

Utmaningar för vuxenutbildningen

Susanne Ackum

Version 2.0, 9 maj 2018

1. Inledning¹

I Sverige har statlig arbetsmarknadspolitik funnits sedan början av 1900-talet. Men det var först under 1950-talet arbetsmarknadspolitiken fick sin nuvarande inriktning i och med Rehn-Meidnermodellen. Enligt den har den aktiva arbetsmarknadspolitiken som syfte att underlätta strukturomvandling i ekonomin. De människor som slogs ut från sektorer som inte längre var lönsamma, bland annat som resultat av den solidariska lönepolitiken², skulle få hjälp att flytta över till expanderande sektorer. Enligt modellen bestod arbetsmarknadspolitiken främst av platsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och flyttbidrag. För att underlätta för dem som hade lägre produktivitet än den som krävdes i de nya jobben introducerades även lönesubventioner.

I Rehn-Meidnermodellen har arbetsmarknadsutbildningarna först och främst en strukturpolitisk roll. Under 1990-talskrisens inledande skede blev utbildningarna också ett viktigt stabiliseringspolitiskt instrument, för att under en tid därefter främst riktas mot dem som stod längst ifrån arbetsmarknaden (det vill säga en fördelningspolitisk inriktning). Under senare år har fokus åter igen blivit att fylla kompetensbehov i bristyrken.

De yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar är korta utbildningar som syftar till att öka den arbetslöses möjlighet att få ett arbete samt underlätta för arbetsgivaren att få sökt kompetens och därigenom motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden. Parallellt med arbetsmarknadsutbildningarna har även annan vuxenutbildning vuxit fram.³ Det livslånga lärandet står nu i fokus bland annat som ett svar på hur arbetskraften ska klara strukturomvandlingen på arbetsmarknaden i kölvattnet av ökad globalisering och, nu på senare tid, digitalisering och artificiell intelligens (AI).

Strukturomvandlingen till följd av den nya tekniken kan medföra att arbetsuppgifter inom (alla) yrken, men även vissa yrken i sin helhet försvinner. Maskiner kommer att sköta dessa arbetsuppgifter billigare, snabbare och med högre kvalitet. Vilka arbetsuppgifter och yrken som påverkas, och i vilken omfattning, beror bland annat på huruvida de är substitut eller komplement till den nya tekniken. Teknikdriven strukturomvandling är inget nytt, men processen till en ny jämvikt på arbetsmarknaden kan ta tid. Människor, företag, regioner och länder kommer att beröras. Det kommer också att skapas nya arbetsuppgifter och jobb. Många

¹ Jag vill tacka Karl Agell, Lars Calmfors och två anonyma referees för värdefulla synpunkter. Jag vill också tacka Felinda Wennerberg för värdefull hjälp med att försöka hitta och sammanställa data.

²På en perfekt fungerande arbetsmarknad kan det inte finnas löneskillnader mellan identiska personer som utför identiska arbetsuppgifter. Lika lön för lika arbete är i princip den lön som skulle råda om arbetsmarknaden kännetecknades av perfekt konkurrens. Inget företag skulle kunna betala en lägre lön än den marknadsklarerande för en viss specifik arbetsuppgift, eftersom de anställda genast skulle ta anställning vid något annat företag med samma arbetsuppgifter men till den marknadsklarerande lönen. Syftet med den solidariska lönepolitiken, ”lika lön för lika arbete”, kan i ljuset av detta ses som ett sätt att påskynda strukturomvandlingen, där olönsamma enheter slås ut och den övertaliga arbetskraften slussas till nya mer produktiva enheter via arbetsmarknadsutbildning.

³ Exempel på detta är studieförbund, folkhögskolor, komvux, yrkesvux, satsningar inom ramen för den europeiska socialfonden, trygghetsråden, yrkeshögskolan och uppdragsutbildningar vid universitet och högskolor.

kan vi inte ens föreställa oss idag, andra kan vi med ganska stor säkerhet uttala oss om i närtid.

Vid större tekniksiften uppstår ofta oro på arbetsmarknaden och rädslan för arbetslöshet groor. Forskning och erfarenhet visar att *ett* svar på denna oro är protektionism, subventionering av gamla jobb och låg acceptans för introduktion av ny teknik. Ett *annat* svar är att bejaka den nya tekniken och samtidigt ge arbetskraften möjligheter till omställning. Det senare brukar i olika sammanhang kallas den nordiska modellen.

Det verkar således som om det framöver finns ett stort behov av arbetsmarknadsutbildning, eller mer generellt vuxenutbildning, riktad till både arbetslösa och sysselsatta vuxna så att de har en möjlighet att uppgradera sin kompetens i takt med att arbetslivet förändras. Många nyanlända vuxna som kommit till Sverige under senare tid har också en för svenska förhållanden låg utbildningsnivå som kan behöva höjas och kompletteras. Eftersom det sedan länge funnits bred samsyn i Sverige om behovet av vuxenutbildning har också en omfattande infrastruktur för detta vuxit fram. Enligt EU:s Adult Education Survey är också deltagande i vuxenutbildning mycket högt jämfört med andra länder.⁴ Det saknas således inte infrastruktur, och sannolikt inte heller resurser, att möta de utmaningar som de många nyanlända och det pågående tekniksiftet medför. Frågan rör snarare om befintlig infrastruktur och resurser används på bästa möjliga sätt. Eventuella förändringar bör helst ske innan en kris mer brutalt tvingar fram drakoniska åtgärder för att rädda företag och välfärd på lång sikt, men med mycket negativa effekter på kort sikt.

Denna rapport har två syften: dels beskriva hur den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen fungerar och diskutera orsaker till eventuella problem, dels diskutera behovet av vuxenutbildningen och hur den (bättre) kan anpassas för att möta den strukturomvandling som pågår på arbetsmarknaden. Avsnitt 2 beskriver hur antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning, dess utfall och effekter varierat över tid. I avsnitt 3 diskuteras vad den senaste tidens forskning har att säga om effekterna. Avsnitt 4 ser närmare på motiven till vuxenutbildning och beskriver kortfattat några av de vuxenutbildningar som utvecklats parallellt med arbetsmarknadsutbildningen. I avsnitt 5 drar jag några slutsatser.⁵

2. Arbetsmarknadsutbildningen

I detta kapitel studerar jag enbart yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. Det är oftast korta utbildningar (höst sex månader) som syftar till att öka den arbetslöses möjlighet att få ett arbete. De ska samtidigt underlätta för arbetsgivaren att få sökt kompetens och därigenom motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden. Jag begränsar även diskussionen till de år då Arbetsförmedlingen har skattat utfall och effekter för dem som deltagit i utbildningarna, dvs som längst till år 2016.

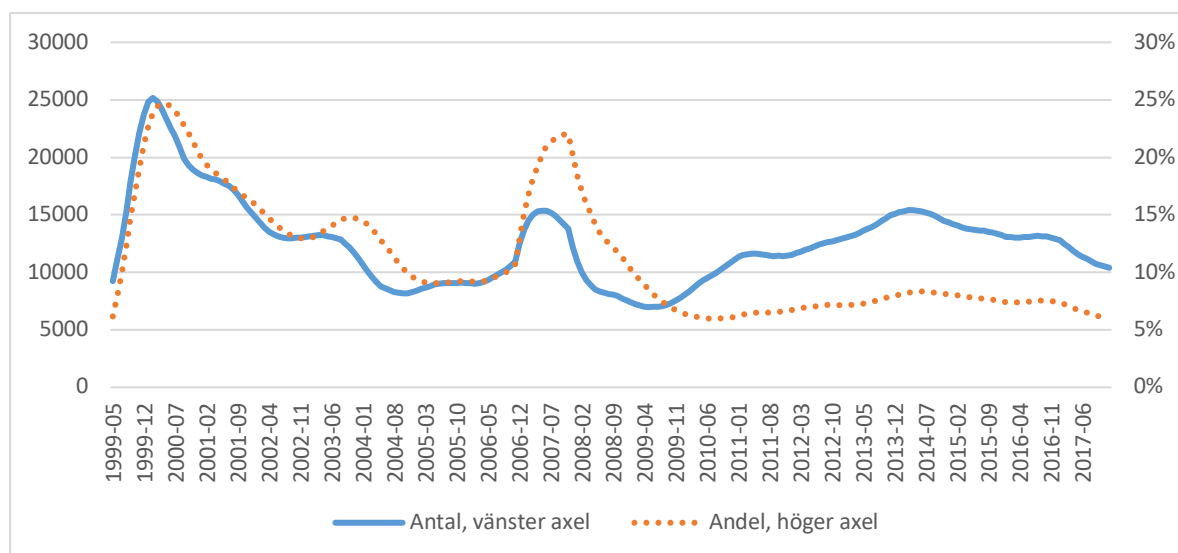
2.1 En beskrivning av antal deltagare för arbetsmarknadsutbildning

⁴ Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet, ”Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Olika vägar till jobb”, Elanders Sverige AB, 2018

⁵ Vuxenutbildning är ett så brett ämne att det förtjänar en egen antologi, så denna uppsats ska bara ses som en början på en förhoppningsvis fördjupad diskussion i ämnet.

Figur 1 visar antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning under åren 1999–2017.⁶ Där framgår att antalet deltagare varierat kraftigt, naturligtvis med konjunkturen men också utifrån olika regeringars syften med utbildningarna.

Figur 1 Antal deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och andel (procent) deltagare av det totala antalet programdeltagare, 1999–2017



Anm.: Tolv månader glidande medelvärde

Källa: Arbetsförmedlingen

Före grafens början, under 1990-talskrisen, var ett uttalat syfte med arbetsmarknadspolitiken att bidra till att de arbetslösa skulle stanna kvar i arbetskraften, så att de - när konjunkturen väl vände uppåt - snabbt skulle kunna ta jobben som dök upp. Eftersom efterfrågan på arbetskraft var låg under den djupa krisen och arbetsgivarna därmed var ovilliga att erbjuda praktik eller subventionerade anställningar, så var arbetsmarknadsutbildning det som fanns tillhands att snabbt skala upp. Forskningen hade även pekat på att olika former av subventionerade anställningar hade stora undanträngningseffekter.⁷ Arbetsmarknadsutbildningarna fick därmed primärt ett stabiliseringspolitiskt syfte.

Arbetsmarknadsutbildning kvalificerade också deltagarna till en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. Det medförde att drivkraften för att delta i utbildning i första hand kunde bero på de ekonomiska incitamenten snarare än på att individen sökte sig till en utbildning för att den skulle leda till ett nytt arbete. Det fanns även ett fyraprocentmål för den öppna arbetslösheten under mitten och slutet av 1990-talet.⁸ Om de arbetslösa deltog i utbildning räknades de inte som arbetslösa, vilket underlättade måluppfyllelsen. Under en

⁶ Tyvärr har det inte varit möjligt att få en tidsserie för arbetsmarknadsutbildningarna från Arbetsförmedlingen från 1990-talet och framåt. Det hade varit önskvärt eftersom volymerna steg mycket kraftigt i början av 1990-talskrisen. Detta beror bland annat på att definitionen av en utbildning har varierat över åren. Siffror från LO (2015), baserade på SCB:s AKU, visar dock att under 1990-talskrisen fördubblades antalet personer i utbildning; från ca 30 000 år 1991 i genomsnitt per månad till nästan 60 000 personer år 1992.

⁷ Se Calmfors med flera (2002) samt Forslund och Vikström (2011).

⁸ I regeringsförklaring 1996 ställde Göran Persson upp målet att ”Sverige år 2000 skall ha halverat den öppna arbetslösheten till 4 procent”.

lågkonjunktur kan också deltagande i ett program ses som en möjlighet för arbetsförmedlaren att testa den arbetssökandes vilja att söka efter arbete.

