

Kommittédirektiv



Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning

Dir.
2006:70

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2006

Sammanfattning

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

Utredaren ska

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

- bedöma det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning utifrån möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2007.

Uppdraget

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

Utredaren ska

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

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

finns risk för att sådan brist kan uppstå. Den förberedande utbildningen ska bland annat tillgodose de arbetssökandes baskunskaper för att kunna gå vidare till den yrkesinriktade utbildningen. Den yrkesinriktade utbildningen benämns i direktivet som arbetsmarknadsutbildning.

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

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

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

Där det befaras bli brist på arbetskraft, exempelvis inom vård och omsorg, vissa hantverksyrken och yrken med inriktning mot tillverkningsindustrin, svarar inte utbildningsvolymerna i gymnasieskolan mot de långsiktiga behoven. Regeringen har därför, i syfte att göra gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar mer attraktiva och öka kvalitén i dem, tillsatt en Yrkesutbildningsdelegation (dir. 2004:72) som bland annat har till uppgift att stimulera utvecklingen och stärka rekryteringen

till dessa utbildningar. Ett annat uppdrag delegationen har är att på olika nivåer bistå med råd och information i syfte att stärka samverkan mellan olika huvudmän och arbetslivet och därmed skapa förutsättningar för ett brett utbud av yrkesinriktade utbildningar i hela landet.

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

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

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

Utredaren ska

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

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

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

En viktig fråga för utredaren att beakta och en klassisk målkonflikt inom den svenska arbetsmarknadspolitiken är dock

den om enskilda arbetsgivare får ett omotiverat stort inflytande på såväl utbildningens innehåll som urval av deltagare, vilket leder till felaktiga incitament i måluppfyllelse och till konkurrenssnedvridning.

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

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

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

När det gäller den förberedande utbildningen är den främst till för att ge arbetslösa de baskunskaper som är nödvändiga för att de ska kunna påbörja arbetsmarknadsutbildning. Den

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

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

Utredaren ska

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

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

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

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

Förberedande utbildning				
År	Kvinnor	Män	Totalt ¹	Kostnader
2000	6387	5741	12 128	135 820
2002	7891	7656	15 547	748 501
2003	5713	5485	11 198	715 426
2005	6393	6266	12 659	965 762

1. Genomsnitt antal deltagare per månad

2. Kostnader per år

3. Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning

Tabellen visar också att fördelningen mellan kvinnor och män i arbetsmarknadsutbildningen är ojämn. Bland annat har utbildningsinriktningar där kvinnor dominerar minskat. AMS har i uppdrag att med olika insatser bredda kvinnors och mäns utbildningsval. I vissa utbildningar har det inneburit förändringar, men generellt har förändringarna varit små. I Riksdagens revisorers rapport om styrningen av AMS och

länsarbetsnämnderna (2002/03:2) behandlas bland annat frågan om hur resultatmål i arbetsmarknadsutbildningen kan leda till att svaga grupper nedprioriteras i utbildningen. En grupp som riskerar att nedprioriteras är utrikes födda. Kunskaper om vad deltagarens födelseland och vistelsetid i Sverige betyder för måluppfyllelsen är också av vikt.

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

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

Den förberedande utbildningen har varit tänkt att tillgodose utbildningsbehoven hos personer som saknar nödvändiga baskunskaper för att dessa sedan ska kunna gå vidare till arbetsmarknadsutbildningen. Men trots försöken med denna utbildningsform har övergången till arbetsmarknadsutbildningen legat på en låg nivå. Av dem som avslutade förberedande utbildning år 2005 återfanns 13 procent

i arbetsmarknadsutbildning 90 dagar senare varav 5 procentenheter kvinnor och 8 procentenheter män.

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

Hur målen utformas är en viktig fråga när det gäller att styra arbetsmarknadsutbildningen så att den ger samhällsekonomiska vinster samtidigt som den på ett effektivt sätt förändras i takt med konjunkturens svängningar. Utredaren ska undersöka vad resultatmålen spelat för roll i praktiken och bedöma om det finns skäl att förändra målen och styrningen för såväl arbetsmarknadsutbildningen som den förberedande utbildningen.

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

Utredaren ska

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

Arbetsmarknadsutbildning planeras och upphandlas i dag på länsnivå och varje länsarbetsnämnd har ansvar för att lokalisera bristyrken inom sin region. Därutöver sker en samverkan mellan regioner för att tillgodose utbildningsbehov som sträcker sig över ett större arbetsmarknadsområde. Den behovsanalys

länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar genomföra ska avspeglade sig i inriktningen på den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Analysen bygger på prognoser som sedan kompletteras med det utbildningsbehov som framkommer i direktkontakt mellan arbetsförmedlingar och arbetsgivare. Dessutom ska arbetsmarknadsutbildningarnas omfattning anpassas till det nationella utbudet av yrkesinriktade utbildningar, så att AMS inte genomför utbildningar som andra aktörer redan bedriver.

Ett decentraliserat beslutsfattande har fördelar men kan också innebära nackdelar när det gäller den nationella överblicken. Följden kan bli att utbildningar inte kommer till stånd, att likartade utbildningar genomförs i det offentliga utbildningssystemet eller att utbildningar upphandlas och bedrivs utifrån regionala och lokala brister, trots att det finns arbetslösa med rätt kompetens i andra delar av landet. En viktig aspekt i sammanhanget är också den att dagens arbetslöshetsförsäkring är utformad så att arbetslösa efter 100 ersättningsdagar ska vidga sitt sökområde såväl geografiskt till att omfatta hela landet som yrkesmässigt.

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

Hur kommer behovet av arbetsmarknadsutbildning att se ut i framtiden?

Utredaren ska

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

personalförsörjningsproblem i vissa branscher i framtiden.

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

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

Utredarens analys av möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskattning av på vilket sätt arbetsmarknadsutbildningen kan förebygga bristsituationer blir ett viktigt underlag för strategiska överväganden när det gäller hur arbetsmarknadsutbildningen ska utformas och dimensioneras i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska program i framtiden.

Ekonomiska konsekvenser

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

Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

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

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

(Näringsdepartementet)