknadsutbildningen utgörs vanligtvis av kortare utbildningar som syftar till att ge arbetslösa operativ kunskap som leder ut i arbetslivet. Antalet högskole-studerande med utbildningsbidrag är litet jämfört med den stora gruppen av studenter som deltar i högskolans olika grundutbildningar. Omfattningen på den arbetsmarknadsutbildning som upphandlas vid högskolan utgör en bråkdel av all annan högskoleutbildning. Syftet med arbetsmarknadsutbildningarna är kraftigt begränsat i förhållande till annan högskoleutbildning.

Så länge utbildningens kvalitet inte sänks och så länge uppdragsutbildningarna täcker sina egna kostnader, och eventuellt genererar överskott till institutionen, torde det inte finnas särskilt många invändningar mot verksamheten.

Samordning

Vi har tidigare diskuterat potentiella vinster av ökad samordning såväl mellan länsarbetsnämnderna som beställare som högskolorna som leverantörer av uppdragsutbildning. Sådan samordning, inklusive riksrekrytering till arbetsmarknadsutbildning som upphandlas vid universitet och högskolor, skulle kunna leda till att högskolorna successivt blir bättre på att svara på impulser och input från marknaden. Med fungerande intern kommunikation inom högskolorna skulle dessa marknadsimpulser kunna bli en värdefull källa till fortlöpande utveckling av högskolan.

Referenser

- Högskoleverket (1997),* Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan, Högskoleverkets rapportserie 1997:16R
- Högskoleverket (1999),* Högskolans uppdragsutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1999:14 R.
- Riksrevisionsverket (1998)* Redogörelse över verksamhet och utveckling under 1998 för holdingbolagen vid universitet och vissa högskolor. Dnr 20-97-4599.

Lagar, förordningar och föreskrifter:

- SFS 1985:1087,* Förordning (1985:1037) om uppdragsutbildning i anslutning till statlig och kommunal högskoleutbildning
- SFS 1992:191,* Avgiftsförordningen (1992:191).
- SFS 1997:845,* Förordning (SFS 1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.
- SFS 1998:1784,* Förordning 1998:1784 om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter
- AMS,* Föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter

Övrigt:

- Regeringsprotokoll* Protokoll I 20 vid regeringsammansammanträde 1995-06-29, N95/1443
- Umeå universitet* Avtal mellan länsarbetsnämnden och Umeå universitet, 2000-02-18. Universitetets dnr 242-347-00

Att styra arbetsmarknadsinriktad utbildning

av

Statskontoret*

* Postadress: Box 2280, 103 17 Stockholm
E-post: statskontoret@statskontoret.se

Innehållsförteckning	Sid
Sammanfattning	3
1 Vårt uppdrag	8
2 Principiella aspekter på styrning av arbetsmarknadsinriktad utbildning	10
2.1 Inledning	10
2.2 Att styra mot ökad effektivitet	12
2.2.1 Arbetsmarknadsperspektivet	12
2.2.2 Beställarperspektivet	13
2.2.3 Deltagarperspektivet	13
2.3 Styrningens räckvidd	14
2.4 Sammanfattande modell	15
3 Bakgrund	17
3.1 Inledning	17
3.2 Samordnad länsförvaltning och utbildningssamordning	18
3.3 Arbetsmarknadsutbildningen reformeras	20
3.4 Nya former av arbetsmarknadsinriktad utbildning	22
3.5 Arbetsmarknadspolitiken mot tillväxt	24
3.6 Sammanfattande slutsatser	26
4 Nuvarande styrning av arbetsmarknadsinriktad utbildning	28
4.1 Styrning av arbetsmarknadsutbildning	28
4.2 Styrning av komvux/Kunskapslyftet	31
4.3 Styrning av Kvalificerad yrkesutbildning	33
4.4 Styrning av SwIT	35
4.5 Länsstyrelsernas roll	36
4.6 Sammanfattande slutsatser	37
5 Förvaltningspolitiska reformer som kan påverka styrningen	39
5.1 Inledning	39
5.2 Partnerskap för tillväxt	39
5.3 Regionala kompetensråd	42
5.4 Arbetsförmedlingsnämnder	43
5.5 Sysselsättningspakter	45
5.6 Försök med ändrad regional ansvarsfördelning	47

5.7	Försök med friare medelsanvändning	48
5.8	Sammanfattande slutsatser	51
6	Strategiska hinder för styrning och samverkan	53
6.1	Arbetsmarknadsutbildningens ställning inom olika politikområden	53
6.2	Ansvarsfördelning	55
6.3	Finansieringsformer	56
6.3.1	Anordnande	56
6.3.2	Försörjning	57
6.4	Övrigt regelverk	59
6.5	”Kulturer”	61
7	Överväganden om styrformer för ökad effektivitet	62
7.1	Kort om styrmedel	62
7.2	Överväganden om nya former	63
7.2.1	Effektiv styrning ur arbetsmarknadsperspektivet	64
7.2.2	Effektiv styrning ur beställarperspektivet	73
7.2.3	Effektiv styrning ur deltagarperspektivet	79
7.2.4	Utvärdering	86

Sammanfattning

Regeringskansliet har uppdragit åt Statskontoret att biträda Näringsdepartementets projekt *En effektivare arbetsmarknads-utbildning* med en studie kring styrning av arbetsmarknads-utbildning och annan yrkesinriktad vuxenutbildning. En gemensam fråga är om nuvarande regler eller organisation behöver ändras för att de samlade resurser som ställs till förfogande skall kunna utnyttjas effektivare för att nå de mål som regering och riksdag har satt upp.

Den här studien omfattar, förutom arbetsmarknadsutbildning, yrkesutbildning inom komvux/Kunskapslyftet, Kvalificerad yrkesutbildning (KY) och det nationella programmet för IT-utbildning, SwIT.

Gemensamt för dessa utbildningar är att de arbetsmarknadspolitiska syftena är framträdande, att staten svarar för en betydande finansiering och att de snart skall omprövas. I studien används *Arbetsmarknadsinriktade utbildningar* som samlingsbegrepp.

Ökad effektivitet i fråga om arbetsmarknadsinriktad utbildning bör ses ur tre intressentperspektiv: Samhällets/arbetsmarknadens, de ansvariga myndigheternas respektive deltagarnas.

Ur samhällets/arbetsmarknadens perspektiv bör styrsystemet vid varje tillfälle inrikta utbildningarna mot arbetsmarknadens behov av kompetent arbetskraft samt deltagarnas behov av nya kunskaper för att utföra efterfrågade arbeten.

Ur de ansvariga myndigheternas – och här avses beställarna – perspektiv bör styrsystemet medverka till prispress och att orationella dubbleringar i kursutbudet undviks.

Ur kursdeltagarnas perspektiv bör styrsystemet verka för att han/hon har förutsättningar att klara utbildningen och att erbjuda kurser som till tid och innehåll är samstämda mot slutmålet –reguljärt arbete i ett bestämt yrke. Studiefinansieringen bör inte locka till val som ur arbetsmarknadssynpunkt är fel.

En första huvudfråga i vårt uppdrag gäller om det går att dra ut några erfarenheter av de förvaltningspolitiska reformer som genomförts under senare år som kan ha relevans för den framtida inriktningen och styrningen av arbetsmarknadsutbildningen.

Det är ännu för tidigt att lägga erfarenheterna av de senare årens förvaltningspolitiska reformer till grund för större ändringar i styrningen.

Diskussionerna om behovet att samordna kompetensförsörjningen - främst på regional nivå - har gått som en röd tråd genom de senaste decennierna. De ansträngningar som gjordes i början av 1990-talet för att ge länsstyrelsen en övergripande samordningsroll lyckades inte. Under tiden har nya former av arbetsmarknadsinriktade utbildningar vuxit upp, var och en med sitt eget styrsystem.

Inte heller tycks länsförvaltningen i de s.k. försökslänen ha nämnvärt bättre förutsättningar att utöva samordning.

Men de förvaltningspolitiska reformerna har ändrat kurs. De går nu ut på att skapa ett bredare och mer aktivt deltagande från olika aktörers sida i syfte att skapa tillväxt och samordna de offentliga insatserna effektivare. Kompetensförsörjningen är, liksom tidigare, en mycket viktig komponent. De förvaltningstekniska lösningar som har, eller skulle kunna ha relevans för att påverka inriktningen hos den arbetsmarknadsinriktade utbildningen är dels organisatoriska i form av inrättande av olika formella nätverk, dels finansiella i form av försök med friare användning av de arbetsmarknadspolitiska resurserna. Även om det allmänt synes vara för tidigt att dra några bestämda slutsatser om dessa reformers möjlighet att öka effektiviteten på utbildningsområdet tycks följande slutsats kunna gälla:

Struktur och mandat för de formella nätverken - partnerskap för tillväxtavtal, regionala kompetensråd och arbetsförmedlingsnämnder - behöver bli tydligare och ses i ett sammanhang.

Vad gäller uppdragets andra huvudfråga, att belysa olika former för styrning av arbetsmarknadsinriktad utbildning mot ökad effektivitet, har vi övervägt ett tiotal administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel. Tyngden i en framtida styrning bör därvid läggas vid de ekonomiska och informativa styrmedlen.

1 Samlad resursstyrning

Myndighetsanslag och statsbidrag till de former av arbetsmarknadsinriktade utbildningar som statsmakterna kan komma att besluta om bör i ett första steg samlas i ett och samma utgiftsområde. I ett nästa steg samlas även det organisatoriska ansvaret till ett departementet och en myndighet.

2 Anställningspremie till anordnare

En ersättning till anordnaren i förhållande till hur många kursdeltagare som får arbete i linje med utbildningen skulle rimma väl med regeringens mål att 70 procent av kursdeltagarna skall ha arbete 90 dagar efter utbildningen. Att utnyttja ett sådant ekonomiskt styrmedel kan dock medföra vissa juridiska problem samt en försvagning av konkurrensen. Det kan också motverka de fördelningspolitiska målen. Vi anser att sådana klausuler måste användas med försiktighet.

3 Regionala och lokala nätverk

För att effektivisera styrningen bör de regionala kompetensråden infogas som permanenta arbetsutskott till partnerskapen för tillväxtavtal alternativt integreras i dessa. En ”normalinstruktion” bör utfärdas.

Arbetsförmedlingsnämndernas roll bör förtydligas och bli rent rådgivande.

4 Konkurrensutsatt upphandling av utbildning

Som ett villkor för statsbidrag till kommuner och andra anordnare bör gälla att arbetsmarknadsinriktad utbildning upphandlas i konkurrens och att Lagen om offentlig upphandling tillämpas.

5 Delfinansiering av företagsspecifik utbildning

Först behövs ett författningsenligt klargörande av var gränsen skall gå för det offentliga åtagandet att finansiera arbetsmarknadsinriktad utbildning, så att utbildningsinsatserna inte strider mot konkurrens-

politiska mål. I EG-direktiven för personalutbildning definieras sådana regler och stödnivåer.

Vad gäller företagspecifik utbildning bör i förekommande fall öppnas för en medfinansiering från arbetsgivarens sida. Två modeller visas.

6 Större geografiska upptagningsområden

AMS och LAN:s samordnande roller i koncernen AMV bör stärkas. Föreskrifter om upphandling över länsgränser och kompensation till kursdeltagare för ökade kostnader där det är ekonomiskt fördelaktigt ur ett koncernperspektiv bör utfärdas.

7 Sprida ”goda exempel”

AMS, Skolverket och Kommunförbundet bör ta till sin uppgift att samla uppslag och erfarenheter av lyckade exempel på samverkan stat/kommun. Dessa exempel förmedlas sedan på ett lättillgängligt sätt via nätåtkomst, seminarier etc.

8 Individuella kontrakt

”Utbildningspaket” där flera huvudmän svarar för olika delar bedöms bli mer vanliga. Målinriktade kontrakt om hur en utbildning skall genomföras bör alltid upprättas mellan kursdeltagaren, arbetsmarknadsmyndigheten och i förekommande fall kommunens utbildningsansvariga.

Ett sådant kontrakt kan omprövas om den enskilde kursdeltagaren ändrar sina framtidsplaner. Däremot ej om myndighetens pengar plötsligt tar slut. Myndigheterna måste därför reservera medel i erforderlig utsträckning.

9 Neutral studiefinansiering

De negativa styreffekter som dagens studiefinansiering kan ha på kursdeltagarnas utbildningsval kommer delvis att bestå även efter det att ett nytt, samordnat studiemedelssystem trätt i kraft den 1 juli år 2000.

En neutralisering kan ske genom att endera höja ersättningen vid arbetsmarknadsinriktad utbildning till utbildningsbidragsnivå eller

sänka den till studiemedelnivå. Det sistnämnda framstår inte som orimligt med tanke på möjligheterna att stödja en tillväxtorienterad utveckling med från början högt motiverade deltagare vilket bl.a. erfarenheter från KY visar på. Mot en sådan ändring står dagens fördelningspolitiska mål.

En mera radikal utväg i form av *ett allmänt utbildningskonto* skulle eventuellt kunna lösa problemen. En utredning om sådan studiefinansiering pågår f.n. i särskild ordning.

10 Information

Myndighetsgemensam service, typ Infotek, bör utvecklas vidare. Informationsuppgifter kan också ingå i en "normalinstruktion" för regionala kompetensråd.

Utvärdering

Ett styrsystem, aldrig så sofistikerat, står och faller med hur resultaten följs upp och utvärderas.

Målen för olika utbildningsformer bör därför vidareutvecklas och bli tydliga och mätbara. Likaså bör jämförbara mått och mätmetoder utvecklas och användas. En samlad resursstyrning medverkar sannolikt positivt till detta.

Utvärderingar bör utföras av externa aktörer så att de inte kan ifrågasättas av rena objektivitetsskäl. Utvärderingarna bör i sin tur med jämna mellanrum bli föremål för kritiska granskningar, s.k. metautvärderingar.

1 Vårt uppdrag

Chefen för Näringsdepartementet beslutade 1999-06-21 att genomföra projektet *En effektivare arbetsmarknadsutbildning* (protokoll N1999/8867/A). Syftet med projektet är att effektivisera, stärka och vidareutveckla arbetsmarknadsutbildningen som ett arbetsmarknadspolitiskt medel. Till uppgifterna hör att;

- beskriva och analysera den nuvarande arbetsmarknads-utbildningen utifrån organisation, effektivitet, kvalitet och resursutnyttjande,
- tydliggöra gränsdragningen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning,
- se över förutsättningarna för ökad samplanering av utbildningar i syfte att undvika dubbleringar och uppnå ett bättre resursutnyttjande, samt
- lämna förslag till hur den framtida inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen skall styras.

Utifrån detta skall det övervägas om nuvarande regelverk eller organisation för arbetsmarknadsutbildningen behöver ändras för att de samlade resurser som ställs till förfogande ska kunna utnyttjas effektivare för att nå de mål som regering och riksdag satt upp för verksamheten. En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet har huvudansvaret för projektet. Till arbetsgruppen är en referensgrupp med företrädare för Finans-, Utbildnings- och Näringsdepartementen samt Arbetsmarknadsstyrelsen knuten.

Enligt överenskommelse mellan Näringsdepartementet och Statskontoret skall Statskontoret i stabsbiträdesform biträda arbetsgruppen. Chefen för Näringsdepartementet har härvid genom beslut 1999-11-08, dnr N1999/11630/A, uppdragit åt Statskontoret att;

- belysa olika former för styrning och samplanering av arbetsmarknadsutbildning och annan yrkesinriktad utbildning,
- analysera olika organisatoriska nivåer avseende arbetsmarknadsutbildning i syfte att åstadkomma en effektivare användning av de arbetsmarknadspolitiska resurserna,
- beakta och analysera de erfarenheter som kan dras av de förvaltningspolitiska reformer som genomförts under senare år och som kan ha relevans för den framtida inriktningen och styrningen av arbetsmarknadsutbildningen.

Arbetet med den särskilda studien har genomförts som ett projekt inom Statskontoret. I projektgruppen har ingått Lars Hammar (projektledare), Magnus Svantesson och Elisabeth Wallman. Projektgruppen har arbetat i nära kontakt med arbetsgruppen inom Näringsdepartementet. Vi har bl.a. deltagit i arbetsgruppens studiebesök och intervjuer med berörda myndigheter och organisationer, närvarit i referensgruppen och förtloppande tagit del av arbetsgruppens analyser och ställningstaganden.

Statskontoret redovisar sin studie i föreliggande PM – "**Att styra arbetsmarknadsinriktad utbildning**". Den granskar de förvaltningspolitiska styrinstrument – inkl. organisation och ansvarsfördelning – som utnyttjas för att påverka nuvarande arbetsmarknadsutbildning och vissa närliggande former av yrkesutbildning för vuxna och vilka ändringar i dessa styrformer som kan övervägas för att höja effektiviteten.

Vi har sett oss fria att ta upp och diskutera en del idéer och uppslag som kan ligga utöver vad arbetsgruppen slutligen väljer att behandla, men som enligt vår bedömning kan vara av intresse på lång sikt och i ett bredare perspektiv vid en fortsatt utveckling av den yrkesinriktade vuxenutbildningen i riktning mot ett livslångt lärande. Hit hör frågor om huvudmannaskap och ansvarsfördelning, finansiering, åtgärder för att stärka de enskilda individernas incitament för val av utbildning etc.

2 Principiella aspekter på styrning av arbetsmarknadsinriktad utbildning

2.1 Inledning

Enligt direktiven till Näringsdepartementets arbetsgrupp är syftet med projektet att *effektivisera, stärka och vidareutveckla arbetsmarknadsutbildningen som ett arbetsmarknadspolitiskt medel*. Härvid skall man se över ”förutsättningarna för ökad *samplanering* av utbildningar i syfte att undvika dubbleringar och uppnå ett bättre resursutnyttjande”. Vidare skall förslag lämnas ”hur den framtida *inriktningen* av arbetsmarknadsutbildningen skall styras”.

De angivna frågeställningarna öppnar för att inledningsvis diskutera vad en effektivisering på detta område innebär och i vilka avseenden och på vilket sätt arbetsmarknadsutbildningen kan påverkas för att bli effektivare.

Effektivitet är ett begrepp som förutsätter att det finns mål som går att mäta och värdera graden av måluppfyllelse emot. Kostnaderna bör också kunna relateras till resultatet. Om exempelvis måluppfyllelsen ökar i förhållande till resurs-uppoffringen kan man tala om en ökad effektivitet.

De allmänna målen för arbetsmarknadspolitiken är att främja tillväxt och sysselsättning och motverka inflationsdrivande flaskhalsar. Den har också ett fördelningspolitiskt mål att stödja personer som har särskilda svårigheter att få och behålla ett arbete och på så sätt bl.a. åstadkomma en jämnare inkomstfördelning. Regeringens effektmål på arbetsmarknadsområdet är enligt regleringsbrevet för utgiftsområde (UO) 14 år 2000 att öka den reguljära sysselsättningsgraden för dem mellan 20-64 år till 80 procent år 2004. Den öppna arbetslösheten skall gå ner till fyra procent under år 2000. Det långsiktiga målet är full sysselsättning.

Arbetsmarknadsutbildningen är ett av de viktigaste arbetsmarknadspolitiska instrumenten. Dess mål överensstämmer med arbetsmarknadspolitikens dvs. den har såväl stabiliserings- och tillväxt- som fördelningspolitiska mål. Åtgärden skall vara så flexibel att den dämpar konjunktursvängningar och främjar ekonomisk tillväxt samtidigt som den skall medverka till att stödja dem som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildningen skall tillgodose aktuella behov av yrkesutbildad arbetskraft medan det mer långsiktiga behovet skall täckas av det ”reguljära utbildningsväsendet”. (Terminologin på området är inte stringent vilken försvårar diskussioner om styrning och samverkan.)

Det för arbetsmarknadsutbildningen gällande effektmålet är att de upphandlade, yrkesinriktade delarna skall prioriteras och inriktas mot bristyrkesområden för att motverka uppkomsten av flaskhalsar. Som verksamhetsmål gäller bl.a. att andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning uppgå till minst 70 procent under år 2000.

Det kan vara svårt att formulera ett entydigt och operativt mål för alla konjunkturlägen. Utifrån gällande regleringsbrev och andra uttalanden från statsmakterna framgår det att tillväxtmålet nu står i förgrunden.

En ”*effektivare arbetsmarknadsutbildning*” skulle med dessa utgångspunkter nås genom att öka uppmärksamheten på att:

a) Åtgärden arbetsmarknadsutbildning väljs bara i de fall och i de delar den bedöms medföra den lägsta resursuppostringen för att bereda en arbetssökande ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Det innebär förenklat att arbetsmarknadsutbildning vid varje tillfälle måste ställas mot andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att kursutbudet svarar mot ett faktiskt behov på arbetsmarknaden.

b) Processen för att producera arbetsmarknadsutbildning sker till lägsta kostnad med given kvalitet. Det innebär exempelvis att närliggande utbildningsbehov kursmässigt samordnas och att upphandling genomförs på ett rationellt och rättssäkert sätt.

c) Högsta möjliga nytta för individen eftersträvas så att utbildningsåtgärden leder till ett reguljärt arbete i avsett yrke och att den genomförs till för individen lägsta möjliga uppostring i tid och pengar. Det innebär bl.a. att man bör försäkra sig att kursdeltagarna är

rätt motiverade, har förutsättningar att klara utbildningen och att olika moment i utbildningen är samordnade oavsett huvudman.