Efterhand blev kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningarna mycket höga och regeringen introducerade därför 1993 en ny åtgärd, arbetslivsutveckling (ALU), som fick överta den stabiliseringspolitiska roll arbetsmarknadsutbildningen hade under 1990-talskrisens tidiga skede. Därefter har antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningarna minskat och ligger sedan början av 2000-talet på 10–15 000 per månad.⁹

2.2 Effekter av arbetsmarknadsutbildning

Syftet med arbetsmarknadsutbildningar är att de ska ge den arbetslöse sådan yrkeskompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Utfallet av att delta i en utbildning kan följas upp på olika sätt. Här har jag valt att se till två mått som Arbetsförmedlingen använder i sina Arbetsmarknadsrapporter: dels andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, dels effekten på sannolikheten att ha ett arbete ett år efter programstart.

Figur 2 visar hur många som har ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Mönstret är intressant ur åtminstone fyra aspekter. För det första ser man att 70-procentsmålet, som angav av 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad kurs och som infördes år 1999, blev mycket styrande.¹⁰

För det andra minskade andelen som fick jobb efter 90 dagar kraftigt då 70-procentsmålet avvecklades år 2007 och utbildningarna främst riktades mot dem med sämst förutsättningar på arbetsmarknaden. Ett av syftena med denna omläggning var att minimera dödviktseffekterna, det vill säga att utbildningarna tidigare gavs till många som även utan utbildningen skulle ha fått ett arbete. Sannolikt påverkade även kostnaderna för utbildningen detta beslut. Tyngdpunktsförskjutningen kan vara rätt av fördelningpolitiska skäl, men det är inte säkert att det är denna grupp som får bäst effekt av att delta i utbildning eller att arbetsgivarna får den kompetens de behöver för att motverka flaskhalsar.

För det tredje kan man notera att det kraftiga fall i andel som hade arbete efter utbildning 2008/2009 sammanföll med finanskrisen, som satte stora spår i efterfrågan på arbetskraft under åren 2008 och 2009.¹¹

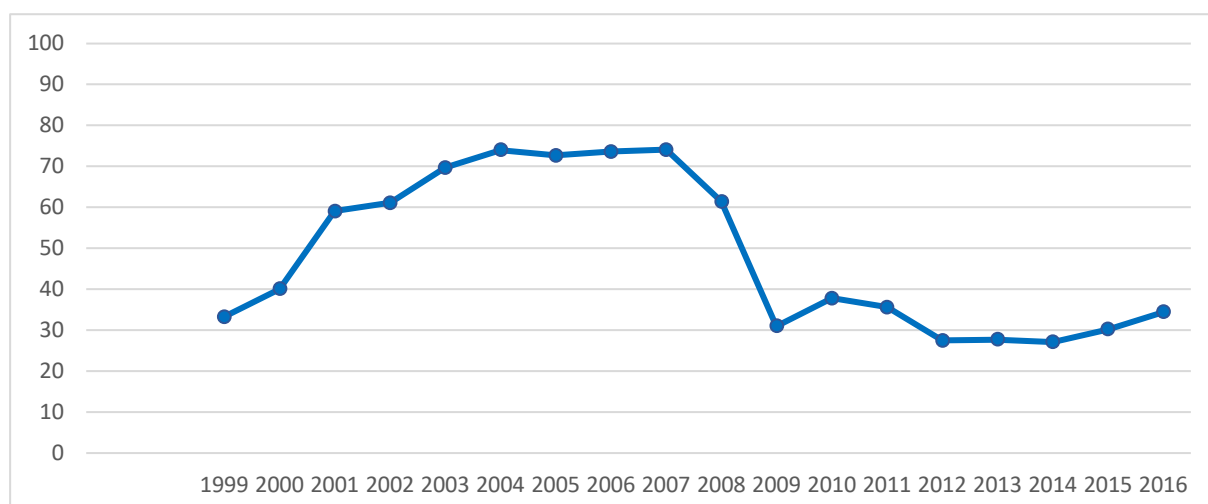
För det fjärde kommer det bli intressant att följa om de senaste årens uppgång är av mer strukturell natur (och vad det i så fall beror på), eller mer speglar det allmänt bättre läget på arbetsmarknaden. Det får bli en uppgift för kommande analys.

⁹ Antalet deltagare i utbildning *under ett år* kan dock vara fler än så. Under år 2003 påbörjade exempelvis 63 400 personer en arbetsmarknadsutbildning. Genomförandegraden bland deltagarna och utbildningarnas längd förklarar detta - År 2004 var drygt en tredjedel av utbildningarna 1-90 dagar och över hälften mellan 91-180 dagar; LO (2015). Om en arbetsmarknadsutbildning är två månader lång kan 60 000 delta under ett år även om genomsnittet varje månad är 10 000.

¹⁰ Målet var explicit uttryckt i Arbetsförmedlingens regleringsbrev till och med år 2003. Därefter var det till och med år 2006 utformat som att andelen deltagare som fått arbete efter avslutad utbildning skulle öka jämfört med föregående år; Liljeberg L, "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen", Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016, s 7.

¹¹ BNP föll från att ligga drygt 2 procent över sin potentiella nivå år 2007, till att vara drygt 6 procent under den nivån år 2009.

Figur 2 Andel (procent) som har arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, 1991–2016



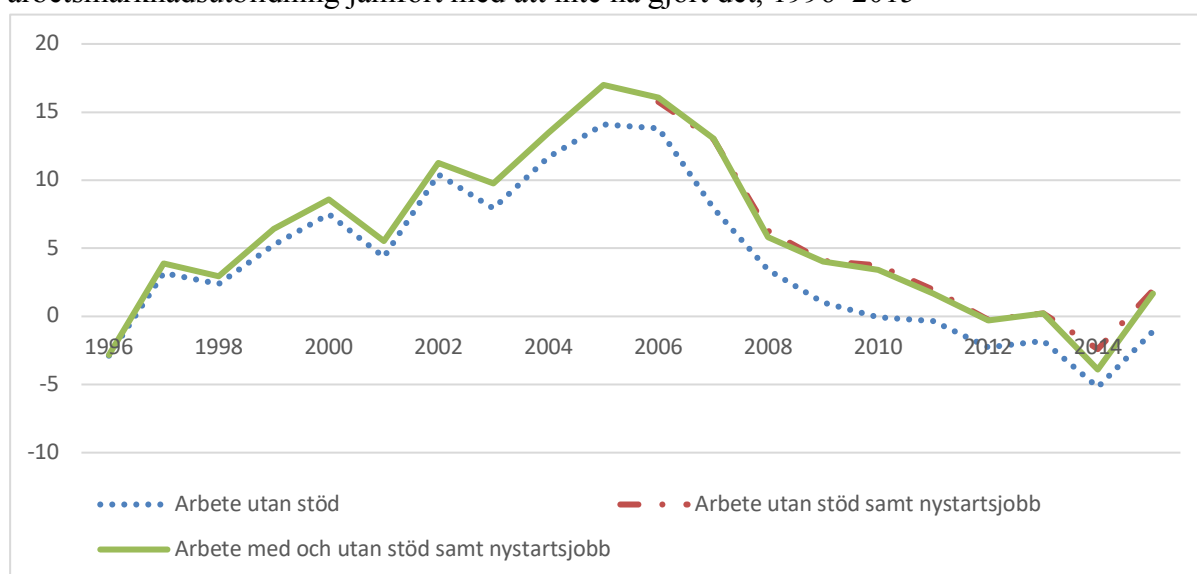
Källa: Arbetsförmedlingen

Figur 2 illustrerar också två problem då man studerar effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning. Utfallet, i figuren uttryckt som andel med arbete efter 90 dagar, kan bero dels på vilka som deltar i åtgärden, dels i vilket konjunkturläge man mäter utfallet. Vi ska därför nu se till utfallet då Arbetsförmedlingen söker kontrollera för deltagarnas olika individegenskaper (exempelvis kön, födelse-land och utbildningsnivå) och konjunkturläget.

Figur 3 visar att under stora delar av perioden 1996–2010/12 tycks arbetsmarknadsutbildningen ha haft en positiv effekt på deltagarnas möjligheter att få ett arbete ett år efter kursens påbörjan. Exempelvis var 2005 sannolikheten att få ett osubventionerat arbete drygt 14 procentenheter högre för den som deltog i en arbetsmarknadsutbildning än för den som inte gjorde det. År 2010 blir dock effekten av att delta i en utbildning negativ, det vill säga de som deltar i en arbetsmarknadsutbildning har ett år senare en lägre sannolikhet att ha ett osubventionerat arbete än de som inte deltog i en utbildning. År 2012 är även effekterna negativa för sannolikheten att få en subventionerad anställning av att ha deltagit i en utbildning. Den senaste skattningen, som är för år 2015, visar återigen på små men positiva effekter på sannolikheten att få ett subventionerat arbete.¹²

¹² Arbetsförmedlingen (2017).

Figur 3 Effekter på sannolikheten att få ett arbete av att ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte ha gjort det, 1996–2015



Anm: Mättdpunkten är ett år efter utbildningsstart

Källa: Arbetsförmedlingen (2017)

Vi har nu sett till två mått som Arbetsförmedlingen använder då myndigheten studerar utfallen av arbetsmarknadsutbildning. Hur bedömer då forskarna effekterna? För att få svar på denna fråga så har jag gjort en kort sammanfattning av vad den senaste forskningslitteraturen har att säga om arbetsmarknadsutbildningens individeffekter.¹³

Det finns tre olika slags effekter av att delta i en arbetsmarknadsutbildning¹⁴ som verkar i olika riktningar och har olika tidsdimensioner: 1) en *behandlingseffekt* som (förhoppningsvis) är positiv och som beror på att utbildningen ökar personens kompetens och därmed attraktionskraft på arbetsmarknaden; 2) en *annonseringseffekt* som antingen gör att personen söker jobb mer intensivt då man blir anvisad till en utbildning om man inte vill delta eller slutar söka jobb för att man väntar på att få delta; och 3) en *inläsningseffekt* eftersom personer som deltar i en utbildning söker arbete mindre intensivt än personer som inte deltar.¹⁵ Med hänsyn till dessa olika tänkbara effekter är det angeläget att utvärdera arbetsmarknadsutbildningen under en längre tidsperiod.¹⁶

Calmfors med flera samt Forslund och Vikström visar att effekterna av att delta i en arbetsmarknadsutbildning har skiljt sig åt beroende på under vilka perioder utfallen studerats.

¹³ Bra svenska sammanfattningar av litteraturen finns i Calmfors L, A Forslund och M Hemström, "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?" Rapport 2002:8 IFAU Uppsala, 2002; Forslund A och J Vikström, "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, 2011; Liljeberg L, "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen", Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016.

¹⁴ Liljeberg L, "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen", Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016.

¹⁵ Se exempelvis Forslund A, L Liljeberg och von Trott Zu Solz, "Arbetspraktik – en utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildning", Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala, 2013; Richardson K och G van den Berg, "Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to unemployment", *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 325 – 351, 2013.

¹⁶ Vikström J och G van den Berg, "Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning", Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala, 2017.

Studier av det tidiga 1980-talets arbetsmarknadsutbildningar visar på positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster. Studier av effekterna från 1980-talets slut och under 1990-talet fann däremot inga, eller till och med, negativa effekter.

Under 2000-talet har nya studier tillkommit, som använt bättre data och mer sofistikerade metoder för att studera effekterna. Även i dessa studier varierar resultaten för olika perioder, vilket Figur 3 också visar.¹⁷ De Luna med flera¹⁸ fann att yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning hade mycket positiva effekter för dem som deltog åren 2002–2004; tiden till arbete förkortades med drygt 20 procent. Utfallet var positivt oavsett grupp av deltagare eller typ av kurs. Lågutbildade och personer födda utanför Norden verkar ha haft störst nytta av att delta. Utbildningar inom transport, vård och till maskinoperatörer gav bäst effekt. Man fann inga skillnader i effekt beroende på hur länge personen varit arbetslös innan vederbörande deltog i utbildningen.