2.2 Att styra mot ökad effektivitet

För att mera konkret komma fram till vad som krävs av ett framtida ”styrssystem¹ för en effektivare arbetsmarknads-utbildning” är det enligt vår mening lämpligt att betrakta effektiviteten ur tre intressentperspektiv nämligen ur samhällets/arbetsmarknadens, de ansvariga myndigheternas respektive deltagarnas perspektiv. Vad gäller de ansvariga myndigheterna handlar det i första hand om att diskutera styrning och samverka med beställaren i fokus. De olika anordnarnas självklara intresse att planera för en rationell och i förekommande fall vinstgivande produktion kan i det här sammanhanget lämnas utanför.

2.2.1 Arbetsmarknadsperspektivet

Ur samhällets/arbetsmarknadens perspektiv bör styrsystemet medverka till att arbetsmarknadsutbildningen – liksom f.ö. även annan yrkesinriktad vuxenutbildning – ges en sådan inriktning att den vid varje tillfälle svarar mot arbetsmarknadens behov av kompetent arbetskraft och deltagarnas behov av nya kunskaper för att utföra de efterfrågade arbetena.

2.2.2 Beställarperspektivet

Ur beställarens – här avses då i första hand arbetsmarknadsmyndighetens och vissa andra statliga och kommunala myndigheters – perspektiv bör styrsystemet medverka till att orationella dubbleringar i kursutbudet undviks och att genom tillräckligt stora volymer skapa en prispress. Att åstadkomma en sådan samplanering är givetvis lika angeläget mellan olika huvudmän och myndigheter som inom en större myndighetskoncern.

En bieffekt av samplanering är att mera enhetliga utbildningar indirekt kan verka kvalitetshöjande. Enhetlighet och stora volymer

¹ Ett styrssystem inrymmer vanligen ett eller flera administrativa, ekonomiska eller informativa styrmedel. Som administrativa styrmedel ser vi även organisations- och ansvarsfördelningsfrågor.

förbättrar förutsättningarna för jämförbarhet och portabilitet och underlättar därmed även utfärdandet av och bred kännedom om certifikat och andra kunskapsbevis.

2.2.3 Deltagarperspektivet

Ur kursdeltagarens perspektiv bör styrsystemet medverka till att han/hon har förutsättningar att klara utbildningen och kan erbjudas kurser som tids- och innehållsmässigt är samstämda mot slutmålet – ett reguljärt arbete i ett visst yrke. Vidare att motverka sådana administrativa eller revirbetingade hinder som kan uppstå när flera statliga respektive kommunala huvudmän är engagerade i att anordna eller finansiera utbildningen.

Studiefinansieringen bör ge ett försörjningsstöd som så långt möjligt är neutralt i förhållande till olika utbildningsformer. Önskade styreffekter till följd av att studiefinansieringen lockar till val av utbildningar som arbetsmarknaden inte efterfrågar, bör inte förekomma.

2.3 Styrningens räckvidd

Yrkesinriktad utbildning för vuxna bedrivs på många håll i samhället. Förutom inom ramen för arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning (det sistnämnda ofta definierat som det offentliga skolväsendet samt högskolan) finns sådan utbildning i vissa fristående skolor, inom folkbildningsorganisationerna, insatser finansierade via EG:s strukturfonder, i företagen m.fl.

Vissa utbildningsformer är tidsbegränsade, framsprungna ur 1990-talets lågkonjunktur och därav föranledda behov att aktivt sysselsätta de arbetslösa samt förbereda arbetskraften inför nya uppgifter, exempelvis Kunskapslyftet. Dessa utbildningar kan i flera avseenden jämföras med arbetsmarknadsutbildningen.

När vi i det här uppdraget har att diskutera och överväga former för styrning av ”arbetsmarknadsutbildning och annan yrkesinriktad utbildning” har vi som ett första kriterium valt att fokusera på utbildningar där de arbetsmarknadspolitiska syftena är framträdande. Här avses då utbildningar som medverkar till att;

- nå samhällets sysselsättningsmål,
- rätta till yrkesmässiga obalanser på arbetsmarknaden².

Utbildningarnas arbetsmarknadspolitiska syften har endera utlästs av bakomliggande styrdokument eller av den praxis som utvecklats. (Som samlingsbegrepp använder vi *arbetsmarknads-inriktade utbildningar*”).

Ett andra kriterium för vår avgränsning är att staten svarar för en betydande del av finansieringen. Ett tredje är att utbildningsformen står inför en omprövning och därmed är påverkbar.

Med dessa utgångspunkter kommer vi att behandla styrningen av, förutom arbetsmarknadsutbildningen i dess mera traditionella mening - exkl. datortek och arbetspraktik - delar av komvux/ Kunskapslyftet, Kvalificerad yrkesutbildning (KY) och det särskilda nationella programmet för IT-utbildning (SwIT) , det sistnämnda närmast som ett exempel på en tillfällig satsning.

Också de insatser för att stärka arbetskraftens kompetens som sker med finansiering ur EG:s strukturfonder kan anses höra hemma i kategorin arbetsmarknadsinriktade utbildningar. Såväl tidigare mål 3

² Flaskhals- eller bristyrkesutbildningar.

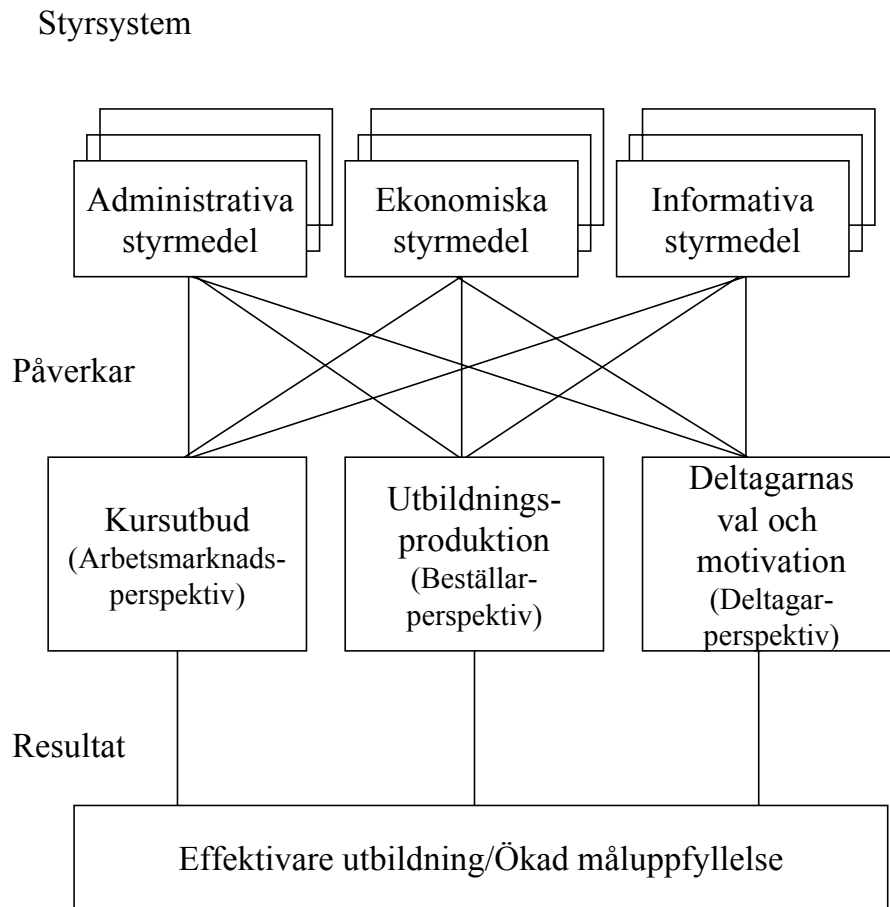
och 4 som det nya mål 3 tangerar eller snarare kompletterar ("added value") sådana utbildningar.

F.n. pågår såväl en precisering av målen som en omstrukturering av den svenska administrationen. Ett förslag till samlat, svenskt programdokument har lämnats till EU-kommissionen under senhösten 1999.

Vår bedömning är att de EU-finansierade kompetensutvecklingsinsatserna inte kan påverkas i nuläget och har valt att i detta sammanhang lämna dem utanför.

2.4 Sammanfattande modell

De resonemang som nu förts om hur olika former av arbetsmarknadsinriktad utbildning skall kunna styras mot ökad effektivitet kan sammanfattas i följande principmodell.

Figur 2.1. Modell för styrning av arbetsmarknadsinriktad utbildning

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Arbetsmarknadsutbildningen är såväl resurs- som volymmässigt den enskilt största av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det genomsnittliga antalet deltagare per månad var 1998 nära 42.000 närmast följd av arbetslivsutveckling (ALU) med nära 39.000. Den totala kostnaden för köp av arbetsmarknadsutbildning uppgick samma år till ca 3,4 miljarder. Genomsnittskostnaden (median) för yrkesinriktade kurser var 1900 kronor per kursdeltagarvecka. Försörjningskostnaden för deltagarna (utbildningsbidrag) uppgick till ca 3,8 miljarder. Sammantaget tog arbetsmarknadsutbildningen i anspråk ca en tredjedel av anslaget till arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Jämfört med den första hälften av 1990-talet har både totala kostnader och volymer sjunkit.

Redan mot bakgrund av arbetsmarknadsutbildningens höga kostnader framstår det naturligt att stora ansträngningar gjorts genom åren för att effektivisera verksamheten bl.a. genom åtgärder för att stärka styrning och samverkan med annan utbildning.

Vi skall i detta inledande kapitel ge en återblick över några strategiska åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra styrning och samverkan på kompetensförsörjningsområdet och då särskilt vad gäller yrkesinriktad vuxenutbildning. Vidare skall vi belysa några faktorer som aktualiserar nya ansträngningar i denna riktning.

3.2 Samordnad länsförvaltning och utbildningssamordning

Behoven att bättre samordna samhällets insatser för den yrkesinriktade utbildningen på olika nivåer har länge påtalats av olika utredningar och av regering och riksdag. Ett tidigt dokument är exempelvis *RRV rapport 1984:939, Dimensionering och lokalisering av viss yrkesutbildning*. Främst har det handlat det om att kraftsamla utbildningsutbudet till arbetslivets behov och att få ut mer av samhällets satsningar genom att eliminera dubbelarbete.

Organisatoriska och administrativa förhållanden har dock hela tiden lagt hinder i vägen. Ansvar har varit splittrat på olika departement och centrala myndigheter samt mellan stat och kommun.

Till de offentliga organ som i början på 1980-talet hade samplanerande uppgifter på regional/lokal nivå hörde kommunens skolstyrelse, länsskolnämnden, högskolans regionstyrelser, arbetsmarknadsutbildningens kursstyrelser, länsarbetsnämnden (LAN) och länsstyrelsen. Oklart är om någon av dessa instanser hade ett formellt, övergripande ansvar.

När en ny, samordnad länsförvaltning trädde i funktion den 1 juli 1991 var syftet att ge länsstyrelsen en skarpare roll som statens övergripande organ för samhällsplaneringen på länsnivå. I förarbetena framhölls utbildningsplaneringen som en central uppgift. Det faktum att olika utbildningar hade olika huvudmän fick inte hindra en rationell planering (bl.a. prop. 1988/89:154).

Den ursprungliga intentionen vid utvecklingen av den samordnade länsförvaltningen var att i länsstyrelsen infoga länsskolnämnden och de delar av länsarbetsnämndens verksamhet som hade stor betydelse för "länets utveckling och framtid". Till de sistnämnda hörde arbetsmarknadsutbildningen. LAN kom dock att behålla sin fristående ställning. Ett av motiven var värdet av att organisatoriskt hålla samman tillgången till de arbetsmarknadspolitiska medlen. För att ändå nå en önskad samordning av utbildningsresurserna i länet beslutades ett författningsreglerat samrådsförfarande beträffande sådan arbetsmarknadsutbildning som var av mer långsiktig karaktär eller som på annat sätt var av stor betydelse.

Förfarandet innebar att länsarbetsnämnden före upphandling av arbetsmarknadsutbildning som var av längre varaktighet och betydande

omfattning skulle samråda med länsstyrelsen i fråga om utbildningens inriktning, lokalisering och dimensionering.

I nära anslutning till länsreformen år 1991 ändrades emellertid även statens styrning av den kommunala skolverksamheten. Övergången från detalj- till mål- och resultatstyrning kom att radikalt ändra förutsättningarna för statlig styrning på länsnivå. Länskolnämnderna avvecklades. I stället inrättades Statens skolverk med en från länen avvikande regional indelning och med huvudsaklig uppgift att följa upp, utvärdera och utöva tillsyn över skolverksamheten. Länsstyrelsen behöll visserligen uppgiften avseende utbildningsplanering för regional utveckling men möjligheten att påverka beslutsfattarna i berörda myndigheter var mycket liten. I länsstyrelseinstruktionen angavs ”utbildning” som ett av länsstyrelsens sakområden.

I ett nästa steg av länsförvaltningens utveckling tog Regionberedningen i sitt slutbetänkande (*Regional Framtid, SOU 1995:27*) åter upp frågan om relationen mellan den allmänna länsförvaltningen, länsarbetsnämnden och arbetsmarknads-utbildningen. Utbildning betraktades alltjämt som en uppgift av betydelse för den regionala utvecklingen. Behovet att hålla samman LAN:s uppgifter motiverade att inga uppgifter bröts ur. I stället föreslog beredningen att en närmare samverkan skulle etableras mellan länsarbetsnämnd och landsting – där sistnämnda organ skulle överta länsstyrelsens roll att utforma den regionala utvecklingsstrategin. Landstingen skulle utöva den samordningsfunktion på utbildningsområdet som eljest låg på länsstyrelsen. En viktig uppgift skulle vara att samordna regionens gymnasie- och kommunala vuxenutbildning med andra utbildningsanordnares utbud. Samråd om utbildningsutbudet borde ske såväl med skolkommunerna, folkhögskolorna och den högre utbildningen som med arbetsmarknadens parter och med näringslivet.

Regeringen ansåg inte att Regionberedningens förslag kunde genomföras i sin helhet. Regeringen ville inte binda sig för en form där landstingen var enda bärare av det regionala utvecklingsansvaret. Olika modeller som baserade sig på landsting, kommuner i samverkan och mer frivillig samverkan mellan lokala och regionala parter borde i stället prövas i form av försöksverksamhet i fyra län. Vi återkommer till detta förvaltningspolitiska reformförsök i Kapitel 5.

Vad gäller övriga länsstyrelser ansåg regeringen att rollen som regeringens företrädare i länet borde bli tydligare och utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning fortsätta.

3.3 Arbetsmarknadsutbildningen reformeras

Fram till den 1 januari 1986 delade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Skolöverstyrelsen (SÖ) ansvaret för arbetsmarknadsutbildningen. Systemet var tungrott och styrningen gav upphov till stora brister i flexibilitet och marknadsanpassning. En ny organisation med ett strikt åtskilt beställar/utföransvar skapades. Arbetsmarknadsverket (AMV) fick genom förändringen ett betydligt större ansvar för att upphandla utbildningar som vid varje tillfälle motsvarade arbetsmarknadens behov. För produktionen skapades en uppdragsmyndighet – AmuGruppen – inledningsvis med en viss särställning som leverantör.

Avsikten var att den nya organisationen bättre skulle kunna stärka och effektivisera verksamheten samt ha större förutsättningar att anpassa utbildningen till ändrade behov på arbetsmarknaden.

Den nya modellen har successivt resulterat i betydande strukturändringar. AmuGruppens dominerande ställning som kursanordnare har brutits. Från att ursprungligen ha svarat för nästan all arbetsmarknadsutbildning var dess andel av utbildningsvolymen uttryckt i kursdeltagarveckor 1989/90 75 procent. 1998 hade andelen minskat till 30 procent. Olika företagsanordnare svarade för 57 procent och det reguljära skolväsendet inkl högskolan för 7 procent. AmuGruppen har bolagiserats. Andelen långsiktiga avtal mellan AMV och olika kursanordnare har minskat samtidigt som decentraliseringen av ansvaret inom AMV från central till regional och vidare till lokal nivå gått långt.

Reformen av arbetsmarknadsutbildningen har varit föremål för olika granskningar. Här refererar vi kort några av dessa:

RRV fann 1992 (*Effektivitetsproblem i arbetsmarknadsutbildningen*, rapport F 1992:15) att ändringen haft en positiv inverkan på kostnadsutveckling och kursinnehåll genom den ökade konkurrensen. Samtidigt fanns åtskilliga brister bl.a. till följd av en kvardröjande dominans för AmuGruppen som leverantör.

AMS granskning (*Planering Upphandling Hantering av arbetsmarknadsutbildning 1993-1995, rapport 1995-09-18*) gav vid handen att övergången till ett köpar/säljar system inneburit en bättre marknadsanpassning, kostnadseffektivitet och flexibilitet samt en högre precision i utbildningssatsningarna.

Kvarstående svagheter finner AMS i processen och då vad gäller säkra marknadsbedömningar, den långtgående delegeringen av upphandlingsansvaret inom LAN samt avvägningen mellan grundkapacitet och lokalt upphandlade utbildningar.

Riksdagens revisorer pekar i *Förslag angående arbetsmarknadsutbildning, 1996/97:RR3*, allmänt på behovet av att utvärdera de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, inkl. arbetsmarknadsutbildningen, i takt med mål- och resultatstyrningens införande.

Revisorerna understryker att arbetsmarknadsutbildning är den dyraste arbetsmarknadspolitiska åtgärden och endast bör utnyttjas för att långsiktigt stärka den enskilde individen eller inriktas så att den hindrar flaskhalsar i näringslivet. Åtgärden får således inte användas enbart för att förhindra utförsäkring.

Revisorerna ser en fara i att intagningskraven generellt sett blivit hårdare och att andelen svaga grupper såsom arbetshandikappade och utomnordiska medborgare minskat i hela arbetsmarknadsutbildningen. AMS bör analysera orsakerna till varför så många deltagare i förberedande utbildning inte går vidare till yrkesinriktad utbildning och varför så många akademiker deltar i arbetsmarknadsutbildning.

Vad gäller processen bedömer revisorerna allmänt att länsarbetsnämnderna har utvecklats i sin roll som upphandlare och att upphandlingen sköts professionellt men att upphandlingsstödet till mindre arbetsförmedlingar behöver utvecklas.

Marknadsbedömningarna behöver utvecklas ytterligare och kopplingen mellan prognoser, förmedlingarnas önskemål och köpen behöver också utvecklas. Likaså framhåller man att arbetsförmedlingarna vid beslut om arbetsmarknadsutbildning måste ha en korrekt bild av samhällets kostnad för denna jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Slutligen anför revisorerna att större krav bör kunna ställas på utbildningsanordnarna vad gäller att kvalitetssäkra utbildningen och ange förutsättningarna för att deras utbildning leder till anställning.

3.4 Nya former av arbetsmarknadsinriktad utbildning

Den djupa lågkonjunkturen under 1990-talet tacklades till del genom utvidgade utbildningsinsatser. Samhällets strategi var att utnyttja arbetslöshetstiden till att rusta individerna inför en förväntad ekonomisk tillväxt samtidigt som de behöll aktiviteten. De nya, tidsbegränsade, utbildningsformer som då tillkom och som ligger i gränslandet till arbetsmarknadsutbildningen med avseende på innehåll och målgrupp är komvux/Kunskapslyftet, Kvalificerad yrkesutbildning (KY) och det nationella programmet för IT-utbildning (SwIT). Följande sammanställningar jämför arbetsmarknadsutbildningen och nyssnämnda utbildningsformer på vissa i detta sammanhang viktiga punkter. Uppgifterna avser år 1998 om inget annat nämns.

Tabell 3.1 Jämförelse mellan olika arbetsmarknadsinriktade utbildningar

HUVUDMAN/ OMFATTNING	INRIKTNING	MÅLGRUPP	PLATSER I GENOMSnitt
Näringsdepartementet			
Arbetsmarknadsverket			
- Arbetsmarknads- utbildning	67 % yrkesutbildning 17 % yrkes- förberedande, 16 % reguljär	Arbetslösa och personer som riskerar att bli det	Ca 42 000 (genomsnitt per mån. - totalt 145 800 deltagare)
Föreningen SwIT			
Yrkesutbildning			
- Nationellt program för IT	IT-inriktad bristyrkes- utbildning	75 % arbetslösa 25 % anställda med behov att förnya eller byta arbete	2 500 (totalt 5 000 deltagare resp. 11 900 under 2 år)
Utbildnings- departementet			
Skolverket/kommun ³			
- Komvux/ Kunskaps- lyftet	Gymnasial vuxenutbildning uppdelat på allmänna kurser (51 %) orientering (5 %) yrke (44 %) ⁴	Arbetslösa utan 3-årigt gymna- sium	Ca 44 300 yrkes- utb.
- KY-kommittén	Eftergymnasial yrkesutbildning, 1/3 på arbetsplats	Ungdom eller äldre som vill fördjupa sina kunskaper, 59 % arbetslösa	12 000

³ Kommunerna erbjuder därutöver 8 000 platser i påbyggnadsutbildning inom komvux

⁴ Statskontorets rapport 1999:18 Tabell 3.3

Tabell 3.2 Finansiering av arbetsmarknadsinriktade utbildningar

HUVUDMAN	ANORDNARE	FÖRSÖRJNING
Näringsdepartementet		
Arbetsmarknadsverket		
- Arbetsmarknadsutbildning	Statsanslag 3,4 mdkr	Utbildningsbidrag
Föreningen SwIT		
Yrkesutbildning		
- Nationellt program för IT	Statsanslag totalt, 925 mkr, ca 400 mkr/år	Utbildningsbidrag
Utbildningsdepartementet		
Skolverket/kommun		
- Kunskapslyftet	Statsbidrag 3 mdkr varav ca 1,7 mdkr för yrkesinriktad utb.	Särskilt utbildningsbidrag för arbetslösa mellan 25-55 år, studiemedel
- KY-kommittén	Statsbidrag 307 mkr	Studiemedel

3.5 Arbetsmarknadspolitiken mot tillväxt

Arbetsmarknadspolitiken håller på att läggas om mot en mer tillväxtfrämjande kurs. Riksdag och regering har vid flera tillfällen betonat att arbetsmarknadsutbildningen måste ges en tydligare yrkesinriktning och att andelen förberedande utbildning minskas - en andel som under perioden 1994 till 1998 pendlat kring en tredjedel.