Liljeberg¹⁹ studerade effekten för olika grupper av deltagare och kurser för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen åren 1999 - 2013. Hans resultat bekräftar vad de Luna med flera fann, nämligen att vid 2000-talets mitt var effekten av att delta i utbildning god. Åren 2007/2008 och framåt försämras däremot resultaten; deltagande i utbildning hade dock även fortsättningsvis en positiv, men mindre, effekt på den arbetssökandes sannolikhet att ha ett arbete. Effekternas storlek varierar mellan olika grupper och olika kurser. Liljeberg, liksom de Luna, finner inte att deltagarsammansättningen eller ett förändrat kursutbud verkar förklara de försämrade resultaten. Effekten för exempelvis både kort- och långtidsarbetslösa försämras. Minst är försämringarna för personer med funktionshinder och för kurser riktade mot transport- och kontor (administrativa yrken såsom receptionist, sekreterare och assistent).

Vikström och van den Berg²⁰ analyserade både kortsiktiga- och långsiktiga inkomsteffekter av att delta i arbetsmarknadsutbildning under åren 1996–2010. Även här skiljer sig resultaten åt beroende på vilken period som studeras, men den är alltid positiv. Effekten är störst åren 2005–2006 och avtar gradvis därefter. Enligt rapportförfattarna verkar inte de stora programvolymerna (1996–2008) förklara de försämrade effekterna av att delta, medan finanskrisen (2008/2009) kan vara en delförklaring.

Kostnads-intäktsanalys

Mig veterligen har ingen genomfört en direkt kostnads-intäktsanalys av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. En förklaring till detta är att det är svårt att exakt precisera intäkterna av en utbildning. En annan, och mer besvärande brist, är att Arbetsförmedlingen inte redovisar kostnaderna för en utbildning på ett transparent och enkelt sätt. Detta är olyckligt, då intäkterna av att delta i en utbildning måste ställas mot kostnaderna för att man i slutändan ska kunna fatta välinformerade beslut om prioritering. Nedan redovisas dock grova analyser som gjorts av de samhällsekonomiska effekterna i några studier.

¹⁷ Gartell M, C Gerdes och P Nilsson, ”Programeffekter 1996 – 2010”, Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2013.

¹⁸ De Luna X, A Forslund och L Liljeberg, ” Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 - 04”, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala, 2008.

¹⁹ Liljeberg L, ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016.

²⁰ Vikström J och G van den Berg, ”Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning”, Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala, 2017.

Richardsson och Van den Berg ²¹gör bedömningen, baserat på beräkningar under åren 1993–2000, att utbildningarna inte var samhällsekonomiskt kostnadseffektiva. De Luna med flera, vars skattningar av effekterna av arbetsmarknadsutbildning under åren 2002–2004 var mycket positiva (drygt 20 procent), drar slutsatsen att för de åren är det sannolikt att nyttan var större än kostnaden. Liljeberg utesluter inte att även under åren 1999–2013, som han studerar, kan nyttan ha varit större än kostnaderna.²² Eftersom effekterna under senare år varit betydligt sämre än dem de Luna med flera skattade, så är rimligen sannolikheten betydligt lägre att senare års arbetsmarknadsutbildningar varit samhällsekonomiskt lönsamma.

Intressant i detta sammanhang är också Statskontorets²³ jämförelse av kostnaden år 2011 för likvärdiga yrkesutbildningar vid Arbetsförmedlingen och kommunernas yrkesvux.²⁴ Statskontoret fick detta uppdrag då regeringen uppmärksammat att statens utgifter för arbetsmarknadsutbildning var tre gånger högre än för yrkesvux. Utbildningarna rörde omvårdnad, el, svets och yrkeschaufförer. Statskontoret fann att dessa utbildningar var 50–100 procent dyrare i Arbetsförmedlingens regi än i kommunernas. Undantaget utgjorde yrkesförarutbildningar som var 20 procent billigare som arbetsmarknadsutbildning.

Statskontoret diskuterar sedan möjliga förklaringar till dessa skillnader. För det första lyfter Statskontoret fram skillnader i innehåll, vilket gör jämförelserna svårtolkade (tanken var att kunna jämföra *likvärdiga* utbildningar). Andra viktiga förklaringar är skillnader i deltagarsammansättningen, upphandlingen och hur undervisningen bedrivs. De som deltar i Arbetsförmedlingens regi står längre från arbetsmarknaden än de som deltar i kommunernas yrkesvux. Statskontoret menar att det sannolikt är dyrare att utbilda personer med lägre förkunskaper, som kanske dessutom är mindre motiverade. Kommunerna verkar mer se till priset vid upphandlingarna än Arbetsförmedlingen, som mer tycks betona innehållet. Kommunerna är också mer flexibla i hur de bedriver utbildningarna. Exempelvis tillhandahåller kommunerna mer distansundervisning; en undervisningsform som är billigare än arbetsmarknadsutbildningarnas klassrumsledda modell.

Brist på data gör dock att Statskontoret inte kan jämföra utfallen för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux. Detta är inte unikt för Statskontorets rapport, utan ett större generellt problem med yrkesvux och för övrigt även med annan vuxenutbildning. Det saknas systematisk och jämförbar dokumentation av deltagarnas egenskaper, kursinnehållet och utfallet efter avslutad utbildning. Detta har medfört att effekterna av yrkesvux ännu inte är utvärderade. Bristen på data i den kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheten har uppmärksamats även av andra.²⁵

²¹ Richardsson och van den Berg (2013).

²² Liljeberg L, ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016, s 68. Liljeberg pekar också på ett problem vid beräkningen av kostnads-intäktsanalyser; data om vad en utbildning faktiskt kostar är begränsad, liksom data om kostnaden för andra insatser.

²³ Statskontoret, ”Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse”, Statskontoret, Stockholm, Rapport 2012:28, 2012.

²⁴ Yrkesvux är en statlig satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

²⁵ Se exempelvis Vikman U och A Westerberg, ”Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala, 2017.

2.3 Förklaringar till variationerna i resultat

Vad kan då förklara de variationer i resultat vi har sett för arbetsmarknadsutbildningen över åren? Här försöker jag sammanfatta några möjliga förklaringar samt diskutera en del metodförbättringar som ägt rum.

Målformuleringar och regeländringar under 1990- och 2000-talet

År 1999 infördes 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildningarna. Enligt en promemoria från Arbetsförmedlingen²⁶ påverkade detta vilka som valdes ut att delta i utbildningarna. Det medförde också att kursutbudet blev mer riktat mot arbetsgivarnas behov och att arbetsförmedlarna ägnade mer tid att åt hjälpa dem som deltagit i en utbildning att hitta ett arbete. 70-procentsmålet förde således med sig ett arbetssätt vid Arbetsförmedlingen som i åtminstone tre avseenden kan ha bidragit till att de skattade effekterna blev mer positiva: (i) kursutbudet blev mer riktat mot arbetsgivarnas behov av kompetens²⁷ och man delade in kurser i yrkesinriktade och förberedande; (ii) de som deltog i utbildningarna var mer noggrant utvalda bland annat utifrån motivation och en bedömning huruvida de skulle klara kurserna; och (iii) handläggarna arbetade mer intensivt med att matcha kursdeltagarna mot arbetsmarknaden.

Enligt samma promemoria upphörde detta arbetssättet i samband med att 70-procentsmålet togs bort. Då det nya målet var att rikta utbildningarna mot svagare grupper blev det inte ovanligt att man lät personer delta i utbildning även om man inte trodde att de skulle kunna tillgodogöra sig den. Samtidigt anvisades inte personer vilka skulle kunna ha god nytta av en utbildning eftersom de inte ansågs stå tillräckligt långt från arbetsmarknaden. Att arbetsgivarnas behov av kompetens blev mindre styrande för utbildningarnas innehåll, att urvalet av kursdeltagare blev annorlunda, och att arbetsförmedlarna inte arbetade lika intensivt med matchningen efter kurslut är sannolikt en bidragande orsak till att effekterna av utbildningarna blev betydligt sämre då 70-procentsmålet togs bort.

Man bör dock notera att om arbetsförmedlarna styr alltför strikt mot måluppfyllelse finns en risk att arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden inte kommer ifråga eftersom de bedöms ha för svaga förutsättningar att få ett arbete. Detta gäller även om de skulle vara hjälpta av en utbildning och kunna tillgodogöra sig den, Enbart måluppfyllelse säger inte heller något om utbildningens effekter. Ett program med hög måluppfyllelse kan i princip ha negativa individeffekter om deltagarna står mycket nära arbetsmarknaden när de påbörjar en utbildning. Ett program med låg måluppfyllelse kan ha positiva individeffekter om deltagarna annars i mycket liten grad skulle få arbete. I debatten tolkas dock ofta resultaten från uppföljningar felaktigt i termer av effekter.

Från och med hösten 2014 har Arbetsförmedlingen återigen möjlighet att anvisa personer som står närmare arbetsmarknaden till arbetsmarknadsutbildning. År 2017 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och i Arbetsmarknadsrapporten från 2017 pekar man också på att utbildningarna behöver anpassas

²⁶ Arbetsförmedlingen, "Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen", promemoria, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2014.

²⁷ Vikten av att involvera arbetsgivarna i utformningen av utbildningar visar bland annat Swit-projektet. År 1997 bildade Industriförbundet och branschorganisationen IT-företagen föreningen Swit-yrkesutbildning, som fick i uppdrag av regeringen att genomföra en arbetsmarknadsutbildning som skulle ge yrkeskompetens för bristyrken inom IT-området. Johansson och Martinsson (2000) visar att Swit var bättre än motsvarande arbetsmarknadsutbildningar vid Arbetsförmedlingen. De drar slutsatsen att det nära samarbetet med arbetsgivarna i utformningen av Swit var framgångsfaktorn.

bättre till arbetsgivarnas behov. Det är ännu för tidigt att uttala sig om huruvida detta gett resultat.

Under 1990-talet, till skillnad mot större delen av 1980-talet, fanns möjligheten att via arbetsmarknadsutbildning återkvalificera sig för en ny period med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Möjligheten till rundgång mellan utbildning och a-kassa bidrog sannolikt till att utbildningen inte bara sågs som ett sätt att skaffa sig rätt kompetens för att snabbare få ett arbete utan också som ett sätt att säkra sin försörjning. Även arbetsförmedlarnas anvisning till utbildning och anordnarnas incitament att bedriva effektiv utbildning kan ha påverkats av att deltagarnas motiv att delta var att få försörjning snarare än att skaffa sig nya färdigheter. År 2000 togs denna möjlighet bort då aktivitetsgarantin²⁸ infördes. Detta bör ha medfört att deltagarna under 2000-talet, i större utsträckning än under 1990-talet, deltog i utbildning för att de ville förbättra sin kompetens. Sianesi²⁹ finner stöd för denna hypotes; effekten var särskilt liten under 1990-talet för arbetssökande som påbörjade en utbildning vid tidpunkten för utförsäkring från a-kassan. De förbättrade utfallen och effekterna för arbetsmarknadsutbildningen efter år 2000 skulle således kunna förklaras av att fler motiverade personer deltog i utbildning sedan aktivitetsgarantin införts.

Deltagargruppens sammansättning har förändrats

Under senare tid har Arbetsförmedlingen fått nya uppdrag som omfattar grupper av arbetssökande som tidigare haft exempelvis kommunen som huvudman. Jag tänker då först och främst på att Arbetsförmedlingen sedan slutet av år 2010 haft ett samordnande ansvar för etableringsinsatser för nyanlända. Detta har medfört att andelen utrikes födda idag utgör nära hälften av alla arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Utrikes födda har svårare att få arbete än inrikes födda. Detta kan bland annat förklaras av skillnader i färdigheter³⁰, av statistisk diskriminering och av att utrikes födda har färre kontakter på arbetsmarknaden. Det är då naturligt att tro att detta är en viktig förklaring till varför också effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning minskat efter finanskrisen.³¹

Resultaten i senare tids forskning³² talar dock emot att detta utgör en stor del av förklaringen till de sämre resultaten. de Luna och Liljeberg finner inte att deltagarsammansättningen eller ett förändrat kursutbud verkar förklara de försämrade resultaten. Effekten för exempelvis både kort- som långtidsarbetslösa försämras. Minst försämring ses för personer med funktionshinder och kurser riktade mot transport- och kontorsyrken.

²⁸ Aktivitetsgarantin infördes i augusti 2000. Deltagarna skulle få förstärkt stöd av en arbetsförmedlare och få tillgång till de åtgärder förmedlingen erbjöd. Det fanns ingen borte tidsgräns för hur länge man kunde delta i aktivitetsgarantin, utan deltagarna var i princip garanterad en försörjning så länge de deltog (på heltid) i garantin. År 2009 ersattes den med jobb och utvecklingsgarantin för vuxna. Samtidigt ersatte jobbgarantin för ungdomar ungdomsgarantin och de kommunala ungdomsprogrammen.

²⁹ Sianesi B, "An evaluation of active labour market programmes in Sweden", Working Paper 2001:5, IFAU, Uppsala, 2001.

³⁰ Se exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska rådets rapport (2016).

³¹ Se exempelvis Arbetsförmedlingen, "Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen", promemoria, Stockholm, 2014; Arbetsförmedlingen, "Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2015", Stockholm, 2016; samt Arbetsförmedlingen, "Arbetsmarknadsrapport 2017", Stockholm, 2017.

³² de Luna X, A Forslund och L Liljeberg, "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 - 04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala, 2008; Liljeberg L, "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen", Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016.

Värt att nämna i detta sammanhang, även om det inte direkt rör utfall efter att ha deltagit i en arbetsmarknadsutbildning, är rapporten från Riksrevisionen³³ som studerar hur sannolikheten att finna ett arbete påverkats av den förändrade sammansättningen av arbetssökande vid Arbetsförmedlingen under åren 2007–2015. Rapporten finner att den genomsnittliga sannolikheten för övergång till arbete minskat med 3,7 procent under perioden och att 1,2 procentenheter (drygt 33 procent) av minskningen beror på förändringar i sammansättningen. En procentenhet av denna minskning förklaras av en ökad andel personer som är födda utomlands. Två tredjedelar av minskningen är således en oförklarad generell minskning i sannolikheten att övergå till arbete för förhållandevis väletablerade grupper på arbetsmarknaden.

Upphandlingen tar tid

Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är i praktiken kurser som Arbetsförmedlingen upphandlar av en utbildningsanordnare. Utbildningen bedrivs vanligtvis³⁴ av privata företag, det statligt ägda Lernia eller av kommunerna. Kursutbudet varierar över tiden och upphandlingen ska ske utifrån hur Arbetsförmedlingen bedömer efterfrågan på arbetskraft för tillfället. Huruvida upphandlingen verkligen styrs av prognoser utifrån arbetsmarknadens behov har dock ifrågasatts av Riksrevisionen och LO.³⁵

Fram till år 2007 ansvarade länsarbetsnämnderna för upphandlingen av utbildningarna. I samband med att länsarbetsnämnderna slogs samman med Arbetsmarknadsstyrelsen år 2008 och bildade Arbetsförmedlingen har upphandlingen koncentrerats till huvudkontoret i Stockholm. Detta kan ha medfört vissa effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar, men det har också inneburit att upphandlingarna sker längre ifrån den lokala efterfrågan. Riksrevisionen³⁶ visar att processen att avsluta en nationell upphandling kan ta omkring ett år. De avtal som sedan sluts med olika utbildningsanordnare löper ofta under två år, med möjlighet till förlängning två gånger (ett år i taget). I många fall överklagas resultatet av upphandlingen, vilket gör att kursstarten drar ut ytterligare på tiden.³⁷ Det finns därmed en risk att arbetsgivarnas behov av kompetens inte möts tillräckligt snabbt och flexibelt.

Arbetsförmedlingen, Riksrevisionen och LO pekar också på att det nuvarande upphandlingssystemet är tungrovt och kan göra det svårt att kombinera olika utbildningar.³⁸ Upphandlingen av olika utbildningar resulterar ofta i att olika leverantörer tillhandahåller olika utbildningar. Om en arbetssökande behöver en kedja av utbildningar, så kan detta vara svårt att få till stånd eftersom leverantörerna inte alltid är villiga eller kan starta kurser vid det tillfälle som vore optimalt utifrån deltagarens förmåga till inläring. Förberedande och yrkesinriktade utbildningar handhas ofta av olika förmedlare som inte alltid är koordinerade. Problemet kan exempelvis uppstå om språkträning i samband med att en yrkesinriktad

³³ Riksrevisionen, ”Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse”, RIR 2017:26, Stockholm, 2017. Resultaten från denna rapport diskuteras också under avsnitt om metod.

³⁴ LO, ”Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt”, 2015, sidan 41.

³⁵ LO, ”Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt”, 2015. Riksrevisionen, ”Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse”, RIR 2017:26, Stockholm, 2017.

³⁶ Riksrevisionen, ”Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning: vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?”, RiR 2015:22, Stockholm, 2015.

³⁷ LO (2015).

³⁸ Arbetsförmedlingen, ”Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen”, promemoria, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2014. LO, ”Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt”, 2015. Riksrevisionen, ”Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning: vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?”, RiR 2015:22, Stockholm, 2015.

arbetsmarknadsutbildning är aktuell. Enligt Arbetsförmedlingen³⁹ har upphandlingarna under senare år blivit mer flexibla och regionerna är mer involverade i behovsanalysen.

Arbetsgivarnas efterfrågan

Huruvida den arbetssökande får ett arbete efter utbildningen beror på ett samspel mellan å ena sidan den arbetssökandes kompetens och sökaktivitet och å andra sidan arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Under senare år har utbildningarna i ökad utsträckning riktats mot personer som står längre från arbetsmarknaden. Dessa personer saknar ofta nätverk på arbetsmarknaden, vilket visat sig viktigt för att få en anställning.

Arbetsförmedlingen⁴⁰ bedömer att 70 procent av alla anställningar sker utan att de annonseras via förmedlingen. Nätverkens betydelse för att få ett jobb tycks också ha ökat över tid.⁴¹

En indikation på detta finns i en rapport från Arbetsförmedlingen.⁴² Där har man under åren 2000 – 2012 specialstuderat effekten av utbildning för personer födda utanför Norden. Man finner ett kraftigt fall i effekten i samband med att 70-procentsmålet tas bort år 2007, men det kraftiga fallet syns exempelvis inte för kvinnor eller för dem som står närmare arbetsmarknaden. Då 70-procentsmålet togs bort, slutade arbetsförmedlarna att intensivt jobba för att arbetsgivarna skulle anställa dem som deltagit i arbetsmarknadsutbildning. Det är inte orimligt att just personer som var utrikes födda förlorade mest på detta eftersom det är sannolikt att denna grupp var i störst behov av att förmedlaren hade goda arbetsgivarkontakter.

Det finns också mycket forskning som pekar på diskriminering av personer med utländskt ursprung på svensk arbetsmarknad.⁴³ Men andra studier tonar ner diskrimineringens betydelse.⁴⁴ De tyder på att när man kontrollerar för individens alla färdigheter, såsom de mäts i PIACC⁴⁵, så kan man förklara en stor del av de skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda som tidigare hänförts till diskriminering. Forslund med flera⁴⁶ spekulerar dock i att det förvånansvärda låga utnyttjandet av de kraftiga lönesubventioner som finns vid anställning av utrikes födda delvis kan beror på diskriminering.

Ett annat intressant resultat i detta sammanhang är att arbetsgivare kan betrakta arbetslöshet som en indikator på låg produktivitet. Att delta i arbetsmarknadsutbildning, eller andra program, skulle möjligtvis kunna mildra detta stigma. Agell och Lundborg⁴⁷ fann att relativt många personalchefer under 1990-talet ansåg att arbetssökande med en historia av

³⁹ Arbetsförmedlingen, ”Arbetsmarknadsrapport 2017”, Stockholm, 2017.

⁴⁰ Arbetsförmedlingen, ”Arbetsmarknadsrapport 2017”, Stockholm, 2017.

⁴¹ Hensvik L och O Nordström Skans, ”Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde”, Rapport 2013:20, IFAU, Uppsala, 2013; Engdahl M och A Forslund, ”En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden”, Rapport 2016:1, IFAU, Uppsala, 2016.

⁴² Arbetsförmedlingen, ”Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2015”, Stockholm, 2016, figur 3, s 7.

⁴³ Se exempelvis Eriksson S och J Lagerström, ”Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en internetbaserad sökkanal”, Rapport 2007:17, IFAU, Uppsala, 2007; Nordström Skans O och O Åslund, ”Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985 - 2006, Rapport 2010:4, IFAU, Uppsala, 2010.

⁴⁴ Se SOU 2015:104 eller Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016.

⁴⁵ PIACC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) är en mätning av vuxnas färdigheter vid OECD.

⁴⁶ Forslund A, L Liljeberg och O Åslund, ”Flyktning- och anhöriginvandrares etablering på den svenska arbetsmarknaden”, Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala, 2017.

⁴⁷ Agell J och P Lundborg, ”Survey evidence on wage rigidity and unemployment: Sweden in the 1990s”, Working Paper 1999:2, IFAU, Uppsala, 1999.

arbetslöshet och/eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program var mindre produktiva än andra. Deras resultat tyder vidare på att denna stigmatiseringseffekt mildras för personer som deltagit i någon form av arbetsmarknadsutbildning. Huruvida denna slutsats står sig idag vet vi inte då det inte finns jämförbara studier i nutid.

Konjunkturlägets roll för effekterna

En annan fråga är vilken roll konjunkturläget spelar för arbetsmarknadsutbildningens resultat. Forslund med flera⁴⁸ finner att arbetsmarknadsutbildning fungerar bättre jämfört med arbetspraktik när den genomförs under en lågkonjunktur. Det beror förmodligen på att inlåsnings effekterna då är som minst. Författarna varnar dock för att i alltför stor utsträckning använda utbildning i stabiliseringspolitiskt syfte. Skälet är att utbildning är den dyraste arbetsmarknadspolitiska åtgärden och att individeffekterna måste vara långt över dem de finner i rapporten för att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat med utbildning som den främsta stabiliseringspolitiska åtgärden.

Under en djup lågkonjunktur, som 1990-talskrisen och finanskrisen 2008/2009, är det dessutom svårt att identifiera bristyrken och flaskhalsar som man ska utbilda mot. Vikström och van den Berg⁴⁹ visar också att finanskrisen sannolikt kan förklara en del av försämringen i individeffekter av att ha påbörjat en utbildning från och med år 2007.

Det är också sannolikt att snabba och kraftiga volymökningar, av det slag som gjordes under 1990-talskrisen, urholkar kvaliteten i utbildningarna.⁵⁰ Bland annat blir antalet lärare snabbt en restriktion. Under mer normala konjunktursvängningar verkar dock inte volymförändringar spela roll för resultaten.

Metodproblem vid effektstudier av arbetsmarknadsutbildning:

Det finns också metodologiska problem vid studier av arbetsmarknadsutbildningens effekter. De Luna med flera⁵¹ pekar på ett problem i *tidiga studier* av arbetsmarknadsutbildningen. Det verkar som om dessa har skattat den sammantagna effekten av förberedande och yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. När De Luna med flera skattar den sammantagna effekten av arbetsmarknadsutbildningarna, reduceras effekten från drygt 20 procent för enbart yrkesutbildningar till knappt 5 procent för skattningar av både yrkes- och förberedande utbildningar. Vid tolkningen av resultaten av arbetsmarknadsutbildningar är det således viktigt att veta om de rör förberedande eller yrkesinriktade utbildningar eller en genomsnittlig effekt av dem båda.

En annan aspekt är att de flesta studier baseras på ett urval av deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Urvalet är personer som inte har deltagit i något annat program innan de deltar i utbildningen samt att de är minst 25 år gamla. Detta urval sker eftersom forskarna vill försäkra sig om att effekten av arbetsmarknadsutbildning inte speglar deltagande i andra insatser. Det begränsar eventuellt resultatens generaliserbarhet.⁵²

⁴⁸ Forslund A, P Fredriksson och J Vikström, "What active labor market policy works in a recession?", Working paper 2011:2, IFAU, Uppsala, 2011

⁴⁹ Vikström och van den Berg (2017).