För att tillgodose arbetskraftsbehovet och möjliggöra tillväxt föreslår regeringen i budgetpropositionen för år 2000 att redan anställda skall få ökade möjligheter att få arbetsmarknadsutbildning i bristyrken under år 2000. Satsningen är ett försök till vilket 130 mkr anslagits.

AMS skisserar i en rapport till regeringen (*Arbetsmarknadsverket i 2000-talet*) närmare den arbetsmarknadspolitik och de organisatoriska ändringar som bör gälla i början av 2000-talet. AMS konstaterar att förutsättningarna för de arbetsmarknads-politiska insatserna kommer att skilja sig avsevärt från vad som gällt under större delen av 1990-talet. Följande problemställningar blir centrala enligt AMS:

Rekryteringssvårigheterna ökar inom expansiva delar av arbetsmarknaden och kan komma att begränsa sysselsättningsökningen och därmed den ekonomiska tillväxten.

Obalansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft mellan olika orter respektive yrken innebär fortsatt stora krav på en effektiv arbetsförmedling och att en nödvändig yrkesmässig och geografisk rörlighet kan upprätthållas. Stora regionala skillnader i sysselsättningsstillväxten riskerar att leda till fördjupade regionala skillnader. För att motverka en negativ utveckling krävs att de arbetsmarknadspolitiska insatserna i ökad omfattning utgår från och beaktar dessa regionala skillnader.

Trots sysselsättningsökningen riskerar en stor grupp arbetslösa, som inte fyller kompetenskraven för de nya arbetstillfällena, fortsatt långvarig arbetslöshet och att hamna helt utanför arbetsmarknaden.

Vad gäller arbetsmarknadsutbildningen föreslår AMS att den delas i två delar, dels en bristyrkesutbildning, dels utbildningar inom ramen för en s.k. ”Arbetskraftspool”. Den sistnämnda är tänkt som ett särskilt program för den stora grupp som sökt arbete under många år utan att få ett reguljärt arbete. Dessa långtidsinskrivna skall samlas i grupper för vilka kombinationer av åtgärder komponeras. Målet skall vara att få ett reguljärt arbete.

Synen på den framtida arbetsmarknadsutbildningen sammanfattar AMS så här:

Bristyrkesutbildningen tar fasta på att komma tillrätta med bristyrken och flaskhalsar. Utbildningen ska således vara direkt yrkesinriktad och utgå från en aktuell efterfrågan på arbetskraft. Rekryteringen till utbildningarna sker med utgångspunkt från att personen ifråga ska kunna få ett arbete direkt efter utbildningen och kunna avse både arbetslösa och anställda. Nära kontakter med arbetsgivare för att precisera utbildningsbehov är av avgörande betydelse. AMS bedömer att behovet av sådan utbildning i början av 2000-talet behöver uppgå till i storleksordningen 30.000 personer i genomsnitt per månad.

Utbildningar inom ramen för verksamheten i ”Arbetskraftspoolen” och för vissa prioriterade grupper, som ingår som en del av ett genomtänkt program för att arbetssökande ska utveckla en anställbarhet och konkurrenskraft för att kunna få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller i ett övergångsarbete. I storleksordningen 10.000 platser i genomsnitt per månad behövs för sådana utbildningar.

”Pool-idén” återfinns också bland förslagen till nya regler för arbetslöshetsförsäkringen (*Kontrakt för arbete, Ds 1999:58*), där benämnd ”övergångsarbetsmarknad. Regeringen planerar enligt uppgift en ny åtgärd – ”aktivitetsgaranti” – med samma innehåll.

AMS föreslår också vissa ändringar av organisations-strukturen. Av intresse kan här vara att ansvarsförhållandena inom verket förtydligas, bl.a. övergår länsarbetsnämndernas styrelser till en rådgivande funktion. Den geografiska basen för verksamheten byggs upp kring pendlingsavstånd och övergår från kommun till 80-talet lokala, funktionella arbetsmarknadsområden. Nuvarande arbetsförmedlingsnämnder anpassas till den strukturen och sammansättningen ändras så att den mer än hittills involverar parterna på arbetsmarknaden.

3.6 Sammanfattande slutsatser

Som en röd tråd genom de senaste decenniernas samhällsekonomiska diskussioner går frågan om kompetensförsörjningen och behovet att samordna olika utbildningsformer. Inte minst på regional nivå har ett samordnat utnyttjande av samhällets utbildningsresurser setts som ett viktigt instrument för regional utveckling och ett väl fungerande utbildningssystem t.o.m. som ett villkor för regionens överlevnad (prop. 1988/89:154). Trots höga ambitioner att utveckla former för en sektorsövergripande styrning kan det praktiska genomslaget hittills betecknas som ganska dåligt. En huvudorsak kan vara att förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete med denna uppgift ändrats. Istället har nya organisatoriska former för sektorsövergripande samarbete på regional/lokal nivå sjösatts som förväntas kunna erbjuda en ny potential för styrning och samverkan. Vi återkommer i Kapitel 5 närmare till dessa.

AMU-reformens konkurrensidé framstår enligt vår mening i allt väsentligt som en spridningsvärd modell för att styra utbildning mot högre effektivitet ur såväl ett arbetsmarknads-perspektiv som ett beställarperspektiv.

Den nyligen genomgångna lågkonjunktorens mycket breda satsningar på vuxenutbildning hade dubbla syften. Dels att förbereda arbetskraften för nya reguljära arbeten dels att uppnå målet att sänka den öppna arbetslösheten. Den nya tillväxtorienteringen innebär behov att tydliggöra och ominrikta samhällets utbildningssatsningar.

Jämförelserna i tabellerna 3.1-2 visar att tydliga överlappningar uppstått mellan närliggande utbildningsformer såväl med avseende på inriktning som målgrupp och finansiering. Försöket att utöka arbetsmarknadsutbildningen med bristyrkesutbildning till redan anställda torde öka otydligheten.

Förutsatt att kompetensnivån i samhället inte drastiskt ökar, innebär kravet på en högre andel yrkesinriktad utbildning inom arbetsmarknadsutbildningen att behovet av förberedande utbildning måste tillgodoses på annat håll, företrädesvis inom den kommunala vuxenutbildningen. Det behövs därför en samordnad övergripande styrning och anpassning av de finansiella styrformerna och en uppbyggnad av smidiga samarbetsformer mellan huvudmännen så att deltagarna inte kommer i kläm.

Sammantaget aktualiserar detta att nya ansträngningar för att få till en styrning som leder till bättre arbetsmarknadsanpassning, effektivare upphandling samt ökad individnytta bör göras.

En utgångspunkt bör enligt vår mening vara att de offentliga satsningarna på arbetsmarknadsinriktad utbildning ses som en gemensam resurs som i varje konjunkturfas synkroniseras mot bästa utbyte för stat och kommun i egenskap av finansärer samt arbetsgivare och kursdeltagare i egenskap av avnämare.

4 Nuvarande styrning av arbetsmarknadsinriktad utbildning

Detta kapitel beskriver hur styrning och samverkan i praktiken fungerar för arbetsmarknadsutbildning respektive de övriga former av arbetsmarknadsinriktad utbildning som studien berör. Vi försöker hålla isär de tre olika perspektiv på styrning som tidigare urskiljts, dvs. arbetsmarknadsperspektivet, beställarperspektivet och deltagarperspektivet.

4.1 Styrning av arbetsmarknadsutbildning

Allmänt

Budgetstyrningen har successivt närmats till mål- och resultatstyrningens principer. Arbetsmarknadsverket har stor frihet att på olika nivåer och inom ramen för befintliga resurser själva välja med vilka åtgärds kombinationer de arbetsmarknadspolitiska målen bäst kan nås.

Om extern samverkan finns en allmän bestämmelse i Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den säger att arbetsmarknadsmyndigheterna i sina uppgifter skall samverka med parterna på arbetsmarknaden, med skolan och med sociala och andra myndigheter samt med enskilda organisationer.

Arbetsmarknadsperspektivet

AMS föreskrifter till LAN anger att beslut om att upphandla arbetsmarknadsutbildning ska grundas på en sammanvägning av olika förhållanden. De faktorer som väger tyngst är efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft, de arbetssökandes utbildningsbehov och det tillskott av yrkesutbildade som det reguljära utbildningsväsendet (inkl. Kunskapslyftet) ger. (6§)

I beslutsunderlaget ska ingå utbildningsbehov som arbetsförmedling eller länsarbetsnämnd fångar upp i sina olika kontakter med arbetsplatser och sökande, vid samråd med arbetsmarknadens parter samt vid det regionala samrådet mellan olika offentliga utbildningsanordnare (7§).

Varje länsarbetsnämnd sammanställer vår och höst en prognos över arbetsmarknadsutsikterna i länet för de kommande 18 månaderna. Arbetsmarknadsprognoserna baseras på enkäter till vissa arbetsgivare samt arbetsförmedlarnas bedömningar av balansen mellan utbud och efterfrågan inom 170 yrken. Ett problem är arbetsgivarnas korta framförhållning om behoven – ett förhållande som tenderar att försvåras i takt med att många företag globaliseras och den strategiska ledningen är svår att nå.

Ytterligare information om arbetsmarknadens behov – kanske den som väger tyngst – erhålls via olika formella eller informella nätverk med branscher, enskilda arbetsgivare, utbildnings-anordnare m.fl.

Beställarperspektivet

Med utgångspunkt från marknadsanalysen, en analys av de sökande och tillgången på medel planerar länsarbetsnämnderna för kommande budgetår volym och inriktning på arbetsmarknadsutbildningen. Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller i fråga om all upphandling. Upphandlingsbehoven struktureras efter bl.a. framförhållning och angelägenhet i basupphandling, länsstrategisk upphandling, samordnad upphandling och lokal upphandling där vissa delar binds upp i långsiktiga – årsvisa – avtal medan andra successivt köps upp under året.

Processen och formerna för samordning inom LAN varierar i hög grad mellan olika län. På sina håll fördelas stora delar av resurserna för arbetsmarknadsutbildning ut till arbetsför-medlingarna tillsammans med ansvaret för planering och upphandling. På andra håll behålls ansvar och merparten av resurserna centralt.

Några bestämda rutiner för kontakter mellan länsarbetsnämnden och andra huvudmän i syfte att samplanera utbildningen har vi inte kunnat hitta. AMS-föreskriften om ett ”regionalt samråd” synes vara obsolet.

Detta innebär emellertid inte att kontakter och försök till samplanering inte förekommer. Former och intensitet varierar. Informella nätverk och personkontakter är mycket vanliga, särskilt i mindre län och kommuner. Det är inte möjligt att generellt uttala sig

om effektiviteten i dessa informella nätverk. Det finns exempel på att likartade utbildningar erbjuds av både den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsmyndigheterna utan föregående kontakter (restaurangutbildning i Jämtland) liksom på motsatsen där huvudmännen samarbetar både kring innehåll och upphandling (vårdutbildning i Stockholms kommun) eller där man är överens om en uppdelning (Sala kommun).

Deltagarperspektivet

Även i detta avseende saknas enhetliga, fasta former och rutiner för samordning och samverkan. Variationerna är stora mellan olika län och kommuner. Lokalmässig samordning är en vanlig form där arbetssökande och andra erbjuds viss vägledning och samlad information om utbildningsutbudet. Hit hör de s.k. Infoteken som bygger på avtal mellan aktörer såsom arbetsförmedling, kommun och högskola och finns på ett fyrtiotal orter.

Arbetsförmedlingen utarbetar *handlingsplaner* för arbetssökande som har varit inskrivna mer än sex månader. Planernas kvalitet och möjligheterna att ta del av desamma kritiserats såväl från de arbetssökande som från andra intressenter, exempelvis a-kassorna. Ett förslag till uppstramade s.k. sökkontrakt ingår i förslagen från den arbetsgrupp som nyligen sett över reglerna för arbetslöshetsförsäkringen.

Utbildningsbidrag utgår till deltagarna i arbetsmarknadsutbildning oavsett utbildningens inriktning eller anordnare.

4.2 Styrning av komvux/Kunskapslyftet

Allmänt

Yrkesinriktade utbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen handlar främst om *påbyggnadsutbildningar* inom komvux samt *yrkeskurser* inom Kunskapslyftet.

Påbyggnadsutbildningar syftar enligt Skollagen (1985:1100) till att ge vuxna en sådan utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Kommunen har ingen skyldighet att anordna påbyggnadsutbildning men väl att betala ut interkommunal ersättning i vissa fall.

Yrkeskurser är sådana som inte avser allmänna ämnen eller är orienteringskurser. Vanligt förekommande yrkeskurser gäller data och omvårdnad. Yrkeskurserna ger högre statsbidrag – 38.500 kronor för en helårsplats jämfört med 24.500 kronor för allmänna kurser och orienteringskurser.

Statsmakternas styrning utövas via uttalanden i förarbetena, regler i skollagstiftningen samt, i förekommande fall, genom statsbidrag och bidragsvillkor. Vissa allmänna bestämmelser om nära samverkan mellan de frivilliga skolformerna och den obligatoriska skolan, arbetslivet, högskolan och samhället i övrigt finns i läroplanen för de frivilliga skolformerna (LPF94).

Arbetsmarknadsperspektivet

Våra intervjuer visar på att kommunerna valt skilda strategier för att utforma sitt kursutbud i förhållande till behoven på arbetsmarknaden. Iakttagelsen stöds av en nationell utvärdering som Göteborgs universitet gjort (*"Hur formas den nya vuxenutbildningen"* IDP-rapport nr 1999:03). Utvärderingen bygger på intervjuer med företrädare för skolförvaltning och arbetsförmedling i 38 kommuner.

Vad gäller kursutbudet i Kunskapslyftet kan tre strategier urskiljas. En som helt bygger på deltagarnas önskemål, en som utformats gemensamt med t.ex. arbetsförmedling, anordnare och arbetsgivare i kommunen och en som bygger på en kombination av dessa båda. Vad gäller kursutbudets koppling till arbetsmarknadens behov framhåller de flesta (23) kommuner vikten av att utbildningen har en koppling till

arbetsmarknaden och att de lokala arbetsgivarna finns med i diskussionerna av utbildningsutbudet. Nio kommuner anordnar sina kurser i samråd med arbetsförmedlingen. Från de sistnämnda förekommer kritik mot att utbudet av yrkeskurser borde ha varit bättre anpassat till arbetsmarknadens behov. Den dominerande bilden är att kontakterna mellan förmedling och kommunal huvudman är ganska goda med avseende på kursutbudets arbetsmarknads-anpassning.

Beställarperspektivet

Även här visar våra intervjuer och den ovannämnda undersökningen på ett varierande mönster. Av undersökningen framgår att i 25 kommuner samplaneras Kunskapslyftets och arbetsförmedlingens kursbeställningar. I tio av dessa har man kommit överens om en uppdelning av vilka kurser som arbetsförmedlingen respektive Kunskapslyftet skall arrangera. Det handlar bl.a. om att motverka upphandling av samma utbildningar eller att dela upp ansvaret så att Kunskapslyftet svarar för basutbildning varefter arbetsmarknadsmyndigheten ger en spetsutbildning.

Samfinansiering av kurser förekommer såväl vad gäller upphandling som ekonomisk ersättning till deltagarna.

Deltagarperspektivet

Enligt de mål och riktlinjer som finns i läroplanen för de frivilliga skolformerna svarar rektor för att varje elev i dialog med skolan gör upp en *individuell studieplan* och reviderar den vid olika tillfällen. I den mån sådana planer finns uppges kvalitén vara växlande med avseende på innehåll och dokumentation.

En samordning mellan arbetsförmedlingen och den kommunala skolan vad gäller individuella planer saknas. Bl.a. har Kunskapslyftskommittén varit inne på att samordna arbetet med att utveckla de individuella studie- och handlingsplanerna. Vanligt är att kommunen och arbetsförmedlingen gemensamt informerar presumtiva deltagare om kursutbudet.

De studerande kan finansiera sina studier på olika sätt. Arbetslösa och vissa anställda, 25-55 år och som har rätt till a-kassa kan erhålla Särskilt utbildningsbidrag (UBS) under 12 månader. I övrigt kan studiemedel eller de särskilda vuxenstudiestöden SVUX eller SVUXA utgå.

4.3 Styrning av Kvalificerad yrkesutbildning

Allmänt

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en försöksverksamhet väsentligen på eftergymnasial nivå. Den inleddes år 1996 och skall pågå t.o.m. år 2001. KY kan anordnas av statliga universitet och högskolor, kommuner, landsting och enskilda utbildnings-anordnare. Den finansieras av ett särskilt statsbidrag.

Försöksverksamheten leds centralt av en kommitté – Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning (KY-kommittén) som beviljar statsbidrag samt svarar för tillsyn och uppföljning.

Försöksverksamheten omfattar totalt 12.000 platser och ca 250 utbildningar inom de flesta branscher. Utbildningarna är mellan 40 och 120 veckor långa.

Arbetsmarknadsperspektivet

Utbildningens syfte är att ge sådana fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper som krävs för att självständigt eller i arbetslag utföra kvalificerade tjänster i en modernt organiserad produktion av varor och tjänster. Det syftet återspeglar sig på flera sätt i hanteringen:

- Hos den ansvarige utbildningsanordnaren skall det finnas en ledningsgrupp där det ingår företrädare för de delar av arbetslivet som berörs av utbildningen jämte företrädare för högskolan och den kommunala vuxenutbildningen.
- När KY-kommittén fördelar statsbidragen skall den också särskilt beakta om utbildningen är efterfrågad av arbetslivet.
- 1/3-del av utbildningen är arbetsplatsförlagd.
- Regeringen har under resans gång prioriterat att platserna skall koncentreras till bristyrken.

Resultatet av KY-försöket har utvärderats av KY-Kommittén (*SOU 1999:122*) med hjälp av Luleå tekniska universitet (*SOU 1999:119*). Därav framgår att utbudet av KY på intet sätt svarar mot olika branschers storlek. Däremot framstår det som rimligt för att snabbt täppa till brister i efterfrågan på arbetskraft. Att resultatet, åtminstone

på kort sikt, kan betecknas som lyckosamt framgång av att nära 80 procent av deltagarna har någon form av reguljärt arbete sex månader efter avslutad utbildning, 4 procent som egna företagare.

Beställarperspektivet

Företrädare för närliggande utbildningar, komvux och högskolan, skall vara representerade i ledningsgrupperna. Det förekommer också att KY-utbildning anvisas av arbetsförmedlingen. Ett intryck är att KY, som är riksrekryterande, lever ett eget liv vid sidan av kommuner, arbetsmarknadsmyndigheter och andra länsorgan vad gäller att initiera och upphandla utbildning.

Deltagarperspektivet

De som genomgår KY kan få studiemedel enligt studiestödslagen och -förordningen (trots att KY formellt inte omfattas av detta regelverk). Om utbildningen anvisats av arbetsmarknads-myndigheten utgår utbildningsbidrag.

KY är i princip eftergymnasial. För varje utbildning skall KY-kommittén fastställa en utbildningsplan där bl.a. samtliga medverkande utbildningsanordnare anges. Deltagarna försäkras också ett inflytande över utbildningen.

4.4 Styrning av SwIT

Allmänt

Det nationella programmet för IT-utbildning (Swedish information technology, SwIT) pågår under tiden december 1997 t.o.m. 31 mars 2000. I ett avtal mellan staten och den ideella Föreningen SwIT läggs grundvillkoren fast.

Utbildningen skall enligt avtalet totalt omfatta 11.000 personer varav lägst 75 procent arbetslösa och inskrivna vid arbetsförmedlingen och övriga redan anställda med behov att byta eller förnya sina arbetsuppgifter. Prioriterade är kvinnor, arbetshandikappade och invandrare.

SwIT leds av en beslutande styrelse med ett rådgivande programråd. I styrelsen finns företrädare för Industriförbundet, IT-

företagens branschorganisation och Näringsdepartementet. I programrådet ingår Industriförbundet, Svenska IT-företagens organisation, företrädare för IT-företag samt Närings-departementet.

Lokalt finns en projektorganisation med anställda projektledare som har ett uppbyggt nätverk av företagskontakter. Varje projektledare har ålagts ett resultatkrav att åtminstone 200 deltagare skall genomgå utbildningen.

Arbetsmarknadsperspektivet

Huvudsyftet med utbildningen är att avhjälpa bristen på kompetent yrkesutbildad personal inom IT-området. Det gäller bl.a. programmerare, applikationsutvecklare och nätverkstekniker. Mot den bakgrunden är det viktigt att utbildningarna ständigt anpassas till utvecklingen på arbetsmarknaden. Metodiken går ut på att projektledarna kartlägger företagets rekryteringsbehov, omformar detta till utbildningsmål som sedan läggs till grund för upphandling och uttagning av deltagare.

Den senast genomförda resultatanalysen (september 1999) visar att 55 procent av deltagarna fått ett reguljärt arbete, men bara 42 procent inom det område de utbildat sig.

Beställarperspektivet

Vid upphandling av utbildningar och kringtjänster skall LOU följas. Arbetsmarknadsmyndigheten beslutar om utbildningsbidrag och arbetsplacering – det sistnämnda särskilt viktigt med hänsyn till målet att den som gått igenom utbildningen skall erhålla anställning inom sex månader efter det att utbildningen slutförts. Någon samplanering med andra utbildningsanordnare sker inte.

Deltagarperspektivet

Deltagaren erhåller utbildningsbidrag ur en öronmärkt pott. SwIT svarar för urvalsprocesser och urvalet av sökande till utbildningsplatserna. Projektledarna skall i princip höra arbetsmarknadsmyndigheten innan uttaget av den enskilde – vilket dock inte alltid tycks ske p.g.a. bl.a. tidsbrist. Det innebär att något utrymme för att koordinera med annan utbildning inte finns.

4.5 Länsstyrelsernas roll

I 1990 års länsstyrelseförordning⁵ nämndes utbildning som ett särskilt verksamhetsområde för länsstyrelsen. Senare försvann⁶ detta och utbildningsfrågorna fördes in under verksamhetsområdet Regional ekonomi. Även om länsstyrelsen aldrig haft skyldighet att ha en länsexpert för utbildningsfrågor inrättade flera län en sådan tjänst. I och med att det uttalade ansvaret för utbildningsfrågor upphörde försvann också de öronmärkta resurserna inom länsstyrelsen. För att få en uppfattning om hur stora resurser länsstyrelserna i dag avsätter för utbildningsfrågor har vi gått igenom årsredovisningarna för 1998. Resursinsatserna går där att utläsa under en separat rubrik inom verksamhetsområdet ”Regional ekonomi och näringsliv.”

Sammantaget framgår att länsstyrelserna avsatt totalt 6,7 årsarbetskrafter för utbildningsfrågor. Ett län – Södermanlands – avviker genom att satsa inte mindre än 15 procent av sina regionalpolitiska resurser på utbildning. Stockholms län avsatte 4,2 procent och i flertalet övriga län är resursinsatsen tre procent eller mindre. Fem länsstyrelser redovisar inga insatser alls.

I de fall länsstyrelserna arbetar med utbildnings-samordningsfrågor handlar det oftast om gemensamma högskolesatsningar. I Södermanland sker det inom ramen för partnerskapets tillväxtarbete (se nedan). Vissa glesbygdslän avsätter resurser för att utveckla distansutbildning.

Inte i något fall har vi kunna finna några insatser som har bäring på arbetsmarknadsutbildning eller samordning av sådan utbildning med annan arbetsmarknadsinriktad utbildning. De insatser som trots allt förekommer i denna riktning torde ske inom det mångfacetterade informella nätverk där länsstyrelsen ingår liksom också via de formella samordningsmekanismer som finns genom landshövdingens ordförandeskap i LAN samt länsstyrelsens medverkan i partnerskap och regionala kompetensråd m.fl. Det har inte varit möjligt att få en bild av storleken på dessa insatser eller deras effekter.

⁵ Förordning 1990:1510 – 3§

⁶ Förordning 1997:1258 – 3§

4.6 Sammanfattande slutsatser

Varje form av arbetsmarknadsinriktad utbildning har sitt eget styrsystem med mer eller mindre vattentäta skott emellan. Dessa skott är i olika grad genombrutna av informella nätverk i form av grupper och personkontakter, mest i mindre län och kommuner.

Ur arbetsmarknadsperspektivet har arbetsmarknads-utbildning, KY och SwIT en stark koppling till arbetsmarknadens behov av yrkesutbildad arbetskraft. Det kommunala utbudet har inte en sådan stark koppling.

Ur beställarperspektivet förekommer samplanering av utbildningsarrangemang i viss utsträckning och då på lokal nivå mellan arbetsförmedlingar och skolkommuner. Några generella rutiner har inte utvecklats trots de allmänna bestämmelser som finns i författningar och föreskrifter.

Ur deltagarperspektivet finns system för individuella planer i alla utbildningsformer. Både kommunernas studieplaner och arbetsförmedlingarnas handlingsplaner kritiseras för ofullkomlighet och bristande insyn. Någon samordnad individplanering mellan aktörerna förekommer knappast.

Inte heller transfereringssystemen för kursdeltagarna visar något samordnat mönster. Som stimulans för deltagande i Kunskapslyftet har sannolikt UBS haft stor betydelse. Samtidigt uppfattas de varierande formerna i många fall som orättvisa och kan medföra att ersättningsform är mer styrande än utbildningsinnehåll för kursdeltagarna. Men det finns också tecken på en motsatt verkan. KY-kommittén pekar således i sitt slutbetänkande på att de mindre generösa studiemedelreglerna lett till att de studerande är mera motiverade och ställer skarpare kvalitetskrav på utbildningen.

I början av 1990-talet knöts stora förhoppningar och ambitioner till länsstyrelsens roll som samordnare av kompetensförsörjningen på regional nivå. Dessa har inte realiserats. En huvudorsak torde ha varit de genomgripande ändringar som samtidigt genomfördes i statens styrning av det kommunala skolväsendet och därmed sammanhängande anpassning av den statliga skolförvaltningen. En annan att länsarbetsnämnden förblivit ett kraftfullt sektororgan vid sidan av länsstyrelsen.

En viss renässans för tanken på en regional samplanering kan skönjas genom de formella nätverk som tillkommit under senaste åren

där länsstyrelse, länsarbetsnämnd, kommuner och andra aktörer på bl.a. utbildningsområdet ingår. I nästa kapitel behandlar vi bl.a. dessa förvaltningspolitiska reformer.

5 Förvaltningspolitiska reformer som kan påverka styrningen

5.1 Inledning

Under 1980-talet gick förvaltningspolitiken mycket ut på att ge länsstyrelsen en central samordningsroll på bl.a. utbildningsområdet. Under 1990-talet har utvecklingen ändrat kurs. Den går nu ut på att skapa ett bredare och mera aktivt deltagande från olika aktörer i syfte att skapa tillväxt och samordna de offentliga insatserna på ett mer effektivt sätt. Kompetensförsörjning är liksom tidigare en central komponent. De förvaltningstekniska lösningarna är dels organisatoriska, i form av inrättandet av olika formella nätverk, dels finansiella i form av försök med en friare användning av de arbetsmarknadspolitiska resurserna.

5.2 Partnerskap för tillväxt

Bakgrund och uppgifter

Regionala tillväxtavtal är ett samordningsinstrument som initierades i ”Tillväxtpropositionen” (*Regional tillväxt för arbete och välfärd, 1997/98:62*). Det beskrivs närmare bl. a. i Näringsdepartementets PM *Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus, 1998-05-06*. Tillväxtavtalen skall tillvarata tillväxt-möjligheterna och anpassa politiken till regionens förutsättningar.

Utformningen sker utan närmare regler. Arbetet sker i olika konstellationer, ofta uppdelat inomregionalt, och med regionala skillnader. Till grund för metodiken ligger bl.a. erfarenheter från det utvecklingsarbete som finansieras av EU:s strukturfonder.

Ett regionalt tillväxtavtal består av a) en analys av regionens tillväxtförutsättningar, b) ett treårigt program för tillväxt samt c) en skriftlig överenskommelse mellan de parter som tillsammans skall genomföra och finansiera programmet. Främst det sista steget är en nyhet. Program och strategier för regional utveckling tas sedan länge fram regelbundet men utan en konkret plan som innehåller berörda aktörers åtaganden för genomförande och finansiering. Denna plan, undertecknad av de samverkande parterna, förväntas förpliktiga utan att i juridisk mening vara bindande.

Arbetet med att ta fram tillväxtavtalen har utvärderats vid flera tillfällen under processens gång. På uppdrag av det s.k. ”Tvärsekretariatet” i regeringskansliet presenterade Nordregio en ex-anteutvärdering av de utkast till regionala tillväxtavtal som förelåg i juni 1999. Av den framgår att kompetensutveckling och utbildning är ett av de viktigaste områdena i avtalen men få län har utvecklat innehållet så att det knyter an till regionala behov. Ett dilemma är att avtalen är strikt länsanknutna dvs. de tar inte hänsyn till funktionella regioner eller arbetsmarknader.

Senare har en granskningsgrupp inom Regeringskansliet gått igenom avtalens novemberversion (*Rapport om tillväxtavtalen, Ds 2000:7*). Gruppen konstaterar att utbildnings- och kompetensfrågorna är högt prioriterade. De hanteras av många aktörer inom både utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken områden. Analysen av hur olika intressen skall balanseras och hur utbud och behov skall kunna matchas bättre måste fortsätta. Gruppen finner också motsättningar mellan å ena sidan arbetsmarknadspolitiken kortsiktiga mål och detaljerade regler och å den andra den mer långsiktigt och tillväxtorienterade regionala näringspolitiken. De statliga – och kommunala – budget- och utvärderingssystemen behöver anpassas om de skall svara upp mot idéerna bakom tillväxtavtalen.

Regeringen poängterar i anslutning till granskningsrapporten att den hittillsvarande processen med tillväxtavtalen markerar och manifesterar början på en omvandling av den regionala näringspolitiken för mycket lång tid framöver.

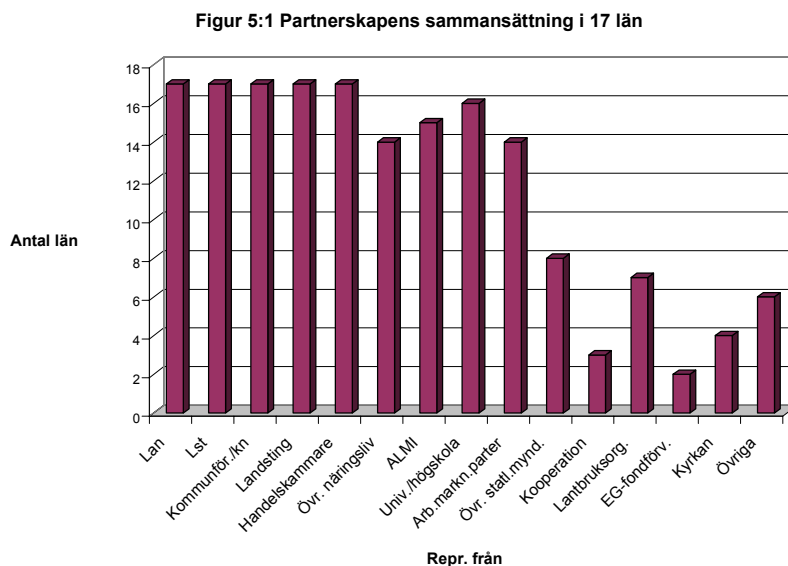
En slutversion av tillväxtavtalen har lämnats till regeringen i februari år 2000. Tiden har inte medgett en närmare studie av dessa.

Sammansättning

Regionala partnerskap har skapats i länen för att bl.a. arbeta fram tillväxtavtal. Organisationen uppvisar en rik flora. Det finns breda

partnerskap med en representerande och förankrande roll, mindre partnerskap med funktion som ledningsgrupp samt grupperingar som mer aktivt arbetar med olika temata. Antalet ledamöter varierar stort och kan ibland uppgå till 100-150 personer. Länsstyrelsen respektive de regionala självstyrelseorganen leder och driver processen med tillväxtavtalen.

Statskontoret har följt upp av hur det regionala samarbetet utvecklats i de län som inte omfattas av självstyrelseförsöken (*Gamla län blir nya regioner, rapport 1999:24*). Därur har följande bild av de partnerskapens sammansättning ställts samman:



5.3 Regionala kompetensråd

Bakgrund och uppgifter

Kompetensrådets uppgift är att utifrån regionala utbildningsbehov ge förslag på långsiktiga åtgärder utifrån arbetslivets behov. De regionala kompetensråden regleras inte av någon lag, förordning eller instruktion och de saknar formella befogenheter. Genom budgetpropositionen för år 2000⁷ fick de regionala kompetensråden en klar uppgift att klara ut förekomsten av regionala flaskhalsar. AMV fick använda 130 mkr till sådan utbildning av redan anställda. Med anledning därav har underlag begärts in från kompetensråden om behovet av bristyrkesutbildningar.

Råden är tänkta som en av de viktigaste informationskällorna för de regionala och lokala utbildningsanordnarna i planeringen av efterfrågad yrkesutbildning. AMS och Skolverket har fått i uppdrag att senast den 7 augusti år 2000 inhämta och sammanställa rådets synpunkter på utbildningsinsatser m.m.

En AMS-uppföljning⁸ visade att med något undantag hade alla länsarbetsnämnder tagit sig an frågan om kompetensråd men att dessa hade kommit olika långt i utveckling och ambitionsnivå.

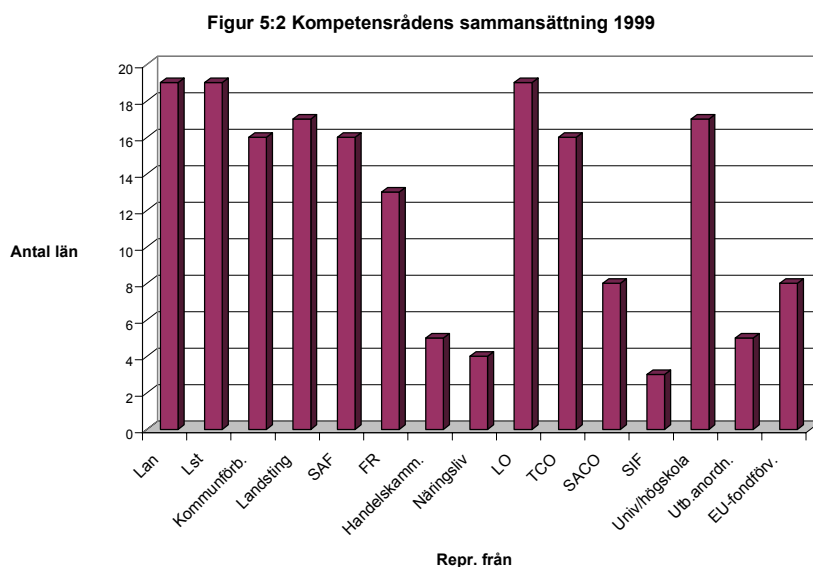
Våra intervjuer bekräftar att råden kommit olika långt. Några har dokumenterat sina uppgifter med utgångspunkt från propositionsuttalandena och ibland vidgat dem med exempelvis aktiva informationsåtgärder. Behovet av en tydligare koppling till särskilt partnerskapen för tillväxt påtalas ofta liksom avsaknaden av operationella instrument för att genomföra eventuella förslag. Man har svårt att definiera framtida uppgifter och roll. De behöver mer tid för att hitta sina arbetsformer.

⁷ (UO 14 sid. 34)

⁸ AMS PM 1999-02-04

Sammansättning

Länsarbetsnämnderna skall initiera bildandet av kompetensråd med företrädare för arbetsmarknadens parter, utbildnings-anordnare och övriga berörda parter i regionen. I flertalet län är LAN sammankallande, i tre län är det länsstyrelsen. I Stockholms län delas ansvaret mellan LAN och länsstyrelsen. Även när länsarbetsnämnden är huvudman kan landshövdingen vara ordförande (t.ex. i Blekinge). Rådets sammansättning i början av år 1999 framgår av följande figur:



5.4 Arbetsförmedlingsnämnder

Bakgrund och uppgifter

Arbetsförmedlingsnämndernas (AFN) uppgift är att medverka till att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Upprinnelsen till AFN finns i det tidigare samarbetsorganet, distriktsarbetsnämnderna, som tillkom år 1977. Vid årsskiftet 1986/87 avskaffades distriktsarbetsnämnderna och ersattes av AFN med större inflytande.

Regelverket runt AFN är sparsamt. I AMV:s instruktion föreskrivs att LAN bör inrätta en AFN i varje kommun. Enligt instruktionen är AFN ett samarbetsorgan för att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov.

AFN är statliga nämnder inom länsarbetsnämnden. LAN beslutar vilket ansvar som tillkommer AFN. AMS har på regeringens uppdrag undersökt bl.a. vilka beslut som delegerats till AFN. Undersökningen omfattar 261 nämnder. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att budgetfrågor om arbetsmarknadspolitiska program delegerats i 11 län, planering av arbetsmarknadsutbildningens inriktning i 8 län, större upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning i 4 län och lokal samordning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i 6 län.

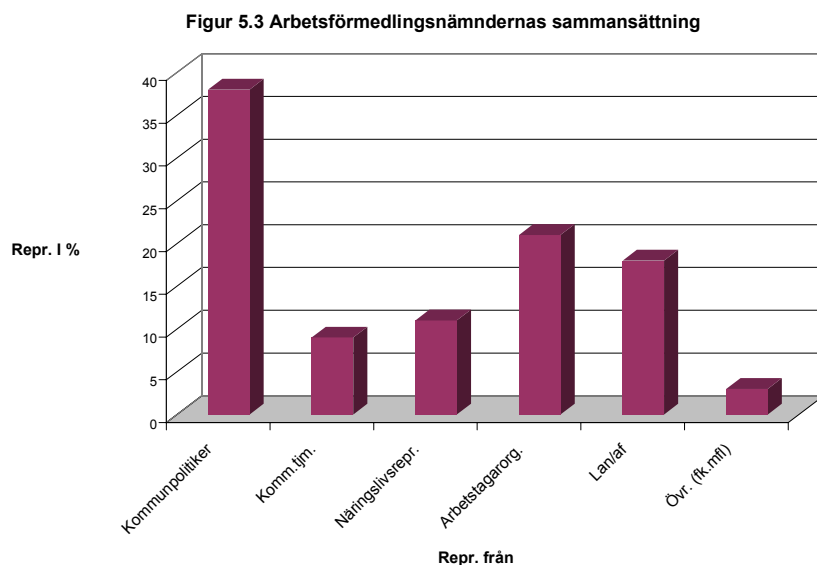
Enligt en studie av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) (*Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie, stencil 1999:6*) är de viktigaste frågorna i AFN enligt ledamöternas uppfattning, förutom budget, möjligheten att prioritera projekt och inriktning av arbetsförmedlingens verksamhet och arbetsmarknadsutbildning. En del ledamöter anser att man tar för få beslut och bara sprider information. AFN kan enligt IFAU:s studie vara ett lämpligt organ för koordinering mellan grundläggande utbildning och mer kvalificerad utbildning i AMS regi men styrningen av AFN är ett problem. På grund av den knapphändiga regleringen har det blivit svårt att förklara AFN:s roll för ledamöterna, särskilt kommunföreträdarna.

Bägge studierna indikerar att AFN:s roll är otydlig ur ett styrningsperspektiv. Bilden är att det finns ett glapp mellan förväntade och faktiska befogenheter, vilket även Kommunförbundet gett uttryck för.

Sammansättning

Enligt instruktionen bestämmer LAN antalet ledamöter men det skall finnas företrädare för LAN, AF, lokala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna samt berörda kommuner, med en majoritet för de sistnämnda.

AMS kartläggning av totalt 261 nämnder med 3.312 ledamöter visar följande representation:



5.5 Sysselsättningspakter

Bakgrund och uppgifter

Begreppet sysselsättningspakt lanserades av EU-kommissionen år 1996. Huvudsyftet är att ta initiativ till vittomfattande partnerskap på regional och lokal nivå för att mobilisera alla resurser att utveckla gemensamma åtgärder för att lösa arbetslöshetsproblemet. Tre viktiga kriterier gäller för arbetet:

1. Initiativen skall komma nedifrån, dvs. från lokal nivå.
2. Parterna skall vara ett brett partnerskap, dvs. alla viktiga aktörer för sysselsättningen i respektive område skall involveras.
3. Insatsen skall bygga på en analys av de lokala förhållandena som skall ge en strategi och nyskapande åtgärder när det gäller att skapa sysselsättning.

Sysselsättningspakternas verksamhetsidé är att vara ett verktyg för horisontellt samarbete och en motåtgärd mot samhällets sektorisering. De skall fungera som samlande punkt för de lokala ansträngningarna.⁹

De territoriella sysselsättningspakterna inom EU är mycket skiftande både till form och innehåll. Knappt 9 procent av EU:s totala folkmängd bor i områden som har sysselsättningspakter.

I Sverige har regeringen valt ut sex paktområden: Öresundsregionen, Jämtland, Värmland, Strömstad, Kalmar och Stockholms stad.¹⁰

Sysselsättningspakten är tänkt att vara startskott för en ny verksamhetskultur där även arbetslösa får en chans att påverka och aktivt delta som aktörer. Det skall vara en föreningslänk mellan sysselsättning och näringspolitik.

Sysselsättningspakterna liknar i grunden organisationen för tillväxtavtalen och kan eventuellt komma att integreras med denna.

Sammansättning

Som ett exempel har pakten i Kalmar län 28 medlemmar – länsstyrelse, landsting, samtliga kommuner, ALMI, näringslivsorganisationer, fackliga organisationer, bygderåd, hyresgästförening m.fl. Finansiering (ca 37 mkr) sker via strukturfondsprogrammen. Tio utvecklingscentra skall bildas som skall ägas och drivas av företag.

⁹ Regionkommittén (1999/C293/01)

¹⁰ Gamla län blir nya regioner? Stkt 1999:24

5.6 Försök med ändrad regional ansvarsfördelning

I fyra län – Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands – pågår en tidsbegränsad försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.