⁵⁰ Se till exempel Calmfors (2016) för en diskussion..

⁵¹ De Luna med flera (2008) diskuterar även hur val av jämförelsegrupp kan påverka resultaten samt huruvida deras skattningar är förväntningsriktiga och generaliserbara. Forslund och Vikström (2011) diskuterar även andra metodproblem som skulle kunna förklara skillnader i de skattade effekterna av utbildning under.

⁵² Vikström drar slutsatsen att effekten för arbetsmarknadsutbildning är olika om det är det första eller det andra programmet den arbetssökande deltar i. Skillnaden blir inte lika påtaglig om utbildningen kommer i en

Vikström och van den Berg pekar också på att tidigare studier fokuserat på kortsiktiga effekter: de har mätt utfall ett till två år efter kursstart. De två författarna visar att om man tar hänsyn till långsiktiga effekter, så hade arbetsmarknadsutbildningen positiva inkomsteffekter under hela perioden 1996–2010.

Riksrevisionen⁵³ visar också genom en dekomponering hur jobbchansen⁵⁴ för arbetslösa påverkats över tid av (i) förändringen i sammansättningen av de arbetslösa, (ii) förändringar av avkastningen på olika egenskaper och (iii) av en oförklarad del. Man finner att sammansättningen (exempelvis hur stor andel som är lågutbildade, utrikes födda eller äldre) spelar roll för resultaten. En tredjedel av den försämring av jobbchanserna som skett sedan år 2007 kan förklaras av detta. Den viktigaste förändringen i sammansättningen är att fler arbetslösa är personer som kommit till Sverige som flyktingar. Två tredjedelar av försämringen i resultat är enligt studien oförklarad.

3. Vägar framåt

3.1 Finns det en roll för (arbetsmarknads-)vuxenutbildning framöver?

Jag har nu diskuterat effekter av arbetsmarknadsutbildning och sökt förklaringar till varför utfallen och effekterna varierat över tid. Resultaten från forskningen och Arbetsförmedlingens egna uppföljningar och utvärderingar är inte entydiga, men de visar samstämmigt att utbildningarna haft sämre verkan under senare år än under mitten av 2000-talet. Har då arbetsmarknadsutbildningen spelat ut sin roll?

Innan jag försöker besvara frågan är det rimligt att diskutera om marknadsmisslyckandet som en gång motiverade arbetsmarknadsutbildningar finns kvar? Och har nya marknadsmisslyckanden dykt upp sedan dess? Så jag omformulerar min fråga till att röra vuxenutbildning mer allmänt och fokuserar på dagsläget och åren framöver.

Vuxnas utbildning skiljer sig i vissa avseenden från ungdomars. En viktig skillnad är att investeringen i humankapital i vuxen ålder ofta rör företagsspecifik sådan, dvs kunskap man får av att arbeta med vissa arbetsuppgifter i ett visst företag och som inte är överförbar till andra företag. Nedan diskuterar jag fem anledningar till att vi framöver behöver en väl fungerande vuxenutbildning.⁵⁵

För det första, och kanske mest bekymmersamt, är att vuxenutbildning sannolikt behövs för att rätta till misslyckanden i ungdomsskolan. Detta misslyckande illustreras tydligt i Tabell 1⁵⁶, som visar andelen elever som var behöriga att söka till gymnasieskolans

genomtänkt sekvens av åtgärder. Vikström J, ”Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program”, Rapport 2015:25, IFAU, Uppsala, 2015.

⁵³ Riksrevisionen, ”Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningens betydelse”, RIR 2017:26, Stockholm, 2017. Rapporten avser inte specifikt effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning, utan hur jobbchansen för arbetslösa i stort har utvecklats över tid. Metoden, och resultaten, i sig borde dock vara intressant vid framtida skattningar av effekten av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

⁵⁴ Jobbchansen definieras som sannolikheten för en arbetslös att få sysselsättning och beräknas som kvoten mellan flödet från arbetslöshet till sysselsättning och arbetslösheten. Individens egenskaper kan exempelvis avse utbildning, kön och födelseort.

⁵⁵ Se även Arbetsmarknadsekonomiska rådets rapport 2018 för en diskussion om vuxenutbildning.

⁵⁶ Skolverket, Statistik och utvärdering, Statistik i tabeller,

<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/betyg-och-studierresultat>, 2017-10-02.

högskoleförberedande och yrkesprogram läsåren 2011/12 - 2016/17. En rad oroande mönster framträder: andelen elever som är behöriga att söka till gymnasiet minskade med knappt fem procentenheter under läsåren 2011/2012 till 2016/2017 (från 85 till 80 procent). Detta verkar till stor del drivas av att allt fler barn med utländsk bakgrund deltar i undervisningen. För läsåret 2016/2017 är skillnaden mellan barn med svensk och utländsk bakgrund över 20 procentenheter vad gäller behörighet: 89 mot 65 procent för de högskoleförberedande programmen och 91 mot 68 procent till yrkesprogrammen.

Tabellen visar också på stora problem med gymnasiebehörigheten för barn som anländer efter skolstart. Knappt 44 procent uppnår behörighet till högskoleförberedande utbildningar medan knappt 47 procent uppnår behörighet till yrkesprogram. Tabellen visar också på problem med skolans kompensatoriska roll. Under hälften (47,8 procent) av barnen till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning fick behörighet till högskoleförberedande gymnasieprogram läsåret 2016/17; motsvarande siffra för de yrkesförberedande programmen var knappt 52 procent. Vi vet att ungdomar utan grundskole- och gymnasiebetyg har mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta misslyckande bör naturligtvis rättas till i grundskolan, men givet att problemet vuxit under en längre tid är det sannolikt att det ett antal år framöver kommer att behövas vuxenutbildning för att rätta till dessa misslyckanden.⁵⁷

⁵⁷ Arbetsmarknadsekonomiska rådet drar samma slutsats i årets rapport; Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

Tabell 1 Andel (procent) elever som är behöriga till gymnasiets högskoleförberedande och yrkesprogram efter läsår, 2011/12–2016/2017

Läsår	Andel elever som är behöriga till ett högskoleförberedande gymnasieprogram	Andel elever som är behöriga till ett yrkesgymnasieprogram
2011/12	85,0	87,5
2012/13	84,8	87,6
2013/14	84,3	86,9
2014/15	83,5	85,6
2015/16	80,7	83,1
2016/17	80,4	82,5
Elever med svensk bakgrund	88,8	90,8
Elever med utländsk bakgrund	65,3	68,2
<i>därav:</i>		
Födda i Sverige	81,3	84,4
Födda utanför Sverige men invandrat före skolstart (före 2008)	82,3	85,0
Födda utanför Sverige, invandrade 2008 eller senare	43,7	46,5
<i>Föräldrarnas högsta utbildning:</i>		
Förgymnasial utbildning	47,8	51,7
Gymnasial utbildning	79,2	82,4
Eftergymnasial utbildning	92,2	93,4

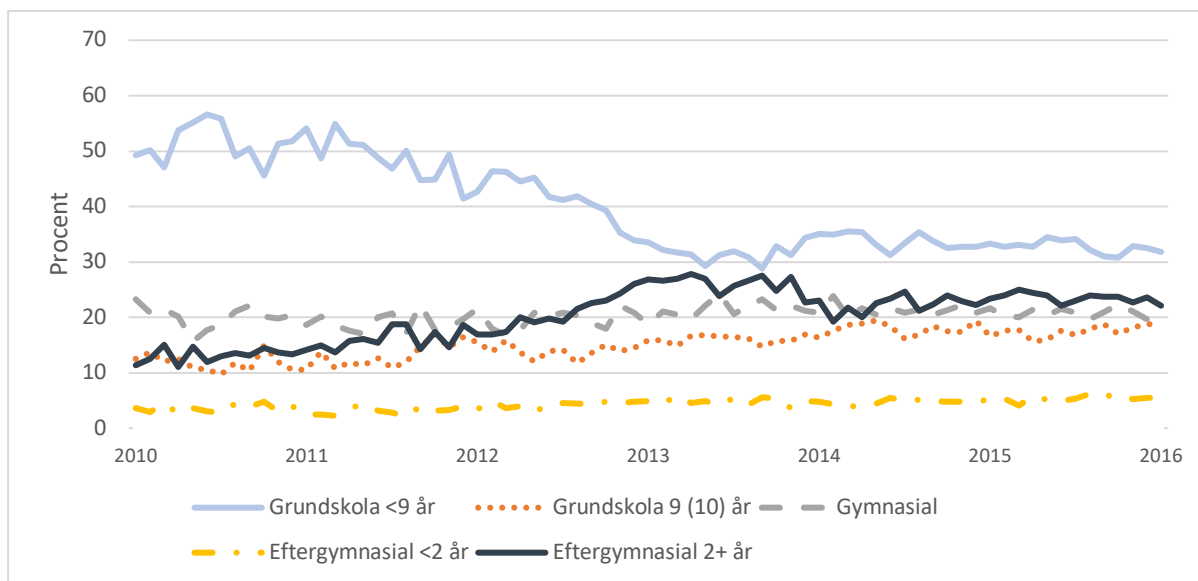
Anm.: Med utländsk bakgrund avses barn som är födda utomlands eller födda i Sverige av två utlandsfödda föräldrar. Andel elever som är behöriga till ett högskoleförberedande gymnasieprogram är ett genomsnittligt värde för andel behöriga till naturvetar- och teknikprogrammet, ekonomi-, humanistiska och samhällsvetarprogrammet samt det estetiska programmet.

Källa: Skolverket (2017).

För det andra har förhållandevis många nyanlända personer enbart en utbildningsnivå motsvarande högst grundskola. Figur 4 visar utbildningsnivån för personer som skrivits in i etableringsuppdraget under åren 2010–2016. Under år 2016 hade hälften av de nyinskrivna i etableringsuppdraget en utbildningsnivå motsvarande högst grundskola. Därav hade 30 procent mindre än nio års utbildning (notera dock att denna andel sjunkit med 10 procentenheter under mätperioden). Drygt 20 procent hade en utbildning motsvarande gymnasieexamen och knappt 30 procent en eftergymnasial utbildning år 2016. Det är välkänt att nyanlända med låg utbildning har stora problem att etablera sig på arbetsmarknaden.⁵⁸ Senare års flyktingströmmar medför således ökade behov av grundläggande vuxenutbildning.

⁵⁸ Se exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Konjunkturrådets rapport (2017).

Figur 4 Utbildningsnivå för personer som skrivs in i etableringsuppdraget, månadsdata 2010 - 2016



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

De stora flyktingströmmarna medför sannolikt även ökat behov av mer validering för att fastställa vilken kompetens personer med utländsk utbildning och yrkeserfarenhet besitter. En tydlig certifiering av utländsk kompetens kan ge arbetsgivarna en uppfattning om vilken produktivitet en på den svenska arbetsmarknaden oprövad person kan uppnå. Men även vuxna som har arbetat hela sitt liv i Sverige kan behöva validera och certifiera sina kunskaper. Det är exempelvis fallet om de blir arbetslösa och behöver vägledning för att bygga vidare på befintlig kompetens. Detta kan i vissa fall ses som en förutsättning för att arbetsmarknadsutbildningarna ska kunna verka med full kraft: Arbetsförmedlaren måste veta vilka förkunskaper personen har för att på bästa sätt kunna vägleda personen i dennes val av möjliga utbildningar.

För det tredje kan vuxna arbets sökande vara i behov av att komplettera kompetensluckor och att yrkesväxla för att vara attraktiva för nya arbetsgivare. Detta är det traditionella marknadsmisslyckandet som arbetsmarknadsutbildningen haft att lösa.