Syftet är att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet och att mer effektivt använda de samlade resurser som finns för sådant arbete på regional nivå. Som ett instrument har ett självstyrelseorgan inrättats.

I Skåne respektive Västra Götalands län är självstyrelseorganet landstinget. I Kalmar län utgör ett regionförbund, där samtliga kommuner och landsting ingår, det regionala självstyrelseorganet. I Gotlands kommun är kommunen ansvarig.

I försökslänen har det regionala utvecklingsansvaret och vissa andra statliga uppgifter överförts till det regionala självstyrelseorganet. De statliga uppgifter som berörs är;

- utarbetande av strategi för länets långsiktiga utveckling,
- beslut om fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel,
- upprättande och fastställande av länstrafikplaner och
- fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner.

Uppgiftsöverföringen regleras i en särskild lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. För genomförandet i Kalmar och Skåne gäller därutöver lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län.

Som framgår omfattar försöksverksamheten inte några preciserade myndighetsuppgifter inom arbetsmarknads- eller utbildningsområdet. En närliggande uppgift är dock att det regionala självstyrelseorganet övertar länsstyrelsens uppgift att varje år upprätta sysselsättnings- och befolkningsprognoser.

I praktiken är dock läget annorlunda. Uppgiften att utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram inbegriper självfallet åtgärder rörande kompetensförsörjning såväl inom det reguljära utbildningsområdet som inom arbetsmarknadsutbildningsområdet.

De planer och åtgärdsförslag som självstyrelseorganet tar fram binder i viss utsträckning de statliga länsmyndigheternas agerande. Ett fastställt regionalt utvecklingsprogram skall enligt lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet. (Motsvarande gäller f.ö. också beträffande regionala utvecklingsstrategier i ”konventionella län”.) Vid konflikter mot nationella mål och direktiv får dock myndigheten frångå skyldigheten att beakta det regionala utvecklingsprogrammet.

Med utvecklingsansvaret följer ett ansvar för samordning av olika aktörer och aktiviteter i länet. Man kan säga att länsstyrelsens samordningsuppgifter i försökslänen minskar i motsvarande mån. I fråga om samordning av statliga myndigheters agerande inom länet har dock länsstyrelsen kvar ett särskilt ansvar.

5.7 Försök med friare medelsanvändning

Vid olika tillfällen sedan 1980-talet har regeringen medgivit en friare – otraditionell¹¹ – användning av de arbetsmarknadspolitiska medlen. Det övergripande syftet har vanligtvis varit att utnyttja de samlade resurserna effektivare.

Vi har undersökt erfarenheterna av ett par sådana tidsbegränsade försök med friare medelsanvändning för att se om dylika lösningar kan ha relevans för den framtida inriktningen och styrningen av arbetsmarknadsinriktad utbildning.

¹¹ Med ”otraditionell användning” avses vanligen insatser som inte rymms inom reglerna för ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Lokal samverkan mot arbetslösheten¹² ”Frikommunförsöket”

Inom ramen för AFN startade 1 juli 1996 en arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet i ett antal kommuner. Försöket var till att börja med avsett att pågå till utgången av år 1997. Därefter gjordes bedömningen att detta var alltför kort tid för att dra säkra slutsatser av försöket. Av den anledningen fick 19 kommuner rätt att förlänga samverkan ytterligare ett år. AFN i försökskommunerna skulle ansvara för att målen med den nationella arbetsmarknadspolitiken efterlevdes, pröva möjlig-heterna till effektivare användning av tillgängliga resurser och ge stöd i form av kompetenshöjande och andra insatser till de arbetslösa samt initiera och medverka i projekt av pilotkaraktär som var av betydelse för arbetsmarknadens utveckling i kommunen.

Den statliga medverkan i försöket finansierades från anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och deltagande kommuner träffade avtal med staten om medfinansiering samt fick möjlighet att tillämpa vissa arbetspolitiska åtgärder på ett mer obundet sätt t.ex. ALU. Försöket utvärderades år 1998 på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet av högskolan i Växjö (*”Utvärdering av lokal samverkan mot arbetslöshet.” Berenz, Lars m.fl.*). Resultatet pekade inte på några signifikanta skillnader mellan utvecklingen i frikommunerna och kommuner som inte haft denna organiserade samverkan. En möjlig förklaring till resultatet var, enligt författarna, att försöket inte varit tillräckligt omfattande eller pågått tillräckligt länge.

”Frilänsförsöken”

Skåne fick som första län rätt att mellan 1 mars 1998 och 31 december 1999 att använda arbetsmarknadsmedlen på ett friare sätt. Målet för försöket var att öka den ekonomiska tillväxten i regionen. När försöksperioden avslutats skulle Skåne ha samma andel arbetsför befolkning i sysselsättning som riket i genomsnitt. Andelen av arbetskraften som var öppet arbetslös eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle inte vara högre än i riket.

Statskontoret utvärderade försöket under tiden det pågick (*Användningen av otraditionella medel i Skåne åren 1998 och 1999, rapport 1999:8*). Den utvärderingen visar att insatserna haft en tydlig tonvikt på projekt som stöder tillväxt och nyföretagande. På projekt som syftade

¹² Prop 1995/96:148

till vägledning, utbildning och praktik satsade man betydligt mindre än landet i övrigt.

Under perioden 1998-07-01 t.o.m. 1999-12-31 utökades frilänsförsöket till skogslänen; Gävleborgs, Dalarnas, Värmlands och Jämtlands län. Här gällde inte samma krav som i Skåne utan istället att sysselsättningen skulle öka med mellan 1700 till 3300 personer under försöksperioden. Den första januari 1999 avskaffades volymkravet i hela landet och försökslänen fick endast använda 13 procent av åtgärdsmedlen på ett otraditionellt sätt.

IFAU har haft uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med avseende på åtgärdseffektivitet och fördelningseffekter. I en första delrapport konstateras bl.a. att försöken inte lett till en prioritering av arbetsmarknadsutbildning. I sin slutrapport konstaterar IFAU att man till följd av brister i dokumentationen inte lyckats bedöma om de projekt som bedrivits varit lyckade eller ej.

RRV, som också på regeringens uppdrag granskat försöken, kommer bl.a. fram till följande slutsatser (*"Försöksverksamheten med friare medelsanvändning i arbetsmarknadspolitiken"*, RRV rapport 2000:3):

- Försöksverksamheten har medfört ändrad medelsanvändning mot mer av utbildningsåtgärder och anställningsstöd och det har funnits en tendens mot att kostnaderna för deltagare i försöksprojekt varit högre än kostnaderna för att placera arbetssökande i ordinarie åtgärder.
- Hittills har de ur arbetsplaceringssynpunkt bästa försöksprojekten (flest deltagare som erhållit arbete) inte varit effektivare än de traditionella verksamheterna då hänsyn tas till kostnaderna.
- De ur arbetsplaceringssynpunkt bästa projekten hade kunnat genomföras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

5.8 Sammanfattande slutsatser

De förvaltningspolitiska reformer som genomförts under senare år och som har, eller skulle kunna ha, relevans för den framtida inriktningen handlar dels om tillkomsten av olika formella nätverk eller samverkansorgan på regional/lokal nivå dels om ett friare utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen.

Vad gäller de formella nätverkslösningarna framstår frågor om kompetensförsörjning, främst om dess inriktning, som centrala på alla nivåer. Vilka mandat respektive organ har är mera oklart. En slutsats är att författningsstödet för regional samordning i allmänhet är svagt. En annan är att de formella avtal om olika aktörers åtaganden som tillväxtavtalen förutses utmyнна i alltjämt är outvecklade. Det innebär emellertid inte att man redan nu kan döma ut dessa konstruktioner som samordningsmekanismer för att åstadkomma en effektivare arbetsmarknadsutbildning.

I första hand är det de regionala kompetensråden som är tänkta att förbättra samspelet mellan utbildning och arbetsmarknad på det regionala planet. Fastän råden ännu inte funnit sin arbetsform finns det bra exempel på åtgärder som kan tjäna som modell för ett mera enhetligt agerande. Det saknas dock former för hur de förslag som råden kommer fram till skall tas om hand av organ som har mandat och resurser att förverkliga dem eftersom råden saknar egna verktyg.

På lokal nivå är AFN något av en hybrid mellan stat och kommun. Ansvarsfördelningen mellan huvudmännen är oklar vad gäller arbetsmarknadspolitiken, något som försvårar styrningen. I samband med våra länsbesök har den åsikten framkommit att AFN:s intresse främst riktas mot s.k. svaga grupper något som kan vara en naturlig konsekvens av att nämndens majoritet består av kommunföreträdare med ansvar för dessa grupper. Det lokala perspektivet kan också vara svårt att förena med en nationell arbetsmarknadspolitik särskilt i en tillväxtfas.

Jämförelserna av hur de formella nätverken är sammansatta visar att det föreligger en stor likhet i representationen. Vi har visserligen inte kunnat undersöka om samma personer bekläder posterna i flera organ. Om så är fallet kan sådana personalunioner visserligen vara positiva ur styrnings- och samordningssynpunkt men – i förening med otydliga mandat – samtidigt verka frustrerande för de inblandade.

Sammantaget synes det vara för tidigt att dra några bestämda slutsatser om dessa reformers lämplighet för att styra arbetsmarknadsinriktad utbildning mot ökad effektivitet. De organisatoriska åtgärderna har ännu inte funnit sin form. Mycket talar dock för att strukturen redan nu bör ensas och mandatet bli tydligare om några styrande effekter skall kunna uppnås.

De resultat som föreligger av försöken med friare medelsanvändning visar inte entydigt på hur de påverkat utbildningsinsatserna, ej heller på att de ökat effektiviteten i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt tyder erfarenheterna från arbetet med tillväxtavtalen på att en mindre regelstyrd användning av de arbetsmarknadspolitiska medlen är i linje med intentionerna i en mera långsiktig regional näringspolitik. Den enda bedömning vi anser möjlig att göra på den här punkten är att den finansiella styrningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder bäst torde ske med ett gemensamt och någorlunda stabilt regelverk. Vad gäller utbildning bör det därvid finnas utrymme för att täcka sådana extrakostnader som exempelvis beror på mycket långa avstånd och som hindrar effektiva utbildningsåtgärder.

6 Strategiska hinder för styrning och samverkan

6.1 Arbetsmarknadsutbildningens ställning inom olika politikområden

Arbetsmarknadsutbildningen är ett av flera medel som samhället förfogar över för att nå *arbetsmarknadspolitikens* mål. Arbetsmarknadsutbildningen medverkar till det stabiliseringspolitiska målet genom att anpassa utbudet av arbetskraft till den efterfrågan som är aktuell. Under lågkonjunktur sker detta genom att kompetenshöja arbetskraften så att flaskhalsar och lönedrivande arbetskraftsbrist på vissa områden kan undvikas. I en tillväxtfas prioriteras den yrkesinriktade utbildningen. Detta ställer stora krav på att snabbt anpassa inriktning och utbud av utbildningen till arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft.

Arbetsmarknadsutbildningen har vidare ett fördelnings-politiskt mål att stödja personer med en svag ställning på arbetsmarknaden kompletterat med jämställdhetsmålet att bryta upp könsgränser i utbildnings- och yrkesval. I likhet med övriga arbetsmarknadspolitiska medel är arbetsmarknadsutbildningen i grunden nationellt inriktad. Möjligheterna att samlat förfoga över de arbetsmarknadspolitiska medlen i kundkontakterna är av stor betydelse för arbetsmarknadsmyndigheternas funktionssätt.

Utbildningspolitiken är inte lika tydligt inriktad på att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft. Dess inriktning och innehåll är dock betydelsefull för en väl fungerande arbetsmarknad. Grundläggande balansproblem eller brist-situationer på arbetsmarknaden måste förutses och lösas inom det reguljära utbildningsväsendet. Statsmakterna har vid åtskilliga tillfällen strukit under behovet av en närmare koppling mellan ekonomisk politik, utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik. I förhållande till utbildningspolitiken brukar arbetsmarknads-utbildningen framhållas som

ett komplement till den reguljära vuxenutbildningen. Vuxenutbildningens allmänna mål är inriktade såväl på ekonomisk tillväxt som på rättvis fördelning av utbildningsresurser, fördjupande och förverkligande av demokratin samt främjande av individens självförverkligande.

Regionalpolitikens mål är att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar och ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. En nära tillgång till utbildning, inte minst yrkesutbildning, har kommit att tillmätas en stor betydelse som ett medel att dra till sig och behålla arbetskraft och arbetstillfällen. Arbetsmarknadsutbildningens regionalpolitiska betydelse har särskilt kommit till uttryck i samband med reformerna av länsförvaltningen men även i turerna kring arbetsförmedlings-nämndernas mandat på det lokala planet.

Det komplex inom vilket arbetsmarknadsutbildningen verkar medför risker för målkonflikter som försvårar styrning och samverkan. Den delvis skilda syn på utbildningens inriktning visavi arbetsmarknadens behov som kan iakttas mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitik är ett exempel. Ett annat är regionalpolitikens fokus på regionala och lokala arbetsmarknader i förhållande till den nationellt inriktade arbetsmarknadspolitiken.

Även inom arbetsmarknadsutbildningen finns det risk för att de olika målen kommer i konflikt, särskilt i eller inför en tillväxtfas. Konflikten mellan tillväxt- och fördelningsmålen belyses bl.a. av Riksdagsrevisorernas granskning (1996/97:RR3). Revisorerna pekar där på en oroande tendens att de prioriterade grupperna i arbetsmarknadsutbildningen börjat minska och att intagningskraven generellt sett blivit hårdare. Samtidigt framstår detta enligt vår uppfattning som en naturlig följd om myndigheterna skall kunna realisera statsmakternas mål att 70 procent av dem som genomgått en yrkesinriktad arbetsmarknads-utbildning skall ha ett arbete inom 90 dagar.

6.2 Ansvarsfördelning

Inom regeringskansliet är ansvaret för de utbildningar som här diskuteras uppdelat på Utbildnings- och Näringsdepartementen.

På *central myndighetsnivå* svarar **AMS** för arbetsmarknadsutbildningen. **Skolverket** är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet med uppgift att främja utvecklingen i olika avseenden, analysera resultat och utöva tillsyn. Sedan den 1 juli 1998 har verket också i uppdrag att leda och följa arbetet med Kunskapslyftet samt att fördela statsbidragen. **KY-kommittén** fördelar statsbidrag och särskilda medel till KY samt svarar för tillsyn, uppföljning och utvärdering. Det sistnämnda har nyligen resulterat i ett förslag att bl.a. inrätta en ny myndighet, KY-styrelsen, för att överta styrning och administration av KY. Vidare föreslås en samordning med styrningen av vissa andra utbildningsformer såsom komvux påbyggnadsutbildning och statsbidragsberättigade s.k. kompletterande utbildningar. Styrning och administration av SwIT har enligt avtal överlåtits på en tillfällig ideell förening – **Föreningen SwIT Yrkesutbildning**.

På *regional och lokal nivå* är **kommunerna** huvudmän för komvux/Kunskapslyftet. Deras administrationsapparater varierar. Kunskapslyftet ingår i vissa kommuner i komvux basorganisation i andra ligger det separat som en projektorganisation. **Länsarbetsnämnderna** svarar för inriktning, upphandling och deltagaruttag till arbetsmarknadsutbildningen. Motsvarande för SwIT sköts av särskilt anställda **projektledare** varvid LAN beslutar om utbildningsbidrag men också har att matcha arbetslösa med lediga arbeten.

Vid sidan av den formella myndighetsorganisationen finns de omfattande **formella och informella nätverk** som binder samman myndigheterna med övriga intressenter såsom företag, arbetsmarknadens parter m.fl. vilket vi ovan närmare beskrivit.

Studieförsörjningssystemen engagerar främst arbetsmarknadsmyndigheten, RFV och Centrala Studiestödsnämnden (CSN).

En organisatorisk och administrativ splittring finns således på alla nivåer kring de arbetsmarknadsinriktade utbildningarna. Den utgör i sig ett hinder för en effektiv styrning och samplanering. De omfattande nätverk som vuxit fram på regional och lokal nivå, även de formella såsom partnerskapen, de regionala kompetensråden och

arbetsförmedlingsnämnderna, saknar som regel verkningsfulla mandat och medel att operationalisera sina planer och förslag. Inget annat organ har heller getts en tydlig samordningsroll eller har incitament att utöva en sådan. Tvärtom mot vad som vore önskvärt har vi märkt tecken på att den förbättrade situationen på arbetsmarknaden med fler jobb leder till att olika huvudmän och utbildningsanordnare börjar konkurrera om deltagare för att behålla sin verksamhet. Man kan knappast vänta sig att initiativ till samplanering tas av dem som upplever ett minskande elevunderlag som ett hot mot den egna verksamheten.

6.3 Finansieringsformer

6.3.1 Anordnande

Köpen av arbetsmarknadsutbildning finansieras av anslaget A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder under UO 14, Näringsdepartementet. Någon öronmärkning av medel för åtgärden "Arbetsmarknadsutbildning" görs inte längre.

För SwIT har regeringen enligt avtal ställt ett bestämt belopp – 925 mkr – till huvudmannens förfogande. Avtalet anger i övrigt villkoren för utbildningens inriktning och volym. Satsningen finansieras som ovan ur anslaget A2.

Statsbidragen till bl.a. Kunskapslyftet och försöken med KY finansieras av anslaget A 15, Särskilda utbildningsinsatser för vuxna under UO 16, Utbildningsdepartementet. Fördelningen av medel till kommunerna bygger på volymmål och schablonbelopp.

Vad gäller kommunernas vuxenutbildning i övrigt ingår ingen särskild faktor vid beräkningen av det generella statsbidraget.

Staten tillämpar alltså helt olika modeller för att styra vuxenutbildningen. Volymstyrningen, som kan anses vara en bra modell när det gällde att hålla nere den öppna arbetslösheten och aktivera de arbetslösa, har åtminstone formellt lämnats vad gäller arbetsmarknadsutbildningen. När de tillfälliga utbildnings-satsningarna på Kunskapslyftet och KY nu skall omprövas och SwIT upphör, uppkommer frågan om att dels ompröva statens satsningar dels ta ställning till vilka styrformer och styrmedel som skall tillämpas. Vi återkommer till den frågan i kapitel 7.

6.3.2 Försörjning

Utbildningsbidrag och andra utgifter för deltagare i arbetsmarknadsutbildning och SwIT finansieras av anslaget A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder under Näringsdepartementet.

För deltagare i komvux/Kunskapslyftet finns främst följande offentliga studiestöd:

- *Särskilt utbildningsbidrag* (UBS) som vänder sig till arbetslösa mellan 25-55 år och som under ett år ger en ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen.
- *Särskilt vuxenstudiestöd* (SVUX) kan beviljas den som förvärvsarbetat i minst fyra år och med en åldersgräns på 50 år. SVUX består av en bidragsdel på 65 procent av månadsbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen och en lånedel upp till det totalbelopp man eljest skulle ha fått i arbetslöshetsersättning.
- *Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa* (SVUXA) kan beviljas den som omedelbart före studierna är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Lägsta åldersgräns är 21 år, högsta 50 år. Nivåerna är i övrigt lika SVUX.
- *Studiemedel* utgår för vissa bestämda utbildningar som anges i Studiestödsförordningen. Studiemedel kan utgå mellan 20 och 45 års ålder. Det består av två delar – en lånedel (f.n. 5.124 kronor) och en bidragsdel (f.n. 1.973 kronor). Även deltagare i KY får studiemedel. Lön under praktikperioden förutsätts inte betalas – med det kan i vissa fall förekomma enligt överenskommelse mellan arbetsgivaren och praktikanten.
- *Exempel på annan finansiering* för dem som inte uppbär något av ovan nämnda stöd kan vara socialbidrag eller egen finansiering.

Den ekonomiska ersättningen för studier är ett viktigt incitament för vuxnas deltagande i utbildning. Såväl för valet av åtgärd som för studieinriktning är fördelaktiga ekonomiska system ett viktigt styrinstrument. En motvilja hos vissa grupper, exempelvis lågutbildade invandrare, att ta lån bör därvid beaktas. Det höga deltagandet i Kunskapslyftet torde till stor del kunna tillskrivas UBS.

Å andra sidan kan också en attraktiv utbildning dra till sig deltagare som är beredda till en ekonomisk uppoffring såsom fallet visat sig vara med KY.

De nuvarande studiestödssystemen uppvisar ett stort och delvis svårförståeligt spann mellan högsta och lägsta ersättning samt villkor i övrigt. Det är högst troligt att de olika offentliga studiefinansieringssystemen i sig har snedvridande effekter.

Beslut har nyligen fattats om att införa ett reformerat studiestödssystem (*prop. 1999/2000:10, UbU7, rskr 46*). Systemet innebär att de nuvarande studiestödsformerna ersätts av ett nytt, samordnat studiemedelssystem fr.o.m. den 1 juli år 2001. UBS skall först prövas i anslutning till ett senare ställningstagande till Kunskapslyftet. Den generella bidragsnivån höjs från 28 procent till 34,4 procent. Vissa studerande, 25 år eller äldre, kan få avsevärt högre bidragsdel, 82 procent. Fribeloppen för prövning mot inkomst höjs. Återbetalningsreglerna skärps. Det nya systemet ger dock samma totalbelopp som de nuvarande studiemedlen.

Ett förslag som kan påverka utbildningsbidragen har nyligen presenterats i ett betänkande (*Kontrakt för arbete, Ds 1999:58*). Det innebär bl.a. att den högsta dagpenningen höjs till 640 kronor under de första hundra ersättningsdagarna. Det lägsta ersättningsbeloppet gäller dem som inte är berättigade till a-kassa, f.n. 103 kronor per dag, berörs dock inte.