För det fjärde behöver även anställda bygga på sin kompetens löpande under arbetslivet. Det har traditionellt setts som en uppgift för företagen att se till att de anställda har den kompetens de behöver för att utföra sina arbetsuppgifter. Det pågår dock ett tekniskifte i samhället, som många karakteriserar som införandet av en ny *general purpose technology*, det vill säga teknik som är användbar i alla verksamheter. Det är då inte självklart att den befintliga arbetsgivaren ska tillhandahålla denna utbildning, eftersom kunskapen är portabel till alla arbetsgivare. Vid stora teknologiska skift kan det således finnas anledning för staten att tillhandahålla utbildning och eventuell studiefinansiering för de anställda, så att samhället som helhet inte underinvesterar i den nya tekniken.

För det femte uppstår det ofta oro i samhället vid stora tekniskiften. Rädsla för arbetslöshet och fattigdom groor. Ett svar på människors oro kan var handelshinder, att gamla jobb

subventioneras och att användning av ny teknik förhalas. Ett annat svar är att bejaka strukturomvandling och kompensera förlorarna. Med det menas att den arbetskraft som sägs upp på grund av tekniskskiftet får möjlighet till omställning. I detta sammanhang är Sverige förhållandevis väl rustat med en väl utbyggd infrastruktur för vuxenutbildning. Vuxenutbildningen fyller här både en struktur- och fördelningspolitisk roll och är väl motiverad med tanke på den pågående strukturomvandlingen i kölvattnet av artificiell intelligens, digitalisering och robotisering.

3.2 Vad finns, vad vet vi och vad kan förbättras?

I förgående avsnitt pekade jag på behovet av vuxenutbildning för att arbetsmarknaden ska fungera så bra som möjligt i framtiden. Olika former av vuxenutbildningar har också vuxit fram under lång tid i Sverige – från folkbildningsförbunden och arbetsmarknadsutbildning till yrkesvux och yrkeshögskolan. Mycket resurser satsas också på utbildning av vuxna. Om man ser till de marknadsmisslyckanden jag identifierat ovan, så faller en del politikslutsatser naturligt ut.

För det första, och kanske främst, måste vi se till att ungdomar inte lämnar grund- och gymnasieskolan utan fullständiga betyg. Amerikansk forskning tyder på stora samhällsekonomiska vinster av tidiga utbildningsinsatser, speciellt för utsatta barn.⁵⁹ Vinsterna rör en rad olika utfall såsom minskad kriminalitet, bättre hälsa, högre sysselsättning och högre inkomster. De amerikanska forskarna visar också att det inte bara är kognitiva färdigheter som förbättras vid tidiga insatser utan även andra färdigheter (exempelvis samarbetsförmåga) som är bra att ha senare i livet. Det talar för att resurser till grundskolan skulle göra störst nytta om de riktas mot barn med utländskt ursprung som kommer till Sverige efter skolstart och till barn med lågutbildade föräldrar; sannolikt överlappar dessutom dessa grupper till stor del. Kostnaden för vuxenutbildning blir dessutom betydligt högre än för ungdomsutbildning såväl för samhället som individen. Detta beror bland annat på att vissa färdigheter är lättast, eller enbart går, att lära sig i unga år. Det beror också på att utbildningssatsningar i ungdomen har en betydligt längre avkastningshorisont än avkastning på utbildning som sker sent i livet.

Forskningen tyder således på att aldrig så välmenande vuxenutbildning inte fullt ut kan kompensera för misslyckanden i utbildningssystemet för barn och ungdomar. Policyslutsatserna av detta bör vara är att fördelningen av knappa resurser först och främst bör ske så att alla barn och ungdomar får en bra utbildning och att man först därefter ser till behoven för de vuxna.⁶⁰

För det andra har grund- och gymnasieutbildningar för vuxna vuxit fram inom den kommunala vuxenutbildningen. Det är numera rättighet för vuxna att kunna ta del av dessa. Dock erbjuds inte alla utbildningar av alla kommuner, även om det ofta finns ett samarbete mellan kommunerna för att få till stånd ett så brett utbud som möjligt. År 2009

⁵⁹ Elango S, A Hojman, J L Garcia oc J J Heckman, "Early Childhood Education", i R Mofitt (red) *Means-Tested Transfer Programs in the United States II*, Chicago, Chicago University Press, 2016.

⁶⁰ Inom ramen för detta kapitel finns inte utrymme att diskutera policyförslag för ungdomsskolan. Se istället Björklund A, P Fredriksson, J-E Gustafsson och B Öckert, "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter. Vad säger forskningen?", Rapport 2010:13, IFAU, Uppsala, 2010; Henrekson M, I Enkvist, M Ingvar och Wällgren, "Kunskapssynen och pedagogiken" Dialogos Förlag, Stockholm, 2017; Konjunkturrådets rapport, "Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad", SNS förlag Stockholm, 2017.

började kommunerna även att erbjuda gymnasiala yrkesutbildningar, så kallat yrkesvux.⁶¹ En skillnad mellan arbetsmarknadsutbildningar och kommunal vuxenutbildning är att de senare ger betyg/meritpoäng efter avslutad kurs. I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen ett förslag om rätt till komvux. Det innebär att alla vuxna ska ha rätt till komvuxutbildning på gymnasial nivå som leder till behörighet till högskolestudier. Detta har lett till att antalet studieplatser inom vuxenutbildningen, folkbildning och yrkeshögskolan ökat från och med år 2017.

Den kommunala vuxenutbildningen har bland annat utvärderats av Stenberg och Arbetsmarknadsekonomiska rådet.⁶² De finner inkomsteffekter av storleksordningen fyra procent, men först sju till tio år efter programmets slut. Med en så lång tidseftersläpning innan en effekt dyker upp finns stor risk att det är andra egenskaper än komvuxutbildningen för deltagargruppen som skattningen fångar upp. Stenberg finner dessutom att den positiva avkastningen av att delta i programmet nätt och jämnt täcker dess kostnader. I en annan studie finner Stenberg⁶³ att det är personer med inkomster under genomsnittet som vinner mest på utbildning. De Luna med flera⁶⁴ konstaterar att Komvux inte påverkar deltagarnas tidpunkt för pensionering.

Under åren 1997–2002 bedrevs Kunskapslyftet, som syftade till att framför allt arbetslösa skulle få utbildning minst motsvarande en gymnasieexamen. Inriktningen på utbildningarna var av mer generell natur än yrkesinriktad. Albrecht med flera⁶⁵ fann inga generella effekter av Kunskapslyftet, medan Stenberg och Westerlund⁶⁶ fann att långtidsarbetslösa personer fick positiva effekter på sina inkomster. Stenberg och Westerlund⁶⁷ följde också upp Kunskapslyftet utifrån ett mer långsiktigt perspektiv och fann då positiva genomsnittliga effekterna för samtliga arbetslösa, men först efter 4–7 år. Detta pekar på vikten av att studera effekterna av utbildningsinsatser på både kort och lång sikt. Det reser också frågan om resultaten enbart speglar deltagande i Kunskapslyftet eller om även andra egenskaper skiljer deltagargrupp från kontrollgrupp.

De senaste årens stora flyktingströmmar från länder med förhållandevis svag utbildningstradition ställer krav på omfattande vuxenutbildning, även av mer grundläggande karaktär. Forskningen hittills om vuxenutbildning tyder dock på ganska svaga resultat för sådana satsningar; grupper med svag förankring på arbetsmarknaden verkar dock gynnas mer än de med starkare förankring. Det är möjligt att ett generellt kompetenslyft för de nyanlända inte skulle visa sig vara kostnadseffektivt om man enbart ser till resultaten för de vuxna som deltar. Frågan är dock om den skulle kunna löna sig om man även inkluderar effekten på deras barns skolresultat? Tabell 1 ovan visar att mindre än hälften av barnen till föräldrar med enbart grundskoleutbildning tar examen från grundskolan.⁶⁸ En anledning till det kan vara att deras föräldrar har svårt att hjälpa barnen med skolarbetet. En satsning på att lyfta vuxnas utbildningsnivå skulle således dels kunna ha positiva effekter på de vuxna som deltar, dels ha positiva effekter på deras barns skolresultat som i sin tur underlättar deras etablering på

⁶¹ Mig veterligen finns det ingen effektutvärdering av yrkesvux ännu. Statskontoret (2012) pekar på problem med dokumentation.

⁶² Stenberg (2011, 2012) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018).

⁶³ Stenberg (2011)

⁶⁴ de Luna, Stenberg och Westerlund (2010)

⁶⁵ Albrecht med flera (2005)

⁶⁶ Stenberg och Westerlund (2008)

⁶⁷ Stenberg och Westerlund (2014)

⁶⁸ Skolverket (2018)

arbetsmarknaden⁶⁹. En annan lärdom från litteraturen om effekter av arbetsmarknadsutbildningar är att effekten blir större om arbetsgivarna är med och påverkar utbildningarnas innehåll.⁷⁰

Parallellt med att den kommunala vuxenutbildningen utökats har även den eftergymnasiala utbildningen fått en egen yrkeshögskola. Yrkeshögskolan har funnits sedan 1 juli år 2009, men föregicks av bland annat kvalificerad yrkesutbildning (KY). Yrkeshögskolan har en nära koppling till arbetsgivarnas efterfrågan på kompetens.⁷¹ Företag och organisationer som är knutna till utbildningarna är aktiva när det gäller såväl planeringen som genomförandet av utbildningarna.⁷² Involverade arbetsgivare erbjuder också praktik under utbildningen. En utbildning vid yrkeshögskolan är mellan ett till tre år.⁷³ Det positiva utfallet efter utbildningarna är högt: 91 procent av deltagarna hade ett arbete ett år efter examen och 67 procent hade ett arbete som helt eller i hög grad hängde samman med utbildningen.⁷⁴

Lind och Westerberg⁷⁵ har följt upp deltagare i Yrkeshögskolan åren 2006–2010. De noterar först och främst att många deltagare (60–70 procent) hade en anställning innan de påbörjade en utbildning. Andelen med sysselsättning ökade dock till 80–90 procent för dem som tog examen. Denna grupp ökar även sin medelinkomst från 100 000 kronor per år till cirka 250 000 kronor per år. Detta beror till stor del på en något högre lön men framförallt på att antalet arbetade timmar ökade.⁷⁶ Lind och Westerberg menar dock att sett till ålder och fas i arbetslivet kan det inte uteslutas att den utvecklingen ändå hade kommit till stånd. I de fall arbetslösa deltog i utbildningarna så förbättrades även deras utfall, utom för dem med långa arbetslöshetstider innan kursstart. Då detta är den första effektstudien av Yrkeshögskolans arbete är det svårt att dra några starka slutsatser av resultaten.

För det tredje finns det universitet och högskolor som genomför eftergymnasiala utbildningar. Dessa borde vara en naturlig plats att vända sig till även för vuxna då de behöver komplettera sin kompetens. Flera rapporter har dock pekat på att universiteten och högskolorna i dagsläget inte verkar ha bra system för att tillgodose behovet av livslångt lärande. Även i de fall det föreligger ett identifierat behov finns det bristande ekonomiska incitament och förutsättningar för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser.⁷⁷

⁶⁹ Utbildningens betydelse för en ung människas framgång på arbetsmarknaden är oomtvistad och diskuteras i bland annat Konjunkturrådets rapport (2017).

⁷⁰ Johansson och Martinsson (2000).

⁷¹ Det är värt att notera att Johansson och Martinsson (2000) finner att arbetsgivarnas engagemang vid utbildningarnas utformning var viktig för ett lyckats resultat.

⁷² WWW.myh.se

⁷³ Enligt GD för Myndigheten för yrkeshögskolan är det systemets sammanlagda utformning som får till följd att anordnarna ansöker om utbildningar som är 1,5-2 år. Den ekonomiska risken blir enligt anordnarna för stor om utbildningarna görs kortare. Kortare kurser hanterar man genom att erbjuda enstaka kurser inom beviljade program. Mejl 20180327.

⁷⁴ Myndigheten för Yrkeshögskolan, Statistisk årsrapport 2017, Västerås, 2017.

⁷⁵ Lind P och A Westerberg, "Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?", Rapport 2015:12, IFAU, Uppsala, 2015. Värt att notera är att de efterlyser (sid 47) en systematisk dokumentation av deltagarna och kursinnehåll för att kunna genomföra en effektstudie.