Om förslagen realiserar innebär det visserligen en större enhetlighet i studiefinansieringen. Samtidigt ökas spannet mellan högsta och lägsta ersättning vid arbetsmarknadsinriktad utbildning. Slutsatsen är att studiestödssystemen även fortsättningsvis blir styrande vid utbildningsvalet på ett sätt som kan motverka en önskvärd styrning främst utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

6.4 Övrigt regelverk

De olika utbildningsformer som berörs i detta sammanhang styrs av skilda författningar, avtal och myndighetsföreskrifter. De huvudsakliga styrdokumenterna är:

För arbetsmarknadsutbildning: Förordning (1987:405 om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Förordning (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, AMS föreskrifter och allmänna råd, bl.a. stöd till LAN vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning

För Kvalificerad yrkesutbildning: Lag (1996:339) samt Förordning (1996:372) om försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning, KY-kommitténs föreskrifter och allmänna råd.

För komvux/Kunskapslyftet: Skollag (1985:1100), Förordning 1992:403 om kommunal vuxenutbildning, Förordning (1998:276) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna, föreskrifter såsom läroplanen LPF 94.

För SwIT: Avtal mellan staten och Föreningen SwIT.

För ersättning till deltagarna: Förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd samt Studiestödsförordning (1973:418) med närmare bestämmelser som CSN fastställer. För SVUX, SVUXA gäller särskilda författningar.

En översiktlig analys av regelverket utifrån de styrningsperspektiv som vi här intresserar oss för visar på vissa skiljaktigheter som kan orsaka vissa hinder mot samordning och samverkan.

Utifrån *arbetsmarknadsperspektivet* gäller att arbetsmarknadsutbildning, KY och SwIT är tydligt anpassade till reguljär sysselsättning och arbetsmarknadens behov av arbetskraft och för att snabbt anpassa innehållet till ändringar i dessa. Några exempel:

Syftet med en arbetsmarknadspolitisk aktivitet är att stärka de enskildes möjligheter att få ett reguljärt arbete (1 § Förordningen om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter)

Utbildningen skall ge sådana fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper som krävs för att självständigt och i arbetslag utföra kvalificerade uppgifter i en modernt organiserad produktion av varor och tjänster. Utbildningen skall präglas av såväl ämnesteoretiskt djup som en stark arbetsplatsintegrering. (2§ Lagen om försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning)

Utbildningar som bedrivs inom ramen för komvux/Kunskapslyftet är å andra sidan mera ”skolanpassade”.

Genom studierna skall eleverna skaffa sig en grund för livslångt lärande. Förändringar i arbetslivet, ny teknologi, internationaliseringen och miljöfrågornas komplexitet ställer nya krav på människors kunskaper och sätt att leva. Eleverna skall i skolan få utveckla sin förmåga att ta initiativ och ansvar och att arbeta och lösa problem både självständigt och tillsammans med andra. Skolan skall utveckla elevernas kommunikativa och sociala kompetens. (LPF 94, p.1.2- 3 st.)

Tidsmässigt finns också skillnader. Medan utbildningar inom ramen för arbetsmarknadsutbildning, KY m.fl. kan starta fortlöpande under året om de praktiska arrangemangen tillåter, är den kommunala vuxenutbildningen alltjämt låst till begrepp som läsår och terminer. En viss uppluckring synes vara på väg.

Likasa är studiemedelssystemet terminsberoende medan utbildningsbidrag kan beslutas fortlöpande. Det förstnämnda leder bl.a. till besvärliga köer inför terminsstart vilka, trots stora ansträngningar från CSN:s sida, visat sig svåra att behärska.

Som en viss balans till vad som nu sagts om regelhinder kan det erinras om att även allmänna krav på samordning är inskrivna:

Arbetsmarknadsmyndigheterna skall i sina uppgifter samverka med parterna på arbetsmarknaden. De skall också samverka med skolan och med sociala och andra myndigheter samt med enskilda organisationer. (11§ Förordningen om den arbetsmarknads-politiska verksamheten),

De frivilliga skolformerna skall nära samverka med den obligatoriska skolan, med arbetslivet, med universiteten och högskolorna och med samhället i övrigt. Detta krävs för att eleverna skall få en utbildning av hög kvalitet och få underlag för val av kurser på den utbildning eleven går, vidare studier eller yrkesverksamhet. Det är särskilt viktigt att skolan samarbetar med arbetslivet om den yrkesförberedande utbildningen (LPF 94, p. 2.4 - 1 st.)

Sammantaget har vi inte funnit att regelverket egentligen innehåller några avgörande hinder för ökad samverkan. De olika bestämmelserna återspeglar dock tydligt skillnaderna i inriktning mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitik, något som tillsammans med olika "kulturer" hos berörda aktörer kan försvåra en effektiv styrning och samverkan.

6.5 "Kulturer"

Att behandla "kulturfrågor" i en utredning innebär svårigheter att belägga diskussionen med fakta. Det handlar om en "mjukvara" som knappast låter sig mätas. Icke desto mindre har vi upplevt att just skillnader i kultur och synsätt mellan olika myndigheter och befattningshavare är en realitet som ibland kan utgöra ett nog så verksamt hinder för samordning och samverkan.

Skillnaderna i kultur förefaller mycket botten i vilken sektor utbildningen organisatoriskt tillhör. För det reguljära utbildnings-

väsendet är individens fria val av utbildning central. Inom arbetsmarknadssektorn är det arbetsmarknadens behov av arbetskraft som styr vilken utbildning en arbetslös person anvisas.

Frågan om på vilken nivå beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder, inklusive arbetsmarknadsutbildning, skall förläggas, är också kontroversiell. En skiljelinje går mellan dem som företräder lokala förhållanden respektive dem som företräder en regional eller nationell inriktning. Den återspeglar sig bl.a. i att många ledamöter i AFN säger sig sakna möjligheter att besluta om arbetsmarknadsutbildningsinsatser, att merparten av Kunskaps-lyftsutbildningen i kommunerna anordnas i egen regi och att samordningen mellan olika arbetsförmedlingskontor visar brister i så gott som alla län (AMS studie av planering, upphandling och hantering av arbetsmarknadsutbildning 1993-1995).

Även mellan företag och arbetsmarknadsmyndigheter har vi mött skilda synsätt vad gäller statens åtagande. Vissa ser det som en skyldighet för staten att helt svara för utbildningen i samband med nyrekrytering till en företagsspecifik verksamhet.

7 Överväganden om styrformer för ökad effektivitet

7.1 Kort om styrmedel

För att styra offentlig verksamhet står i princip tre olika slags redskap till förfogande. Det är administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel ibland liknade vid ”*käppar, morötter och predikningar*”. Det finns också andra typer som vi inte här går närmare in på, exempelvis utnämningmakten.

Administrativa styrmedel är tvingande regleringar av olika slag. Här handlar det främst om det regelverk som på olika nivåer styr de arbetsmarknadsinriktade utbildningarna. Med viss utvidgning av den vanligen använda systematiken räknar vi också den fastlagda organisations- och ansvarsfördelningen hit.

Ekonomiska styrmedel omfattar generellt skatter, avgifter, anslag, lån, bidrag och ekonomiska sanktioner. I detta sammanhang handlar det främst om fördelning av anslag och statsbidrag till statliga myndigheter, kommuner och enskilda med därtill knutna villkor, ekonomiska stimulansåtgärder, utnyttjande av konkurrens och marknadspriser etc.

Informativa styrmedel omfattar påverkan genom övertygelse, övertalning eller kunskapsöverföring. Här aktuella är opinionsbildande åtgärder, råd och service samt informations-verksamhet.

För att påverka arbetsmarknadsinriktade utbildningar mot en bättre anpassning till arbetsmarknadens behov, en effektivare produktion och deltagarnas förutsättningar behöver alla dessa styrmedel nyttjas. Med tanke på bl.a. aktörernas ofta självständiga ställning, vikten av motiverade kursdeltagarna och inte minst tidigare misslyckanden att styra med tvingande regler om samråd etc., bedömer vi att tyngden i det framtida styrsystemet bör ligga vid ekonomiska och informativa styrmedel.

7.2 Överväganden av nya former

Den följande diskussionen om lämpliga styrmedel för att påverka arbetsmarknadsinriktade utbildningar mot högre effektivitet är generell och tillämplig oavsett vilken gränsdragning arbetsgruppen slutligen stannar för. Vi utgår från den tredelade målstruktur som skisserades i kapitel 2. Vi kan då konstatera att arbetsmarknads- och beställarperspektiven redan tidigare stått i fokus vid samordningssträvandena på området. Vi vill nu också lyfta fram deltagarperspektivet. Vi bedömer nämligen att en ominriktning av den egentliga arbetsmarknadsutbildningen till en direkt yrkesinriktad utbildning som utgår från arbetsmarknadens behov leder till ökade anspråk på andra aktörer främst kommunerna vad gäller att tillhandahålla grundläggande och förberedande utbildningar. Det är oklart vilket innehåll den utbildning som kan komma att ges inom ramen för en aktivitetsgaranti kommer att omfatta. Eftersom tanken är att det handlar om utbildning för vissa prioriterade grupper och en hjälp att utveckla anställbarhet och konkurrenskraft torde det röra sig om utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet.

En större uppmärksamhet måste i så fall ägnas åt att den enskilde inte kommer i kläm mellan myndigheters skilda ansvarsområden. Den arbetskraftsbrist som väntas inleda millenniet ställer också krav på insatser för att koordinera olika utbildningsinsatser för att så snabbt som möjligt återföra kursdeltagarna till den reguljära arbetsmarknaden.

7.2.1 Effektiv styrning ur arbetsmarknadsperspektivet

Samlad resursstyrning

Ett huvudproblem genom åren är att det har saknats organisatoriska och administrativa förutsättningar för att realisera en önskad samordning. En bidragande orsak kan vara att syftet med en samordning inte klargjorts tillräckligt. Man har i allmänna termer talat om betydelsen av att samordna kompetensförsörjningen regionalt och att spara pengar genom samplanering.

Tonvikten i försöken att skapa en ökad samordning har lagts vid att peka ut en myndighet - länsstyrelse, länskolnämnd – som bärare av ett sådant ansvar. Resursbrist hos den samordningsansvariga myndigheten, avsaknad av motivation hos övriga aktörer etc. har gjort att försöken inte lyckats.

En effektivare styrning av arbetsmarknadsutbildning och andra former av arbetsmarknadsinriktad utbildning bör enligt vår mening istället ta sin utgångspunkt i de ekonomiska styrmedel som staten förfogar över. Dessa bör kraftsamlas mot arbetsmarknadspolitikens uppgift att underlätta och främja ekonomisk tillväxt genom att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Utbildningar med en tydlig arbetsmarknads-politisk funktion, dvs. de medverkar till att nå samhällets sysselsättningsmål att utjämna yrkesmässiga obalanser, bör enligt vår mening alla betraktas som medel för att uppnå de arbetsmarknadspolitiska målen. Förutom arbetsmarknads-utbildningen har f.n. vissa kommunalt anordnade yrkes-utbildningar inom komvux/Kunskapslyftet, KY och tillfälliga satsningar som SwIT sådana syften. Även utbildningsprojekt inom EU:s mål 3 hör hit men behandlas inte närmare här.

Ett första steg i en samlad ekonomisk styrning är att föra ihop myndighetsanslag och statsbidrag till dessa eller motsvarande framtida utbildningsformer i ett och samma utgiftsområde. Det blir då enklare för riksdag och regering att få en överblick och att göra omprioriteringar i takt med konjunktursvängningarna. Det blir också enklare för regeringen att i regleringsbrevet tydligt och i ett sammanhang precisera de mål som skall nås. De målkonflikter som nu uppstår genom att olika politikområden och delmål berörs kan i någon mån stämmas av.

Med utgångspunkt från nuvarande budgetstruktur innebär det att vissa medel för Särskilda utbildningsinsatser för vuxna inom UO16 Utbildning och universitetsforskning läggs över till UO14, Arbetsmarknad och arbetsliv. För budgetåret 1998 rör det sig om drygt 2 miljarder kronor (exkl. studiefinansiering).

Som ett andra steg kan åtgärder avseende organisation och ansvarsfördelning övervägas.

Tekniskt finns det inga hinder mot att olika departement hanterar anslag inom ett och samma utgiftsområde. Enligt vår uppfattning är det mest naturligt och praktiskt att även samla ansvaret till ett departement och en myndighet. Mot bakgrund av utbildningarnas arbetsmarknadspolitiska syfte och med nuvarande ansvarsfördelning inom regeringskansliet bör ansvaret läggas hos Näringsdepartementet.

På myndighetsnivån fördelas nu statsbidrag till utbildningarna vid sidan av arbetsmarknadsutbildningen av en rad olika organ såsom Skolverket, KY-kommittén och Föreningen SwIT. Vissa av dessa utbildningar står inför en omprövning och därmed kan också den nuvarande administrationen påverkas.

För att säkerställa den ur arbetsmarknadsperspektivet viktiga kopplingen mellan efterfrågan på utbildad arbetskraft och utbildningarnas inriktning är det enligt vår mening lämpligt att även organisatoriskt samla ansvaret för fördelning av statsbidrag. Utan att ta ställning till vilka utbildningar som i framtiden skall få statsbidrag rör det i dagsläget såväl kommunalt anordnade yrkesinriktade utbildningar som särskilt anordnad kvalificerad yrkesutbildning och tillfälliga satsningar typ SwIT. Den myndighet som enligt vår mening borde ha bäst förutsättningar att hantera statsbidragsärendena är Arbetsmarknadsverket. Förutom verkets ställning som central förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiken vill vi särskilt peka på följande motiv:

- AMV har en etablerad organisation på olika nivåer, med resurser att hantera ett betydande ekonomiskt ansvar under regeringen, att utöva tillsyn och att beakta rättssäkerhet och demokrati i sin ärendehantering.
- LAN har en nära koppling till arbetsmarknaden på regional och lokal nivå bl.a. genom sin regelbundna prognosverksamhet och sina kontakter med arbetsgivare och arbetssökande samt genom formella och informella nätverk såsom arbetsförmedlingsnämnder, regionala kompetensråd, partnerskap för tillväxtavtal m.m.

- Erfarenhet att koppla kompetensbehov till utbildningsåtgärd.
- Erfarenhet att upphandla yrkesinriktad utbildning.
- God överblick för möjligheterna att samordna olika former av yrkesinriktad utbildning.

Vad gäller **bidragskonstruktionen** står flera alternativ till buds med sinsemellan olika styreffekter:

1. Tillföra medel till kommunerna via det generella statsbidrags- och utjämningsystemet – den s.k. ”påsen”.
2. Fördela medel för längre perioder via specialdestinerade bidrag (Kunskapslyftet) eller särskilda avtal (utvecklingsgarantin för arbetslösa ungdomar, SwIT).
3. Fördela medel efter ansökan i varje särskilt fall (KY).

Alternativ 1 är en administrativt enkel modell. Den har dock en begränsad potential som ekonomiskt styrmedel.

Alternativen 2 och 3 är båda tänkbara. Alternativet 2 har nackdelen att vara mindre flexibel i förhållande till snabba ändringar på arbetsmarknaden. Den är också svårare att följa upp. Beroende på den slutliga utvärderingen av SwIT-satsningen kan den vara en lämplig form för tillfälliga insatser.

Alternativet 3 är en flexibel metod. Det är också relativt enkelt att ställa resultatkrav och precisera dataunderlag för uppföljning och utvärdering i samband med varje enskild ansökan. Administrativt är den mera resurskrävande än övriga.

Med utgångspunkten att åstadkomma en effektivare styrning är alternativet 3 att föredra för statsbidrag till såväl kommuner som andra anordnare.

Samlad resursstyrning har här behandlats som en effektiv metod att inrikta utbildningarna mot arbetsmarknadens efterfrågan. Kombinerat med villkor på exempelvis samplanering mellan utbildningsanordnare och/eller gentemot den enskilde kursdeltagaren kan detta styrmedel också vara verkningsfullt ur beställar- respektive deltagarperspektiven. Vi återkommer till det längre fram i 7.2.2 och 7.2.3.

Anställningspremie till anordnare

Ett av regeringens verksamhetsmål för Arbetsmarknadsverket för år 2000 är att andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skall vara 70 procent. Ett liknande mål finns i avtalet om SwIT nämligen att alla arbetslösa som genomgått utbildningen med godkänt resultat skall erhålla utbildning inom sex månader.

Denna typ av mål väcker tanken att låta ersättningen till anordnare bli beroende av hur många som får ett reguljärt arbete efter genomgången utbildning. Alternativt kan en sanktion vara tänkbar.

Tanken har prövats i samband med bl.a. arbetsgruppens länsbesök. Det har då framkommit att på vissa håll har försök gjorts, främst genom att anordnaren, oftast större företag med differentierad verksamhet, avkrävt någon form av placeringsresultat, för andra är idén ny. Synpunkterna kan sammanfattas så här:

- Företrädare för större utbildningsanordnare är positiva. ”Marknadsresultaten är den bästa mätaren på effektivitet.” Ett företag kan tänka sig att beställaren erbjuder fasta priser och att utbildningsanordnarna i sina offerter konkurrerar med placeringsresultaten.
- För att nå ett överenskommet resultat måste utbildningsanordnaren aktivt delta vid uttagningen av kursdeltagare. Det ökar risken för att svaga grupper på arbetsmarknaden inte får del av utbildningsåtgärderna utan främst kommer i fråga för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Därmed försvåras för myndigheterna att leva upp till arbetsmarknadsutbildningens fördelningspolitiska mål.
- Små, renodlade utbildningsanordnare får svårt att påverka placeringsresultatet. De löper därför risk att slås ut från marknaden till men för konkurrensen.
- Det är svårt att upprätta så heltäckande avtal att de klarar en juridisk tvist om vems fel det är att placeringsgraden blivit lägre än kontrakterat.

- Arbetsplacering är arbetsmarknadsmyndigheterna uppgift – utbildningsanordnarens är att utbilda. Modellen riskerar att rubba den gränsen.

Sammantaget konstaterar vi att det finns både för- och nackdelar med att utnyttja en ekonomisk stimulans eller sanktion för att påverka placeringsgraden. Ett sådant styrmedel skulle rimma väl med regeringens mål att 70 procent av kursdeltagarna skall ha arbete 90 dagar efter utbildningen. Men det kan samtidigt medföra vissa juridiska problem och en försvagning av konkurrensen. Det kan också motverka de fördelningpolitiska målen. Vi anser att sådana klausuler måste användas med försiktighet.

Regionala och lokala nätverk

I uppdraget till Statskontoret ingår att:

Beakta och analysera de erfarenheter som kan dras av de förvaltningspolitiska reformer som genomförts under senare år och som kan ha relevans för den framtida styrningen och inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen.

Vi redogjorde i avsnitt 3.2 för tidigare ansatser att i en samordnad länsförvaltning ge länsstyrelsen en samordnande roll för regionens kompetensförsörjning. I Kapitel 5 beskrevs de senare förvaltningspolitiska reformer som har eller kan vara av intresse för att styra arbetsmarknadsinriktad utbildning.

Våra överväganden här gäller främst de formella nätverklösningarna; partnerskap för tillväxtavtal, regionala kompetensråd samt arbetsförmedlingsnämnder, och deras lämplighet som instrument för att påverka utbildningen. Sysselsättningspakter finns bara i ett fåtal län. EU-stödets administrationen håller på att stöpas om. Några erfarenheter finns knappast att bygga på.

Vår undersökning visar att länsstyrelserna i mycket begränsad utsträckning ägnar sig åt utbildningsfrågor. Tonvikten ligger främst på övergripande frågor såsom samband mellan högskoleetableringar och regional utveckling. Viss övergripande samordning säkerställs genom att länsstyrelse och länsarbetsnämnd regelmässigt är med i partnerskapen för tillväxt och i de regionala kompetensråden. Därutöver deltar man i en stor mängd andra mer eller mindre formella nätverk och utvecklingsgrupper.

Genom att landshövdingen är ordförande i länsarbets-nämndens styrelse säkerställs att kunskapen om det regionala utvecklingsprogrammet och länsstyrelsens bedömning av angelägna åtgärder i länet finns tillgänglig för länsarbetsnämndens styrelse när den fattar de övergripande besluten om inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen. Däremot finns det inte någon motsvarande koppling till de övriga utbildningsformer som vi behandlar här.

För statliga myndigheter gäller vidare en formell skyldighet att i sin planering och inom ramen för de uppdrag de fått i sina instruktioner och regleringsbrev beakta den regionala utvecklingsstrategin.¹³ LAN har alltså ingen absolut skyldighet att anpassa sin verksamhet efter länsdokumentet.

I de fyra län där särskilda **självstyrelseorgan** tagit över länsstyrelsens uppgifter att planera och samordna det regionala utvecklingsarbetet har självstyrelseorganet också i praktiken tagit över länsstyrelsens uppgifter avseende utbildningsfrågor.

Samordningsmandatet är emellertid i princip detsamma som i normallänen. I län med självstyrelseorgan skall ett fastställt utvecklingsprogram¹⁴ beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet.¹⁵

Självstyrelseorganens uppgifter begränsas av att de inte kan handha angelägenheter som åligger enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.¹⁶ Varje utbildningsform har en utpekad statlig eller kommunal huvudman. Bestämmelsen inskränker självstyrelseorganets formella möjligheter att blanda sig i huvudmannens angelägenheter.