⁷⁶ Den studerade inkomsten är summan av lön gånger arbetade timmar.

⁷⁷ LO (2015) och Riksrevisionen (2016). Regeringen (2017) har tillsatt en utredning för att se över hur flexibiliteten i den högre utbildningen kan öka.

För det fjärde har validering av formell kompetens och yrkeskompetens funnits som begrepp i Sverige sedan 1990-talet. Forskningen⁷⁸ tyder på att validering är bra för en persons möjlighet att få ett jobb; det minskar arbetsgivarens osäkerhet om personens produktivitet. I praktiken är dock inte validering speciellt omfattande. Exempelvis var det 81 män (0,2 procent av männen) och 26 kvinnor (0,1 procent av kvinnorna) i etableringsuppdraget som fick sin kompetens validerad år 2016⁷⁹. Här kan det behövas ett större offentligt åtagande än idag för att få valideringen att fungera i praktiken.

För det femte har olika trygghetsråd vuxit fram, delvis som ett svar på olika gruppers (främst akademikers) missnöje med den hjälp som de fått vid arbetslöshet av Arbetsförmedlingen. Dessa råd finns för privat och offentlig sektor samt för arbetare och tjänstemän. Råden bedrivs i stiftelseform och finansieras av arbetsgivaravgifter framförhandlade i kollektivavtal. Vid varsel om uppsägning, men även sedan uppsägning ägt rum, kan trygghetsråden erbjuda coaching och kortare kurser för att underlätta övergången till ny anställning.

Utfallen (att personen har ett arbete efter insats) för trygghetsrådets arbete brukar vara mycket gott. Men man ska då komma ihåg att de som omfattas av dessa åtgärder ofta är en grupp som är väl etablerad på arbetsmarknaden. Det innebär att enkla jämförelser med Arbetsförmedlingens utfall blir orättvisa.

Effektstudier av rådets arbete har dock varit eftersatta, mycket beroende på avsaknad av systematisk lättillgänglig dokumentation. Andersson⁸⁰ utgör dock ett undantag. Hon studerar effekten för arbetstagare av att delta i Trygghetsfonden TSL:s insatser och finner att sannolikheten att bli arbetslös eller arbetslöshetstidens längd inte påverkas av att delta. Däremot påverkas varaktigheten i det nya jobbet positivt. Detta är en viktig men ofta förbisedd aspekt på utfallet av att delta i en utbildning. Då detta är den första effektstudien av trygghetsrådets arbete är det svårt att dra några säkra slutsatser.

3.3 Resurser för vuxenutbildning

Det har vuxit fram en rad olika aktörer som bedriver vuxenutbildning parallellt med den över hundra år gamla arbetsmarknadsutbildningen. Det hade här varit på sin plats att redogöra för hur mycket resurser som läggs ner på arbetsmarknadsutbildning och övrig vuxenutbildning idag. Den statistiken är inte lätt tillgänglig och det har inte varit möjligt att inom ramen för denna uppsats att skaffa en sådan överblick. Det beror på att uppgifterna finns vid olika myndigheter med olika departement som huvudmän, hos privata aktörer och hos kommunerna.

4. Slutsatser

Behovet av ett väl fungerande utbildningssystem för att möta framtidens utmaningar är oomtvistat. Många ungdomar lämnar grundskolan utan examen. Forskning och erfarenhet visar att deras väg till etablering på arbetsmarknaden kan bli svår.⁸¹

⁷⁸ Brucker H, A Glitz, A Lerche & A Romiti (2015), "Occupational recognition and immigrant labour market outcomes", mimeo University of Bamberg, Bamberg, Tyskland.

⁷⁹ Arbetsförmedlingens åiterrapportering, "Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016" (2017-05-04)

⁸⁰ Andersson J, "Early counselling of displaced workers. Effects of collectively funded job search assistance.", in Insurance against job loss and disability. Private and public interventions and their effects on job search and labor supply, Dissertation series 2017:1, IFAU, Uppsala, 2017.

⁸¹ Konjunkturrådets rapport (2017).

Under senare år har även många vuxna kommit från länder med svaga utbildningssystem. Exempelvis har mer än hälften av de nyanlända som kommit till Sverige sedan mitten på 1990-talet nioårig grundskola som högsta utbildningsnivå. Även deras väg till etablering på arbetsmarknaden kan bli mycket svår.⁸²

Globaliseringen och den teknologiska utvecklingen leder till strukturomvandling som kan drabba individer, sektorer och till och med länder mycket hårt. En individs eller ett lands förmåga att minimera kostnaderna för detta hänger bland annat på ett väl fungerande utbildningssystem för unga och vuxna samt människors vilja att bejaka förändringen.

Sverige har sedan länge haft en ambitiös utbildningspolitik för ungdomar och vuxna. Enligt EU:s Adult Education Survey är deltagande i vuxenutbildning i Sverige högt vid en internationell jämförelse. Under senare årtionden har vi också byggt upp och ut många instanser för att möta kompetensbehovet. Det är dock bekymmersamt hur lite vi vet om både de individuella och sammantagna effekterna med tanke på de stora resurser som läggs på ungdoms- och gymnasieskolan, universitets- och högskoleutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, yrkesvux, yrkeshögskolan, folkhögskolan, folkbildningsorganisationerna, arbetsmarknadsutbildningen, trygghetsråden med mera.

Slutsats ett

Detta är en uppsats om vuxenutbildning men min första slutsats är ändå att vi först och främst måste säkra att ungdomsskolan ger alla barn en bra start i livet. Att färre än hälften av barnen med utländskt ursprung som kommer till Sverige efter skolstart och barnen till lågutbildade föräldrar tar examen från grundskolan är djupt oroande. Deras etablering på arbetsmarknaden riskerar att bli mycket problematisk. Att bedriva vuxenutbildning för att rätta till misslyckanden i utbildningssystemet är sannolikt mycket svårt och dessutom mycket kostsamt.

Slutsats två

Min andra slutsats är att dagens utbildningssystem bör ses över så att det blir bättre anpassat till vuxnas behov av flexibilitet i sak, tid och rum. Vuxna människors utbildningsbehov är mångfasetterat. Några behöver kanske komplettera brister från ungdomsskolan, andra komplettera den utbildning de fått i andra länder och ytterligare några komplettera utbildningar som de skaffat för länge sedan. Vuxna har ofta förvärvat nya kompetenser inom ramen för sitt arbetsliv. Vuxna har samtidigt i regel tidsmässiga och geografiska restriktioner som gör att det är svårt för dem att delta i heltidsstudier på dagtid. Vuxna har dessutom vanligtvis ett större försörjningsansvar än ungdomar.

Denna heterogenitet vad gäller förkunskaper och livssituation ställer höga krav på utbildningssystemet. Det vore värdefullt om vi kunde bygga upp ett valideringssystem i Sverige dit alla vuxna kan vända sig för att få sin kompetens certifierad. Det ger personen, yrkesvägledaren och presumtiva arbetsgivare en grund att stå på vid diskussion om vilken kompletterande kompetens som behövs för att vara anställningsbar. Det är möjligt att det krävs ett större offentligt åtagande än hittills för att få systemet att fungera i praktiken. Det

⁸² Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) och Konjunkturrådets rapport (2017).

pågår också en bred översyn av Arbetsförmedlingens uppdrag, där mycket tankar ägnas åt vägledning för vuxna i det första delbetänkandet.⁸³

Utbildningssystemet måste utformas så att vuxna med lång erfarenhet och förvärvad kompetens enkelt kan komplettera med enstaka kurser, för att yrkesväxla, i stället för att behöva gå igenom hela utbildningsprogram.⁸⁴ Dagens erfarenheter tyder exempelvis på att universitetens och högskolornas incitamentsstruktur premierar programutbildningar och att enstaka kurser på hel- och deltid eller via distans har minskat i antal. Det verkar inte heller vara enkelt att som vuxen få delta på enstaka kurser inom befintliga program. Det är till exempel viktigt att en ingenjör med 30 års arbetslivserfarenhet inte ska behöva gå en hel lärarutbildning för att kunna undervisa i grund- eller gymnasieskolan. Här pågår initiativ för att underlätta en sådan yrkesväxling. Erfarenheter från privata initiativ som *Teach for Sweden* eller Arbetsförmedlingens snabbspår kan också vara intressanta att studera. Målet måste vara att ta fram snabbspår för olika yrkeskategorier där samlad erfarenhet tas tillvara. I en snar framtid bör också ny teknik kunna medföra att skräddarsydda utbildningar kan tas fram. Forskningen pekar också på att vuxenutbildningen har bättre effekter om den utformas i nära samarbete med arbetsgivarna.

Validering och ett mer flexibelt utbildningssystem är nödvändigt för att vuxnas kompetens vid omställning ska tas tillvara på ett bättre sätt än idag, men det krävs sannolikt mer för att tillräcklig omställning ska äga rum. En rimlig försörjning för deltagarna måste också säkras. Det är inte möjligt att inom ramen för denna uppsats utförligt diskutera hur ett sådant system ska se ut, utan jag nöjer mig med att mycket översiktligt peka på några möjliga vägar framåt.

Ett alternativ är att se över studiemedelsystemet så att det bättre än i dag möjliggör för vuxna att ta tjänstledigt för studier. Ett problem med detta är att många vuxna sannolikt är ovilliga att dra på sig nya stora studieskulder och att ett allt för generöst bidragssystem som ger en rimlig försörjning för vuxna kan skapa moral hazardproblem; det vill säga att ungdomar får incitament att skjuta på sina utbildningsbeslut. Någon form av karenstid, som grundar sig på ålder eller tid på arbetsmarknaden, måste sannolikt införas. De nuvarande avskrivningsreglerna (vid 65 år) för studiemedel måste nog också ses över om inte systemet ska bli statsfinansiellt mycket dyrt.

Ett annat alternativ är att arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna utformas så att personer, efter en viss karenstid för att undvika det ovan nämnda moral hazardproblemet, successivt bygger upp en möjlighet att få studera med a-kassan som försörjning. Man skulle exempelvis kunna tänka sig att efter fem års medlemskap ger varje ytterligare års medlemskap en månads försörjning vid tjänstledighet för studier. Ett problem med detta är att alla inte skulle omfattas av en sådan lösning eftersom medlemskap i en a-kassa inte är obligatorisk.⁸⁵

⁸³ SOU 2017: 82, Vägledning för framtidens arbetsmarknad. I delbetänkandet föreslår utredningen bland annat (i) en digital plattform för livslång vägledning ska inrättas och drivas av flera myndigheter i samverkan; (ii) att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för hur myndighetens vägledning ska stärkas; (iii) att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att i samverkan med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledningsinsatser ska kunna utvärderas.

⁸⁴Här pågår en utredning som bland annat förväntas se över detta.; Regeringen, ”Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, Dir. 2017:4, 2017. I uppdraget ingår bland annat att föreslå hur styrningen bör utvecklas för att tillgodose olika gruppers utbildningsbehov.

⁸⁵ Enligt Sveriges a-kassor saknade var tredje person i arbetskraften medlemskap i a-kassan år 2016. www.sverigesakassor.se (20180330)

Ett ytterligare alternativ är att bygga upp en ny statlig omställningsförsäkring som rör alla som har en arbetsinkomst.⁸⁶ Den statliga försäkringen skulle kunna garantera en viss miniminivå vid studier av vikt för personens fortsatta anställningsbarhet. Ersättningsnivån bör delvis bero på hur mycket man har arbetat. Parterna kan exempelvis via kollektivavtalen erbjuda tilläggsförsäkringar. Oavsett vilken väg man väljer brådskar det med att utreda hur försörjningsfrågan för vuxna som behöver ny kompetens som ligger utanför det som företagen erbjuder rimligen ska säkras.