Sammantaget konstaterar vi beträffande den formella, sektorsövergripande länsförvaltningen att sambanden mellan den mera övergripande regionala planeringen och den arbetsmarknadsinriktade utbildningen i första hand handlar om utbildningarnas inriktning i ett arbetsmarknadsperspektiv. Som tidigare sagts kan man nog konstatera att försöken att samla greppet på utbildningsfrågorna hittills har misslyckats. Sektors-intressena har varit för starka för att någon part skall kunna få en formell befogenhet att samordna. Om utbildning har den strategiska roll för regional utveckling som ofta betonats vore det kanske naturligt att den som har det övergripande ansvaret för

¹³ Förordning 1998:1634, 25§

¹⁴ Omfattar i princip ett vidare område än tillväxtavtalen. Sambanden är dock ännu något oklara

¹⁵ Lag 1996:1414, 8§

¹⁶ KL 2 kap 1§

regionens utveckling också har ett tydligt mandat att besluta om den yrkesinriktade utbildningens inriktning från gymnasienivå och uppåt. Beroende på hur de pågående länsförsöken utvecklas kan självstyrelseorganen kräva att få ett sådant mandat av statsmakterna. Men det är också troligt att sektorsföreträdarna kommer att agera mot en sådan förändring. Vi bedömer att varken länsstyrelse eller självstyrelseorgan inom överskådlig tid kan få en ökad samordningsroll för kompetensförsörjning.

Utvecklingen under senare år pekar istället åt ett annat håll. Statsmakterna vill att parterna frivilligt skall samordna insatserna på olika nivåer. Man har därför föranstaltat om att ”formella nätverk” som **partnerskap för tillväxt, regionala kompetensråd och arbetsförmedlingsnämnder** skall inrättas. Inte minst den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft aktualiserade att varje län av egen kraft måste finna lösningar på sina struktur- och tillväxtproblem. Behovet av helhetssyn på det regionala samarbetet och en bred samverkan på regional nivå blev tydlig.

Tillväxtavtal framsprungna ur partnerskap är därvid en konstruktion där stat, kommun, näringsliv och organisationer fått ett gemensamt ansvar för inriktning och finansiering av utvecklingsarbetet. Partnerskap har successivt utvecklats på olika nivåer i länen.

Statskontoret har för Parlamentariska Regionkommittén (PARK) följt upp hur det regionala samarbetet utvecklats. (*Statskontorets rapport 1999:24*). Denna och andra uppföljningar av de regionala tillväxtavtalen visar att utbildningsåtgärder finns med i alla tillväxtavtal – i några få fall med inriktning mot arbetslösa eller anställda i vissa företag och att LAN ingår alla partnerskap. Parternas finansiella åtaganden var vid tiden för vår genomgång ännu inte klara.

Vid arbetsgruppens länsbesök har synpunkter inhämtats beträffande partnerskapens, de regionala kompetensrådets och arbetsförmedlingsnämndernas roll vad gäller styrning av arbetsmarknadsutbildning. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande:

- Organen är relativt okända i linjeorganisationen.
- Sammansättningen kritiserar ur olika aspekter: De är inte alltid opartiska vad gäller utbildningsbehovens inriktning, exempelvis kan behov av vårdutbildning och lokalt avgränsade utbildningsbehov ibland överbetonas om landsting eller kommunpolitiker dominerar. Samma personer sitter i alla organ vilket leder till minskad dynamik. AFN bör vara mera allsidigt

sammansatta – de domineras nu av kommunpolitiker som utgör ca 38 procent av ledamöterna.

- Det finns för många samordningsorgan eller som en uttrycker det: *”Det vore en Gudi beaglig gärning om det kunde bli en upprensning i alla dessa organ som samordnar.”*
- Organen saknar mandat att operativt omsätta sina förslag.

Sammantaget konstaterar vi att några definitiva slutsatser om de nya samverkansorganens roll för styrning av arbetsmarknadsinriktade utbildningar ännu inte kan dras. Verksamheten har inte funnit sina former. För att effektivisera styrningen bör dock redan nu rollfördelningen förtydligades i första hand mellan de regionala partnerskapen för tillväxt och de regionala kompetensråden. Kompetensråden skulle därvid kunna fungera som permanenta arbetsutskott till partnerskapen. Då representationen är likartad i båda dessa nätverk kan det, enligt vår uppfattning, även finnas skäl att överväga en integration. Såväl länsstyrelse som länsarbetsnämnd förutsätts ingå som partners men det får ankomma på varje län att organisera arbetet efter sina förutsättningar. Organens uppgifter, som nu framgår av uttalanden i propositioner och regleringsbrev, bör samlas i en ”normalinstruktion”.

En annan förutsättning för att tillväxtavtalen skall bli ett reellt styrdokument för den arbetsmarknadsinriktade utbildningen i regionen är att själva avtalsdelen, dvs. den bindande överenskommelsen om hur insatserna skall genomföras och finansieras, kommer till stånd.

Oavsett om statsmakterna finner att nuvarande försök med självstyrelseorgan skall permanentas eller ej behöver regelverket kring de regionala utvecklingsstrategierna/programmen ses över och bringas i samklang med tillväxtavtalen.

Även arbetsförmedlingsnämndernas roll och mandat framstår i många fall som oklara. Utifrån de aspekter som vi behandlar här anser vi att AFN är mindre lämpliga som beslutsfora för arbetsmarknadsinriktad utbildning på grund av riskerna för inlåsning av arbetskraft och svårigheterna att upprätthålla arbetsmarknadspolitikens nationella karaktär. Nämndernas roll bör vara enbart rådgivande. De kan därvid fungera som känselspröt och medverka till att fånga upp behoven av arbetskraft på kort respektive lång sikt. Identifierade behov kanaliseras sedan, beroende på tidsperspektiv, via arbetsmarknadsmyndigheten respektive kompetensråd/partnerskap

och omsätts i tillväxtavtal, underlag för att bedöma bristyrken eller genomförande av kortsiktiga upphandlingar.

Skulle AMS förslag att dela in landet i ett 80-tal lokala arbetskraftsområden realiseras minskar naturligtvis risken för lokal inlåsning. Med en mera balanserad sammansättning där bl.a. företrädare för det lokala näringslivet, skolan m.fl. får ett större utrymme skulle AFN kunna ersätta delar av det informella nätverk som byggts upp. En sådan ändring kunna bidra till att minska floran av samarbetsorgan och därmed sänka förvaltningskostnaderna för styrning och samordning.

7.2.2 Effektiv styrning ur beställarperspektivet

Konkurrensutsatt upphandling av utbildning

All arbetsmarknadsutbildning är sedan 1986 föremål för upphandling. Fr.o.m. år 1994 omfattas AMV liksom övriga statliga myndigheter samt landsting och kommuner, av Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Detsamma gäller SwIT i fråga om utbildningstjänster, urvalsprocesser av sökande samt certifiering och diplomering av elever.

Ett motsvarande köpar/säljarförhållande stadgas inte för KY eller komvux/Kunskapslyftet. Beträffande KY gäller att statsbidrag kan ges för utbildning som anordnas av statliga universitet och högskolor, kommuner, landsting och enskilda utbildnings-anordnare. Utbildningsanordnarna får anordna utbildningen själva eller i samverkan med andra, dock skall det alltid finnas en ansvarig. Ansökningsförfarandet öppnar ett visst utrymme för att förhandla om både kostnader, innehåll och upplägg av utbildningen.

Fördelningen på olika huvudmän för KY framgår av följande tabell:
(Källa SOU 1999:119)

HUVUDMANNASKAP	ANTAL	%
Kommun	74	58,7
Privat	24	19,0
Högskola	19	15,1
Landsting	4	3,2
AmuGruppen	5	4,0
Totalt	126	100,0

Om utbildningsanordnarna anlitat underentreprenörer framgår inte.

Bakom Kunskapslyftet finns även en intention att utveckla vuxenutbildningens former. Kommunerna har därvid uppmanats att ge utrymme för andra utbildningsanordnare genom en marknadsmässig upphandling av utbildning. Det var även nödvändigt för att klara den ökade utbildningsvolymen. En nationell utvärdering av Kunskapslyftet, utförd av Göteborgs Universitet (Nr 1999:03) visar på den här punkten följande övergripande mönster:

I 35 kommuner (av 38 undersökta) har upphandling av externa utbildningsanordnare skett under läsåret 97/98. I 19 kommuner finns det politiska beslut eller anvisningar som avser hur mycket eller vad som ska upphandlas. I ytterligare nio kommuner finns det politiska ambitioner om att få in flera anordnare. De kurser som i första hand har upphandlats är orienteringskurser och yrkeskurser. Komvux och gymnasieskolan är den stora utbildningsanordnaren. I 14 kommuner har över 90 procent av deltagarna studerat hos kommunala anordnare.

Utbildningsmarknadens utveckling har sannolikt påskyndats av 90-talets ökade efterfrågan. I AMS tidigare refererade utredning om Planering, upphandling och hantering av arbetsmarknads-utbildning konstateras följande:

Utbildningsanordnarmarknaden är heterogen. Inom vissa yrkesområden och län råder närmast monopolistiska förhållanden samtidigt som utbildningsanordnarmarknaden inom andra yrkesområden mycket väl kan karakteriseras av god konkurrens. Man kan således ifrågasätta om den *samlade* utbildningsanordnarmarknaden till sin natur är sådan att den kännetecknas av verklig konkurrens eller någonsin kommer att kännetecknas av konkurrens i dess klassiska bemärkelse. Utbildningsanordnarmarknaden är fortfarande mycket outvecklad om man anser att slutmålet är att den skall bestå av små homogena enheter som konkurrerar på lika villkor.

Föreställningen om en helt fri konkurrens på utbildningsmarknaden över hela landet är måhända överdriven. En jämförelse över tiden av hur länsarbetsnämndernas upphandling utvecklats visar att 1989/90 hade den ursprungliga ”monopolisten” AmuGruppen en marknadsandel (mätt i kostnader för köp) på 85 procent. År 1994/95 var den 47 procent och år 1998 39 procent. Utbildningsföretagens marknadsandel hade utvecklats från 34 procent år 1994/95 till 51 procent år 1998. Övriga utbildningsanordnare sistnämnda år var komvux (4 procent), folkbildning (3 procent), gymnasium (2 procent) och universitet (1 procent).

Inte minst de senaste årens ökning av företagsupphandlad utbildning (som uttryckt i kursdeltagarveckor respektive deltagare är större än ovan) tyder enligt vår uppfattning på att marknaden för arbetsmarknadsinriktad utbildning redan är tillräckligt stor för att motivera att entreprenad alltid skall prövas före intraprenad i samband med anordnande av arbetsmarknadspolitiskt inriktad upphandling. Den utvecklingspotential som ligger i att konkurrensutsätta en annars skyddad verksamhet bör alltså nyttjas. Att vända sig till marknaden bör leda till att den som bäst kan konkurrera med bra utbildning till låga priser premieras och ett sådant förfarande bör på sikt innebära en ur beställarsynpunkt högre kostnadseffektivitet. LOU bör därför alltid tillämpas vilket i sin tur torde kräva en höjning av upphandlarkompetensen. Statsbidragssystemet bör här användas som ett styrmedel genom att i samband med ansökningar ställa villkor om upphandling och uppföljning.¹⁷

Delfinansiering av företagsspecifik utbildning

Vid länsbesöken har visat sig att en arbetsmarknadsutbildning kan initieras av ett företag som behöver en viss typ av arbetskraft. Det kan exempelvis gälla operatörer till en företagsspecifik utrustning, bemanning av ett visst företags ”call-center” eller liknande. Vi har förståelse för att det i många fall kan vara avgörande för en företagsetablering att det finns kompetent arbetskraft på orten. Men vi anser likväl att gränsen för det offentliga åtagandet vad gäller utbildning för ett specifikt företagsbehov behöver omprövas såväl av kostnadsskäl för det allmänna som av rena konkurrensskäl.

¹⁷ Jfr ansökan om statsbidrag för Kunskapslyftet år 2000 där kommunerna bl.a. skall redovisa vilka insatser man avser att vidta för att bedöma olika utbildningsanordnare förmåga och lämplighet att genomföra planerad verksamhet

Enligt vår mening behövs det ett författningsreglerat klargörande av var gränsen skall gå mellan arbetsmarknadsinriktad utbildning med offentlig finansiering respektive sådan företagsspecifik utbildning som den enskilda arbetsgivaren bör bekosta. Med företagsspecifik utbildning avser vi då en utbildning som på kort sikt inte kan nyttiggöras hos någon annan arbetsgivare i branschen. Behovet av att förtydliga den gränsen ökar när samtidigt gränsen mellan utbildning av arbetslösa respektive anställda är på väg att suddas ut. Principen bör införas såväl i förordningen om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter som i de styrdokument som framgent kommer att reglera statsbidrag till andra arbetsmarknadsinriktade utbildningar. Frågan är emellertid komplicerad och kräver en utredning i särskild ordning.

Vad gäller sådana företagsspecifika utbildningar som efter prövning ändå kan komma ifråga för statligt engagemang, exempelvis för att de har en mycket stor betydelse för sysselsättningen på orten, bör en delfinansiering enligt den modell som finns i EG-direktivet om stöd till personalutbildning ske. 12§ i förordningen om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter öppnar för att ta betalt av en arbetsgivare för en arbetsmarknadsutbildning som kommer denne till godo. LAN synes dock inte känna till eller utnyttja detta. Vi anser att AMS bör informera tydligare om att denna möjlighet finns och att den bör utnyttjas som ett ekonomiskt styrmedel för att minska belastningen på statsbudgeten och för att hindra snedvridning av konkurrensen.

Ett sådant ekonomiskt styrmedel kan utformas på olika sätt. Vi vill här bara peka på två, administrativt enkla möjligheter:

- Arbetsgivaren bidrar med en procentuell andel, exempelvis 50 procent av kostnaden per kursdeltagarvecka exkl. studiefinansiellt stöd.
- Arbetsgivaren bidrar med ett belopp överstigande ett tak i kostnaden per kursdeltagarvecka exkl. studiefinansiellt stöd.

Större geografiska upptagningsområden

Den långtgående delegeringen inom AMV, den växande andelen av yrkesinriktad utbildning i Kunskapslyftet, bristen på ekonomiska resurser och på sistone även på elever har inneburit att det nationella och i viss mån även regionala perspektivet i arbetsmarknadspolitiken trängts tillbaka. Förutsättningarna för kostnadseffektiv upphandling har därmed minskat.

Arbetsgruppen har i sina länsbesök tagit upp frågan i vilken utsträckning upphandling genomförs gemensamt för flera län. Huvuddragen i den bild vi fått är följande:

- Länsgemensam upphandling förekommer i vissa län – ibland aktivt såtillvida att man genomför gemensamma upphandlingar ibland passivt såtillvida att andra län erbjuder överskottsplatser.
- Länsgemensam upphandling hindras av tidspress bland upphandlarna och ökade kostnader för resor och uppehälle för kursdeltagarna.
- Det finns en insikt om att länsgemensamma upphandlingar kan sänka statens kostnader och en vilja att gå vidare bl.a. genom att bilda samverkansgrupper.

AMS pekar i sin studie av Planering, upphandling och hantering av arbetsmarknadsutbildning ut fragmenteringen av upphandlingen som ett allvarligt problem. Det leder till prisdrivande upphandlingar och en omfattande utbildningsadministration.

Ur perspektivet att effektivisera upphandlingen genom att utöka upplandet anser vi att följande åtgärder bör övervägas:

- AMS roll som chefsmyndighet stärks. Föreskrifterna till LAN om upphandling kompletteras med en bestämmelse att möjligheter till gemensam upphandling med andra län skall undersökas och genomföras om det är ekonomiskt fördelaktigt ur ett koncernperspektiv.
- LAN:s roll som ett aktivt ledningsorgan för förmedlingarna bör stärkas. Organisation, samordning och uppföljning av upphandlingen ordnas så att samordningsproblem kan undvikas.
- Möjligheter öppnas att kompensera kursdeltagare för de ökade kostnader för resor och boende som en länsgemensam utbildning kan förorsaka. Merkostnaden får ej uppväga vinsten av att utbildningen anordnas gemensamt.

Sprida ”goda exempel”

I samband med länsbesöken har vi mött flera goda prov på praktiskt samarbete såväl vad gäller innehåll i som upphandling av utbildningar.

För att nämna några exempel som vi stött på: Gemensam utformning och upphandling av en undersköterskeutbildning (LAN och kommun). Samverkansprojekt mellan utbildnings-aktörerna i länet för att bl.a. hitta samordningsmöjligheter mellan utbildningsanordnare (initierat av länsstyrelsen och Kommunförbundet). Orienteringskurs i träteknik (kommun, Kunskapslyft, arbetsförmedling, lokal branschförening).

Så länge konsensus saknas om en formell eller ekonomisk samordning, framstår denna typ av frivillig, uppgiftsinriktad samverkan som ett verkningsfullt instrument för samplanering.

För att ytterligare stimulera till sådana insatser bör centrala aktörer som AMS, Skolverket och Kommunförbundet ta till sin uppgift att samla uppslag och erfarenheter om lyckade exempel på uppgiftsinriktad samverkan och sprida dessa på ett lättillgängligt sätt exempelvis via nätåtkomst, seminarier etc. På regional och lokal nivå kan regionala kompetensråd och AFN ha en aktiv roll (jfr även nedan beträffande information till kursdeltagare).

7.2.3 Effektiv styrning ur deltagarperspektivet

Individuella kontrakt

Utbildningsplanering på individnivå skall beträffande komvux/Kunskapslyftet ske genom *individuella studieplaner*. Arbetsförmedlingen skall sedan några år tillbaka utarbeta högkvalitativa *individuella handlingsplaner* för de arbetslösa som riskerar att bli eller är långtidsarbetslösa. Kritik riktas mot systemens funktionssätt, såväl med avseende på samspelet mellan huvudman och deltagare som med avseende på planernas kvalitet.

Kunskapslyftskommittén konstaterar således i sitt andra delbetänkande (*SOU 1999:39*) att:

”För många deltagare i kommunal vuxenutbildning och i Kunskapslyftet saknas individuella studieplaner – för andra studerande är de synnerligen kortfattade (innehåller enbart kurser som ska läsas samt studiestödspoäng”.

Vad gäller arbetsförmedlingarnas handlingsplaner visar AMS servicemätning 1999 att bara var tredje arbetssökande säger sig ha en plan. Den låga siffran utesluter visserligen inte att arbetsförmedlaren i fler fall kan ha någon form av plan för den arbetssökande. Ett aktivt styrdokument i form av en gemensam överenskommelse är det emellertid knappast tal om.

Statsmakternas betonande av arbetsmarknadsutbildningen som ett tillväxtinstrument parat med AMS tankar på en koncentration mot kärnverksamheten torde innebära att den egentliga arbetsmarknadsutbildningen mer får karaktären av en kvalificerad yrkesutbildning medan viss grundläggande och förberedande utbildning kan komma att ske inom ramen en ”aktivitetsgaranti”. En viktig pusselbit blir då om kommunens ansvar för grundläggande och förberedande utbildning skall utvidgas och förtydligas.

Vi finner det troligt att samspelet måste öka mellan den kommunala vuxenutbildningen å ena sidan och arbetsmarknadsutbildning samt eventuella andra arbetsmarknadsinriktade utbildningar å den andra. Det förhållandet att flera aktörer i framtiden kan bli inblandade i ”ett arbetsmarknadsutbildningspaket” innebär att det ur kursdeltagarens synpunkt blir angeläget att utbildningarna samordnas tids- och innehållsmässigt. Det är inte rimligt om en arbetssökande hamnar i kläm mellan statliga och kommunala myndigheter vad gäller möjligheten att få en tids- och innehållsmässigt sammanhängande yrkesutbildning. I en tillväxtfas är det dessutom särskilt viktigt att åtgärdstiden blir så kort som möjligt. Det bidrar till att uppfylla det nya sysselsättningsmålet – 80 procent av arbetskraften i reguljärt arbete år 2004.

Tankar på att strama upp den individuella planeringen har framförts på flera håll. Kunskapslyftskommittén föreslår i sitt andra delbetänkande att regeringen i vuxenutbildnings-förordningen (1992:403) föreskriver dels om samråd mellan studie- och yrkesvägledarna i komvux och arbetsförmedlingens vägledare, dels om ett förtydligande av planens innehåll.

Den arbetsgrupp som sett över reglerna i arbetslöshetsförsäkringen har föreslagit (*Kontrakt för arbete, Ds 1999:58*) att ”sökkontrakt” upprättas mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande. Sökkontraktet skall vara långsiktigt och innehålla de aktiviteter – bl.a. utbildning - som behövs för att den arbetslöse skall få ett reguljärt arbete. AMS föreslås få uppdrag att föreskriva hur sådana individuella sökkontrakt skall utformas.

Vi anser att en individuell planering bör utnyttjas som ett aktivt styrinstrument för såväl studiedeltagare som för övriga aktörer. Kvintessensen i de ovannämnda förslagen bör alltså föras vidare. Målet bör vara att ett kontrakt, gemensamt för den enskilde individen, arbetsmarknadsmyndigheten och i förekommande fall kommunens utbildningsansvariga, alltid upprättas.

En sådant kontrakt måste naturligtvis kunna ändras under resans gång beroende på om den enskilde ändrar sina framtids- eller studieplaner. Däremot är det inte acceptabelt att det bryts till följd av att någondera myndighetens pengar plötsligt tar slut. De berörda myndigheterna måste därför inom exempelvis sina rambudgetar reservera medel för att uppfylla ingångna kontrakt.