Slutsats tre

Min tredje slutsats rör arbetsmarknadsutbildningen. För hundra år sedan var arbetsmarknadsutbildningarna i stort sett den enda utbildning som fanns för vuxna. Med tidens gång har nya system för vuxenutbildningen vuxit fram. Det finns då, och med tanke på den erfarenhet som förvärvats över åren om effekterna av utbildningarna, anledning att fundera på om, och i så fall hur, arbetsmarknadsutbildningen passar in i detta system. Det finns ett behov av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar som löser de kompetensbrister hos arbetsgivarna som kan åtgärdas med utbildningsinsatser av kortare natur. Längre och grundläggande utbildningar bör bedrivas vid den kommunala vuxenutbildningen, yrkesvux och yrkeshögskolan. Arbetsmarknadsutbildningen bör inte heller användas i ett stabiliseringspolitiskt syfte. Under en djup lågkonjunktur kan däremot alternativkostnaden för att utbilda sig vara låg, men även i detta fall bör sådan utbildning äga rum inom den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan eller universitet och högskolor.

Enligt min mening bör den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen riktas mot arbetslösa personer som bedöms kunna tillgodogöra sig korta nischade utbildningar som löser flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlarna bör arbeta intensivt med att hjälpa personen till ett arbete i anslutning till att utbildningen slutar. Utbildningarna bör ge certifiering så arbetsgivarna känner sig trygga med vad de innehåller.

Flexibilitet i sak, tid och rum måste vara en ledstjärna för arbetsmarknadsutbildningarna framöver. I det sammanhanget har många pekat på att lagen om offentlig upphandling gör att utbildningarna, i alla fall tidsmässigt, har svårt att nå upp till flexibilitet. Det tar minst ett år att upphandla en utbildning. Inte sällan (i ca 30 procent av fallen)⁸⁷ överklagas resultatet av upphandlingen, vilket gör att kursstarten drar ut ytterligare på tiden. Systemet med offentlig upphandling bör ses över så att det är möjligt att med kortare ledtider än idag få till stånd korta utbildningar som syftar till att lösa flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. I dagsläget har överklagandeprocesser exempelvis inneburit att Arbetsförmedlingen står utan chaufförsutbildningar, ett yrke där flaskhalsarna är stora, utbildningarna korta och många arbetsökande är lämpade för utbildningen.

⁸⁶ Frankrike har långt gående planer på en omställningsförsäkring och i Singapore finns individuella kompetenskonton som får användas till försörjning vid utbildningar som är utvalda och certifierade av staten. Det fanns också långt gående planer på att bygga upp individuella kompetenskonton i Sverige runt millenniumskiftet. Förslaget rann dock ut i sanden eftersom (i) den föreslagna avsättningen till kontona visade sig otillräcklig och att det därför skulle ta orimligt lång tid att spara ihop tillräckligt med pengar, (ii) förslaget ansågs snarare gynna sparande än kompetensutveckling och (iii) man inte kunde enas om huruvida individen eller någon annan skulle bestämma vilka utbildningar man kunde använda pengarna till.

⁸⁷ LO (2015).

Slutsats fyra

Att infrastruktur byggts upp under lång tid och att mycket resurser går till vuxenutbildningen är naturligt en styrka i detta läge, men kanske också ett problem. Floran av vuxenutbildningar är numera vildvuxen, antalet huvudmän är många med ibland otydlig ansvarsfördelning sinsemellan. De satsade resurserna dokumenteras inte alltid och följs inte heller upp på ett systematiskt sätt. Det har exempelvis inte varit möjligt att på ett enkelt sätt ta reda på hur mycket en arbetsmarknadsutbildning kostar totalt eller per utbildningsplats. Detta är inte unikt för denna studie. Detta är djupt otillfredsställande i en situation då vi vet att det offentliga åtagandet kommer att utsättas för en rad påfrestningar framöver.

Vi vet till exempel att den demografiska utvecklingen innebär att färre ska försörja allt fler (jfr SOU 2008:115). Om integrationen försämras kan dessutom detta problem förvärras. Vi har i dagsläget också indikationer på att grundläggande funktioner i samhället kan vara underfinansierade, exempelvis polis och försvar. Dessa påfrestningar kan mötas med högre skatter, ökade egenavgifter eller att fler arbetar. Självklart måste också dessa utmaningar mötas med att de offentliga åtagandena återkommande prövas; så också utbildningssatsningar!

Dokumentationen av de offentliga medel som går till utbildning måste förbättras så att vi kan jämföra kostnader, utfall och effekter av olika insatser. Generellt finns ingen brist på dokumentation. Vad det råder brist på är dokumentation som är användbar för att följa upp, utvärdera och jämföra offentliga insatser som ska hjälpa vuxna att vara anställningsbara. Det är sannolikt att den nya tekniken, bland annat användningen av *Big Data*, medför att dokumentationen inte behöver ske i ett och samma format utan att smarta algoritmer kan sammanställa nödvändig information från olika system till något som är användbart för systematiska jämförelser. Väl utformade algoritmer bör även kunna hjälpa till att sammanställa kostnader och utfall. Ge därför IFAU i uppdrag att ta fram en mall som anger minsta möjliga dokumentation av insatser för personer som behöver vässa sin anställningsbarhet.

Offentligt finansierad verksamhet som inte dokumenteras så att kostnader, utfall och effekter lätt kan tas fram bör fasas ut. Tanken med mål- och resultatstyrningen inom den offentliga förvaltningen, liksom med de privatiseringar av offentlig verksamhet som ägt rum, är att vi ska lära av väl fungerande verksamheter och att de dåliga förbättras eller läggs ner. Detta var rätt tänkt då systemen infördes, låt oss nu se till att de datamässiga förutsättningarna för detta lärande finns.

Referenser

- Agell J och P Lundborg, "Survey evidence on wage rigidity and unemployment: Sweden in the 1990s", Working Paper 1999:2, IFAU, Uppsala, 1999
- Albrecht J, G van den Berg och S Vroman, "The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program Aimed to Eliminate Low Skill Levels", IZA Discussion Paper no 1503, Bonn, 2005
- Albrecht J, G van den Berg och S Vroman, "The Aggregate Labor Market Effects of the Swedish Knowledge Lift Programme", *Review of Economic Dynamics* 12, 2009
- Almega, "En resultatstyrd Arbetsförmedling för stärkt kompetensförsörjning", Almegas proposition 2018/2019:1, 2017
- Andersson J, "Early counselling of displaced workers. Effects of collectively funded job search assistance.", in Insurance against job loss and disability. Private and public interventions and their effects on job search and labor supply, Dissertation series 2017:1, IFAU, Uppsala, 2017
- Arbetsförmedlingen, "Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen", stencil, Stockholm, 2014
- Arbetsförmedlingen, "Arbetsmarknadsrapport 2015", Stockholm, 2016
- Arbetsförmedlingen, "Arbetsmarknadsrapport 2017", Stockholm, 2017
- Arbetsförmedlingens återrapportering, "Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016" (2017-05-04)
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet, "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning", Elanders Sverige AB, 2016
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet, "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningarna på arbetsmarknaden", Elanders Sverige AB, 2017
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet, "Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Olika vägar till jobb", Elanders Sverige AB, 2018
- Björklund A, P Fredriksson, J-E Gustafsson och B Öckert, "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter. Vad säger forskningen?", Rapport 2010:13, IFAU, Uppsala, 2010
- Brucker H, A Glitz, A Lerche & A Romiti (2015), "Occupational recognition and immigrant labour market outcomes", mimeo University of Bamberg, Bamberg, Tyskland
- Brynjolfsson E och A McAfee, "*The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*", Norton, 2014
- Calmfors L, "Migration, sysselsättning och löner. Hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning?", i Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap, Swedish Economic Forum Report 2016, TMG Tabergs, 2016
- Calmfors L, A Forslund och M Hemström, "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?" Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala, 2002

- De Luna X, A Forslund och L Liljeberg, ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 - 04”, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala, 2008
- De Luna X, Stenberg A och O Westerlund, ”Can Adult Education Delay Retirement from the Labour Market”, *Journal of Population Economics* 25, 2012
- Elango S, A Hojman, J L Garcia oc J J Heckman, “Early Childhood Education”, i R Mofitt (red) *Means-Tested Transfer Programs in the United States II*, Chicago, Chicago University Press, 2016
- Elmqvist B ”För många kockar i den arbetsmarknadspolitiska soppan. En delrapport i en kartläggning och analys av den svenska arbetsmarknadspolitiken”, Doublecheck, ELM squared, 2017
- Engdahl M och A Forslund, ”En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden”, Rapport 2016:1, IFAU, Uppsala, 2016
- Eriksson S och J Lagerström, ”Diskriminering i anställningsprocessen: resultat från en internetbaserad sökkanal”, Rapport 2007:17, IFAU, Uppsala, 2007
- Forslund A, P Fredriksson och J Vikström, ”What active labor market policy works in a recession”?”, Working paper 2011:2, IFAU, Uppsala, 2011
- Forslund A och J Vikström, ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala, 2011
- Forslund A, L Liljeberg och I von Trott Zu Solz, ”Arbetspraktik – en utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildning”, Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala, 2013
- Forslund A, L Liljeberg och O Åslund, ”Flykting- och anhöriginvandrares etablering på den svenska arbetsmarknaden”, Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala, 2017
- Henrekson M, I Enkvist, M Ingvar och I Wållgren, ”*Kunskapssynen och pedagogiken*” Dialogos Förlag, Stockholm, 2017
- Hensvik L och O Nordström Skans, ”Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde”, Rapport 2013:20, IFAU, Uppsala, 2013
- Johansson P och S Martinson, ”Det nationella IT-programmet – en slutrapport om Swit”, Rapport 2000:8, IFAU, Uppsala, 2000
- Konjunkturrådets rapport, ”*Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*”, SNS förlag Stockholm, 2017
- Liljeberg L, ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala, 2016
- Lind P och A Westerberg, ”Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?”, Rapport 2015:12, IFAU, Uppsala, 2015
- LO, ”Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt”, 2015
- Myndigheten för Yrkeshögskolan, ”Statistisk Årsrapport 2017, Västerås, 2017
- Nordström Skans O och O Åslund, ”Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985 - 2006, Rapport 2010:4, IFAU, Uppsala, 2010

- OECD, "Putting faces to the jobs at risk of automation", *Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, 2018
- Regeringen, "Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten", Dir. 2017:4, 2017
- Richardson K och G van den Berg, "Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to unemployment", *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 325 – 351, 2013
- Riksrevisionen, "Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning: vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?", RiR 2015:22, Stockholm, 2015
- Riksrevisionen, "Det livslånga lärandet inom högre utbildning?", RiR 2016:15, Stockholm, 2016
- Riksrevisionen, "Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutbildning – små regionala skillnader i effekter", RIR 2017:21, Stockholm, 2017a
- Riksrevisionen, "Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningen betydelse", RIR 2017:26, Stockholm, 2017b
- Skolverket (2017), Statistik och utvärdering, Statistik i tabeller, <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/betyg-ak-9> (uppgifterna hämtades 2017-10-02)
- Skolverket, "Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan", Rapport 467, 2018
- SOU 2015:104, "Långtidsutredningen 2015", Fritzes, Stockholm
- SOU 20017: 82, "Vägledning för framtidens arbetsmarknad".
- Statskontoret, "Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse", Statskontoret, Stockholm, Rapport 2012:28, 2012
- Stenberg A "The Impact on Annual Earnings of Adult Upper Secondary Education in Sweden", *International Journal of Lifetime Education*, 29, 2010
- Stenberg A "Using Longitudinal Data to Evaluate Publicly Provided Formal Education for Low Skilled", *Economics of Education Review*, 30, 2011
- Stenberg A och O Westerlund, "Does Comprehensive Education Work for the Long-Term Unemployed", *Labour Economics* 15, 2008
- Stenberg A och O Westerlund, "The Long-Term Earnings Consequences of General vs. Specific Training of the Unemployed, Working Paper 2014:3, IFAU, Uppsala 2014
- Vikman U och A Westerberg, "Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken", Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala, 2017
- Vikström J, "Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program", Rapport 2015:25, IFAU, Uppsala, 2015
- Vikström J och G van den Berg, "Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning", Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala, 2017