I de fall statsbidrag utgår bör ett villkor vara att ett kontraktsförande enligt ovan fullgjorts. Det ekonomiska styrmedlet kan sålunda även här användas för att stötta det administrativa.

Neutral studiefinansiering

Studiefinansieringen skiljer sig i dagsläget mellan de olika utbildningsformerna såväl vad gäller belopp som villkor i övrigt.

Vi redogjorde i avsnitt 6.3.2 närmare för de regler som gäller och de ändringar som nyligen beslutats i fråga om studiemedelssystemet. Vi konstaterade också att den ekonomiska ersättningen är ett viktigt incitament för vuxnas deltagande i och val av utbildning. Det kan inte uteslutas att den offentliga studiefinansieringen i sig har snedvridande effekter. Att så är fallet har tydligt kommit fram vid arbetsgruppens länsbesök.

En utgångspunkt i styrningssammanhang bör enligt vår mening vara att olika arbetsmarknadsinriktade utbildningar inte konkurrerar med varandra genom studiefinansieringen. Utifrån det primära målet att nå regeringens sysselsättningsmål och att utjämna yrkesmässiga obalanser bör studiefinansieringen vara neutral. Undantag kan vara om regeringen tillfälligtvis finner starka fördelningspolitiska skäl att stimulera utbildning av en viss grupp.

En jämförelse mellan det reformerade studiestödssystemet som träder i kraft den 1 juli år 2001 och dagens utbildningsbidrag ger vid handen att äldre studiemedelsberättigade – över 25 år – under vissa förutsättningar kan få del av det högre bidraget¹⁸ om 5.820 kronor per studiemånad (i 1999 års priser) och ej beskattat. Omräknad till dagsbelopp ca 265 kronor. Det motsvarar ett utbildningsbidrag på ca 380 kronor per dag (om marginalskatten är 30 procent). Räknas lånedelen med blir motsvarande belopp 322 respektive 460 kronor – en jämförelse som vi ur styrningssynpunkt inte finner rättvis.

Det genomsnittliga utbildningsbidraget per dag under 1998 har vi beräknat till ca 450 kronor¹⁹ eller 315 kronor efter skatt. Det lägsta utbildningsbidraget för den som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning uppgår f.n. till 103 kronor och det högsta till 580 kronor. Förslag finns att höja det sistnämnda till 640 kronor.

De negativa styreffekter som finns idag kommer alltså, såvitt vi kan se, att delvis bestå även med det nya, samordnade studiemedelsystemet.

En neutralisering av studiefinansieringen med utgångspunkt från dagens regelverk med beslutade ändringar skulle kunna ske endera genom att;

- höja ersättningen vid all arbetsmarknadspolitiskt inriktad utbildning till utbildningsbidragsnivå,
- sänka den till studiemedelsnivå.

¹⁸ För studier på främst grundskole- och gymnasienivå. Under vissa perioder även när förändringar på arbetsmarknaden gör det särskilt motiverat att stimulera rekryteringen till vuxenstudier av arbetslösa eller anställda som riskerar arbetslöshet. (Prop. 1999/2000:10)

¹⁹ Beräkningsgrunder: Utbetalade utbildningsbidrag under 1998 3.814 mkr/ 8,4 miljoner deltagardagar (genomsnitt per dag 42.000 x 200 dagar).

Vägvalet torde främst avgöras av det statsfinansiella utrymmet vilket åtminstone i dagsläget talar emot det förstnämnda. Är då en generell sänkning till studiemedelnivå en orimlig tanke? Erfarenheterna från KY tyder på att det kan vara positivt att inte "köpa" studerande och att det visat sig att kursdeltagarna ställer hårda kvalitetskrav på en utbildning de delvis själva fått finansiera (*SOU 1999:122*).

Enligt vår mening skulle en generell studiemedelsfinansiering kunna stödja en tillväxtorienterad utveckling med från början högt motiverade deltagare och där möjligheterna att få ett reguljärt arbete i linje med den valda utbildningen är stora. Statsmakternas ställningstaganden i samband med det nya studiemedelssystemet inrymmer också att förhöjt bidrag kan tillämpas i samband med arbetsmarknadspolitiskt inriktade utbildningar.

Mot en sådan förändring står de fördelningspolitiska målen. Tillsammans med vissa praktiska gränsdragningsfrågor talar det för att utbildningsbidrag även fortsättningsvis bör utgå för sådan utbildning som kan omfattas av aktivitetsgarantin. Däremot kan det särskilda utbildningsbidraget, UBS, i samband med yrkesorienterad utbildning starkt ifrågasättas.

Som framgått är det ingalunda enkelt och konfliktfritt att inom ramen för nuvarande regelverk finna en ur styrningssynpunkt neutral lösning på studiefinansieringen. Mer radikala utvägar kan då behöva sökas. En sådan kan vara införande av ett *allmänt utbildningskonto* som en integrerad del av samhällets transfereringssystem till hushållen.

Yrkesinriktad vuxenutbildning, oavsett nivå, är ett gemensamt intresse för den enskilde, samhället och arbetsgivarna. För den enskilde innebär en utbildning ofta bättre löneutveckling, mindre risk för arbetslöshet m.m., för samhället bättre tillväxt och lägre arbetslöshet m.m.; för arbetsgivaren en mer kompetent och produktiv arbetskraft. Det kan då vara rimligt med ett gemensamt ekonomiskt ansvar.

I ett samhälle med allt högre krav på kompetens och fortlöpande lärande är det särskilt viktigt att den enskilde stimuleras att vidmakthålla, utveckla och anpassa sin kompetens till arbetslivets behov. Vuxenutbildning är därför ett område där den s.k. kontomodellen²⁰ bör vara lämplig. Det handlar här till stor del om utjämning av utgifter och inkomster över en livscykel. Konstruktionen gör det möjligt att ge den enskilde största möjliga valfrihet i förening med eget ekonomiskt ansvar.

Om det ekonomiska ansvaret läggs uteslutande på den enskilde är risken emellertid stor för underinvestering i utbildning, likaså om ansvaret uteslutande faller på arbetsgivaren. Samhällets roll är här att via olika åtaganden och incitament medverka till att investeringar i utbildning blir optimala.

En tillämpning av kontomodellen på det här aktuella området innebär att utbildning av vuxna finansieras via ett utbildningskonto som till större delen är individuellt. Det fylls på via egenavgifter, arbetsgivaravgifter samt skattemedel/-subventioner motsvarande den insats samhället vill stå för. Om kontot behöver utnyttjas tidigt i arbetslivet skall ett negativt saldo kunna medges. För exempelvis högskolestudier eller de arbetsmarknadsinriktade utbildningar som vi här talar om innebär det att uttag från utbildningskontot ersätter nuvarande studiefinansiering i form av olika lån, bidrag och andra ersättningar samt eventuellt även vissa utbildningskostnader. Undantagna från kontot är sådan utbildning som är nödvändig för att utföra det arbete som arbetsgivaren ålägger och därför bör finansieras av denne.

Det saldo som kan finnas på utbildningskontot vid pensionstillfället tillförs premiereserven i det nya pensionssystemet. Eftersom den enskilde kan förväntas lägga ner omsorg på att välja sådana utbildningar som ger avkastning – de betalas ju med egna kontomedel och ett överutnyttjande resulterar i sämre pension – kan den förvaltning som nu sker via socialförsäkringsmyndigheterna, CSN m.fl. minska och inriktas på service och rådgivning.

²⁰ Uttrycket emanerar från det s.k. medborgarkontot – en modell som innebär att varje medborgare förses med ett personligt konto där obligatoriska inbetalningar ersätter skatter medan uttagen från kontot ersätter stora delar av dagens transfereringar till hushåll.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 föreslagit att särskilda medel avsätts för att stimulera individuell kompetensutveckling. Det första året är summan 1,35 miljarder därefter 1,15 miljarder årligen.

I anslutning härtill har regeringen också tillsatt en särskild utredare (direktiv 1999:106) med uppgift att redovisa;

- de viktigaste förslagen och befintliga modellerna för ett system för individuell kompetensutveckling samt ett eget förslag till hur ett sådant system kan utformas,
- en analys utifrån ett effektivitets- och tillväxtperspektiv samt ur ett fördelningspolitiskt perspektiv,
- hur förslaget kan stimulera andra avtals- och försäkringslösningar på marknaden,
- vilken relation förslaget bör ha till studiestödssystemet och andra offentliga stöd till utbildning samt förslagets eventuella inverkan på utbudet och efterfrågan på utbildnings- och arbetsmarknaden samt dess inverkan på andra sparformer.

Information

Vid sidan av ekonomiska styrmedel torde de informativa vara mest verkningsfulla för att påverka den enskilde. Att med administrativa styrmedel tvinga någon att genomgå en utbildning lär vara föga framgångsrikt. Därför kan man känna tveksamhet till att en arbetsmarknadsutbildning numera skall anvisas av arbetsförmedlingen. Det ovan skisserade kontraktsförfarandet innebär i det avseendet en ändring som mer engagerar den enskilde.

Information om yrkesval och yrkesutbildning sprids via hemmet, kamrater, skolan, egna intryck från arbetslivet etc. De mer eller mindre formella nätverk som finns, har en betydelsefull roll. Vi begränsar oss i detta sammanhang till att peka på ett par konkreta åtgärder.

Vi har erfarit att några regionala kompetensråd har tagit som en av sina uppgifter att sprida arbetsmarknadsanpassad information via studievägledning vid universitet och högskolor, skolans SYO etc. En sådan uppgift skulle kunna tydliggöras exempelvis i en sådan "normalinstruktion" som vi ovan pläderat för.

Informationscentra för utbildningar, yrken och arbetsmarknadsmarknad, s.k. Infotek, finns på ett fyrtiotal orter i landet. Verksamheten drivs gemensamt i samma lokaler av kommunernas skolförvaltning, arbetsförmedlingen, högskolan m.fl.

Vi ser den här typen av myndighetsgemensam service som ett bra sätt att ge den enskilde en samlad överblick av utbildningsutbud, arbetsmarknadens aktuella behov, vägledning för yrkesval, studiefinansiering etc. Den kan redan nu lätt nås via gemensamma hemsidor på nätet och detta kan utvecklas. Det finns också exempel på att det här samarbetet underlättar samordning och samplanering av innehåll och upphandling av utbildningar.

7.2.4 Utvärdering

Ett styrsystem, aldrig så sofistikerat, står och faller med hur resultaten följs upp och utvärderas. Förutsättningarna för uppföljning och utvärdering är primärt beroende av hur målen för verksamheten är formulerade och hur de hänger samman. Sekundärt handlar det också om utvärderingskapacitet m.m. Finansutskottet (*FiU 1999/2000:FiU13*) uttalar i anslutning till regeringens proposition om den ekonomiska styrningen i staten följande:

Utskottet vill framhålla det angelägna i att målen görs mätbara och uppföljningsbara så att det blir meningsfullt att ställa dessa i relation till kostnaderna. Det är också av värde att målen uttrycks i sådana termer att de kan utgöra utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör således inte vara alltför vagt eller allmänt formulerade.

Problemen kring utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är stora. Det är svårt att koppla en iakttagen effekt till en viss åtgärd eftersom förändringar på arbetsmarknaden kan vara orsaken. Det är också svårt att hitta jämförelsenormer – vad hade hänt om åtgärden inte vidtagits?

Vi kan i det här sammanhanget inte närmare gå in på hur dessa problem ska tacklas. Vårt syfte är i första hand att peka på vikten av att utvärderingar kommer till stånd och att de utnyttjas i beslutsprocessen. Beträffande det sistnämnda kom Riksdagens revisorer (*1996/97:RR3*) fram till att ”utvärderingar spelat en närmast obefintlig roll i de tryckta dokument som ligger till grund för arbetsmarknadsutbildningens volym och inriktning”.

Att formulera tydliga mål är en första förutsättning för att komma vidare med mål- och resultatstyrningen. De gällande målformuleringarna för arbetsmarknadsutbildningen har vi tidigare berört. Såväl vad gäller sysselsättningsgrad i allmänhet som efter genomgången arbetsmarknadsutbildning finns relativt tydliga mål. Huruvida de är möjliga att uppnå är en annan sak. Vi har i samband med arbetsgruppens länsbesök erfarit att 70-procentsmålet är för högt ställt. Resultaten synes också lätta att manipulera exempelvis genom att omkoda utbildningar.

En dold konflikt synes också föreligga mellan arbetsmarknadsutbildningens nu uttalade sysselsättningsmål och dess fördelningspolitiska syften. Statsmakternas styrning skulle kunna bli

tydligare endera genom att markera det förstnämnda som ett primärmål och/eller att formulera kvantitativa fördelningspolitiska mål.

Vad gäller de övriga utbildningsformer som vi diskuterar har särskilt Kunskapslyftet en komplex målstruktur. Ursprungliga mål var såväl att påverka arbetslösheten som att öka tillväxten på ett fördelningspolitiskt gynnsamt sätt. Samtidigt skulle Kunskapslyftet stimulera det befintliga vuxenutbildningssystemet till nytänkande och förändringar exempelvis att upphandla utbildning i stor skala. Vi har i samband med länsbesöken mött uppfattningen att mål och målhierkier i början framstod som oklara. Handlade det om att minska den öppna arbetslösheten, lyfta deltagarna till gymnasienivån i kärnämnen eller genom yrkesinriktad utbildning förbereda en förväntad konjunkturuppgång? Detta förhållande kan ha bidragit till den otydliga gränsdragning som nu råder gentemot arbetsmarknadsutbildningen.

I anslutning till förestående ställningstaganden till tydligare gränsdragning mellan reguljär utbildning och olika former av arbetsmarknadsinriktad utbildning anser vi att det ur styrningssynpunkt är mycket viktigt att målen för de olika utbildningsformerna görs tydliga och mätbara.

Det är vidare nödvändigt att *jämförbara mått och mätmetoder* utvecklas och används. Det finns exempelvis nu kritik mot att sysselsättningsmålet mäts olika för olika utbildningsformer. Riksdag och regering kan därför inte se och jämföra kostnadseffektiviteten av olika insatser. Beträffande arbetsmarknadsinriktade utbildningar med kommunalt huvudmannaskap brister det också vad gäller att över huvudtaget mäta sysselsättningseffekterna. En tillämpning av vår modell för samlad resursstyrning av det statliga stödet till arbetsmarknadsinriktad utbildning skulle kunna underlätta en mera enhetlig målformulering och krav återrapportering av resultaten i olika avseenden.

Slutligen några ord om *genomförandet av utvärderingar*.

Den myndighet som under regeringen ansvarar för verksamheten har en huvudroll inte minst när det gäller att säkerställa datafångst för uppföljning och utvärdering. Det är därför positivt om AMS organisation ses över för att ytterligare koncentrera verksamheten på bl.a. resursfördelning och uppföljning/utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det är samtidigt viktigt att de utvärderingar som görs har en hög tilltro och inte utformas så att de kan ifrågasättas av rena

objektivitetsskäl. Utvärderingar bör därför utföras på olika håll. De gjorda utvärderingarna bör i sin tur med jämna mellanrum bli föremål för kritiska granskningar – s.k. metautvärderingar.



REGERINGSKANSLIET

Näringsdepartementet

**Bilaga till
departementsbeslut**

1999-06-21

N1999/8867/A

Projektet ”En effektivare arbetsmarknadsutbildning”*Sammanfattning av projektets innehåll*

Arbetsgruppen skall

- beskriva och analysera den nuvarande arbetsmarknads-utbildningen utifrån organisation, effektivitet, kvalitet och resurs-utnyttjande,
- tydliggöra gränsdragningen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning,
- se över förutsättningarna för ökad samplanering av utbildningar i syfte att undvika dubbleringar och uppnå ett bättre resurs-utnyttjande, samt
- lämna förslag till hur den framtida inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen skall styras.

Utifrån analysen skall arbetsgruppen överväga om det behöver göras förändringar i de nuvarande reglerna som styr arbetsmarknadsutbildningen och om dagens organisation behöver förändras för att mer effektivt kunna utnyttja de samlade resurser som ställs till förfogande samt uppnå målsättningar uttalade av regering och riksdag.

Syftet med projektet är att effektivisera, stärka och vidareutveckla arbetsmarknadsutbildningen som ett arbetsmarknadspolitiskt medel.

Eventuella förslag skall kostnadsberäknas.

Arbetsmarknadsutbildningen

Arbetsmarknadsutbildning är tillsammans med vägledning och platsförmedling de viktigaste arbetsmarknadspolitiska instrumenten för att rusta den enskilde. Med arbetsmarknadsutbildning avses sådan utbildning som någon genomgår av arbetsmarknadsskäl och under vilken det lämnas aktivitetsstöd i form av utbildningsbidrag.

Arbetsmarknadsutbildningen består av den särskilt upphandlade arbetsmarknadsutbildningen och av arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet.

Arbetsmarknadsutbildningens viktigaste roll är att erbjuda de arbetslösa en sådan utbildning som leder till att de snabbt kan tillträda de lediga platser som uppstår. Därigenom motverkas bristsituationer och flaskhalsar på arbetsmarknaden. Under senare år har regering och riksdag vid ett flertal tillfällen betonat vikten av att fokusera på yrkesinriktade utbildningar. Andelen yrkesförberedande utbildningar har dock fortsatt att ligga på en relativt hög nivå.

Arbetsmarknadsutbildningen har också viktiga fördelningspolitiska uppgifter genom att stödja personer som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden. Utbildningen skall vara anpassad efter individuella behov, skräddarsys där så är möjligt, och grundas på en noggrann prövning av individens möjligheter. Utbildningen skall också vara ett aktivt instrument för att bredda kvinnors och mäns utbildnings- och yrkesval och därigenom bryta den köns-uppdelade arbetsmarknaden samt för att gynna en produktiv mångfald.

Projektet

Arbetsgruppen skall analysera arbetsmarknadsutbildningens roll mot bakgrund av dels individens behov, dels arbetsmarknadens behov av kompetent arbetskraft. Målet med arbetsmarknadsutbildningen är att den skall öka deltagarens möjligheter att erhålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsgruppen skall därför beskriva och analysera den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen utifrån resultat, arbetssätt och organi-



REGERINGSKÄNSLIET

sation. Utredningen skall innehålla en analys av såväl ekonomiska kostnader som effekter i form av antal personer uppdelade på kön inom respektive utbildningsinriktning som kommer i arbete efter avslutad utbildning. Det är i denna del viktigt att arbetsgruppen särredovisar deltagare som fått arbete inom det område arbetsmarknadsutbildningen avser och deltagare som fått arbete inom annat område. I analysen skall ingå att beakta tidigare under-sökningar om arbetsmarknadsutbildningen.

Arbetsgruppen skall också tydliggöra gränsdragningen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning utifrån arbetsmarknadspolitikens och utbildningspolitikens olika roller. Utgångspunkten är att reguljär utbildning inom arbetsmarknads-politiken, som idag, enbart skall ges till utsatta grupper.

Utvecklingen på arbetsmarknaden är beroende av hur väl det reguljära utbildningssystemet lyckats tillgodose efterfrågan på arbetskraft. I det läge av hög arbetslöshet som Sverige har befunnit sig i under de senaste åren och med allt högre kompetenskrav i arbetslivet har arbetsmarknads- och utbildningspolitiken närmast sig varandra. Detta innebär att regelbundna diskussioner behöver föras kring ansvarsfördelningen i de frågor som de båda politik-områdena har gemensamt.

Arbetsgruppen skall också undersöka förutsättningarna för ökade möjligheter till samplanering av utbildningar i syfte att undvika dubbleringar och för att uppnå ett bättre resursutnyttjande.

Vidare skall arbetsgruppen bedöma och lämna förslag på hur den framtida inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen skall styras. Detta omfattar även framtida arbetssätt och organisation.

Utifrån analysen skall arbetsgruppen överväga om det behöver göras förändringar i de nuvarande reglerna som styr arbetsmarknadsutbildningen. I detta sammanhang bör regeringens satsning på ett nationellt program för IT-utbildning särskilt analyseras. Frågan om certifiering efter avslutad arbetsmarknads-utbildning skall särskilt övervägas.

Arbetsmarknadsutbildningen måste förändras och anpassas till den omvärldssituation vi befinner oss i. Det är viktigt att nya utbildningsinriktningar skapas och utvecklas kontinuerligt tillsammans med företrädare för arbetsgivarna samt att nya pedagogiska metoder

utvecklas tillsammans med forskare och elever. Det är vidare viktigt att analysera hur de prognoser och marknadsbedömningar som görs på såväl lokal, regional som central nivå kan utvecklas och anpassas för att ge bättre underlag för bedömning av efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft. I detta sammanhang bör analyseras hur de regionala kompetensråden kan bidra till att öka träffsäkerheten i valet av upphandlade yrkesutbildningar.

Det är av stor vikt att utbildningens kvalitet och pedagogiska innehåll följs upp på ett systematiskt sätt. I syfte att öka effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen bör arbetsgruppen också lämna förslag på hur uppföljningen kan utvecklas och förbättras.

Regeländringar

Arbetsgruppen skall lämna förslag på de regeländringar som behöver göras för att genomföra föreslagna förändringar.

Samverkan

Arbetsgruppen skall under arbetet hämta in synpunkter från berörda parter och myndigheter på arbetsmarknaden.

Redovisning av uppdraget

Arbetsgruppen skall senast den 15 februari år 2000 lämna en skriftlig slutrapport.