

Rapport till Finanspolitiska rådet
2024/1

Gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa

Linus Liljeberg, Sara Roman och Martin Söderström
IFAU

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Studier i finanspolitik publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISSN 1654-8000

Sammanfattning

I denna rapport studeras det samlade utbudet av gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa 2000–2021. Vi beskriver deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning på komvux (yrkesvux), diskuterar översiktligt regelverken runt utbildningarna samt redogör för tidigare studier om arbetsmarknadseffekter av desamma. Andelen av de arbetslösa som deltog i gymnasial yrkesutbildning minskade från omkring 10 % i början av 00-talet till ca 5 % 2010. Därefter var nivån relativt oförändrad fram till 2021. Andelen i arbetsmarknadsutbildning minskade från ca 5 % 2000 till runt 2 % 2008 och låg sedan på denna nivå fram till 2016. Därefter minskade deltagandet igen och 2021 var ca 1 % av de arbetslösa i arbetsmarknadsutbildning. Antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar bland inskrivna har varit relativt stabilt över tid med en ökning mot slutet av perioden. Det har blivit vanligare att personer som varit utan arbete under en längre tid återfinns i arbetsmarknadsutbildning. Andelen utrikes födda och andelen med förgymnasial utbildning har också ökat över tid inom båda utbildningsformerna. Män är kraftigt överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen medan det omvända gäller för yrkesvux.

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
2. Bakgrund.....	7
2.1 Arbetsmarknadsutbildning	7
2.2 Gymnasial yrkesutbildning på komvux.....	11
3. Litteraturgenomgång.....	12
3.1 Effekter av arbetsmarknadsutbildning.....	12
3.2 Effekter av yrkesvux-utbildningar.....	14
3.3 Jämförelser av arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux	15
4 Data	16
4.1 Definition av yrkeselever på komvux.....	17
5 Resultat.....	17
5.1 Deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux	18
5.2 Deltagarsammansättning.....	22
5.3 Regional variation.....	26
5.4 Utbildningsinriktningar	30
6 Avslutning	33
Referenser	35
Bilaga	37

1. Inledning

Många personer har svårt att nå en fast förankring på arbetsmarknaden, de är eller riskerar att bli långvarigt utan arbete. Nära hälften av alla inskrivna på Arbetsförmedlingen i slutet av 2022 hade varit arbetslösa i mer än 12 månader och definierades därmed som långtidsarbetslösa.¹ Detta motsvarar ca 150 000 personer (Arbetsförmedlingen 2023). Samtidigt som arbetslösheten är hög finns många lediga jobb på arbetsmarknaden och i vissa yrken råder brist på arbetskraft (Arbetsförmedlingen, 2023b).

Traditionellt har arbetsmarknadspolitiken haft en viktig roll att fylla för att underlätta matchningen mellan arbetssökande och vakanta arbetstillfällen och därmed minska obalanserna på arbetsmarknaden. Bland Arbetsförmedlingens verktyg för att underlätta arbetssökandes väg till sysselsättning ingår förmedlingsinsatser, såsom vägledning och platsförmedling, olika former av arbetsmarknadsprogram samt arbetsplatsförlagda insatser, t.ex. praktik och arbeten med stöd. För personer som saknar de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden har utbildningsinsatser varit ett ofta använt alternativ.

I den här rapporten intresserar vi oss för de yrkesutbildningar som används inom arbetsmarknadspolitiken för att motverka långa arbetslöshetstider. *Arbetsmarknadsutbildning* (AUB) är ett samlingsnamn för relativt korta yrkesinriktade utbildningar på Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutbildningar har ett tudelat syfte: dels ska de korta arbetslöshetstiderna, dels ska de bidra till att motverka flaskhalsar och bristsituationer på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildningen har varit en viktig beståndsdel i den svenska arbetsmarknadspolitiken under mycket lång tid och studier har visat att rätt utformad och använd kan den vara ett viktigt instrument för att motverka långa arbetslöshetstider.²

Under det senaste decenniet har det reguljära utbildningssystemet fått en mer framträdande roll i arbetsmarknadspolitiken. 2009 infördes den s.k. *yrkesvux-satsningen*, vilket var ett riktat statsbidrag till kommunerna för att anordna gymnasial yrkesutbildning på komvux. Denna satsning har kommit att permanentas. Därtill har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att öka utflödet till reguljär utbildning och använder sig sedan 2017 av strategin *matcha till jobb via utbildning* (SOU 2019). Yrkesutbildningen på komvux har stora likheter med både arbetsmarknadsutbildningen och yrkesvux-satsningen som var riktad mot arbetssökande (Finanspolitiska Rådet 2009, IFAU 2017, SOU 2019). Det är därför viktigt att studera dessa utbildningsformer tillsammans för att förstå utvecklingen av möjligheterna till yrkesutbildning för arbetslösa, vilket inte har gjorts tidigare.

¹ Arbetsförmedlingen använder följande definitioner: *lång tid utan arbete* gäller inskrivna som är 25 år och äldre med en sammanhängande tid utan arbete (öppet arbetslösa eller i program) mer än 12 månader. För personer under 25 år gäller 6 månaders sammanhängande tid utan arbete. *Risk för lång tid utan arbete* gäller gruppen inskrivna arbetslösa 25 år eller äldre som befinner sig i intervallet 6–12 månader utan arbete. För inskrivna arbetslösa under 25 år gäller 90 dagar–6 månader.

² Se t.ex. översikter av arbetsmarknadspolitikens effekter; Forslund och Vikström (2011) för svenska studier och Card, Kluge och Weber (2018) för internationella erfarenheter.

Syftet med den här rapporten är att beskriva utvecklingen av det samlade utbudet av gymnasiala yrkesutbildningar för arbetslösa 2000–2021. Vi beskriver (i) utvecklingen av antalet deltagare inom arbetsmarknadsutbildningen och yrkesvux, (ii) vilka arbetslösa som tar del av utbildningarna, (iii) vilka yrkesutbildningar som ges inom respektive utbildningsform, samt (iv) i vilken omfattning de respektive utbildningsformerna har bedrivits på regional nivå. Vi diskuterar även översiktligt de regelverk som omgärdar utbildningarna och som kan tänkas bidra till att förklara de mönster vi observerar, samt ger en översikt över vad vi känner till från tidigare studier om arbetsmarknadseffekter av yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning.

Resultaten visar att andelen av de inskrivna arbetslösa som studerar på en gymnasial yrkesutbildning (arbetsmarknadsutbildning eller komvux) minskade från ca 10 % i början av 00-talet till ca 5 % 2010. Därefter har andelen varit relativt oförändrad mellan 2010 och 2021. Andelen av de inskrivna som läser en arbetsmarknadsutbildning minskade från ca 5 % 2000, till ca 2 % 2008. Nivån var därefter relativt oförändrad till 2016, och har sedan minskat till runt 1 % 2021. Antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar bland inskrivna har varit relativt stabilt 2000–2021 (ca 20 000 per år) med en viss ökning under slutet av perioden.

Vi ser ingen påtaglig ökning av yrkesvux-utbildningar bland inskrivna efter införandet av yrkesvux-satsningen 2009.³ År 2020–2021 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen. Inte heller i detta fall återspeglas uppdraget i någon tydlig ökning av antalet deltagare.

Det har blivit vanligare att personer som varit utan arbete under en längre tid återfinns i arbetsmarknadsutbildning. 2005 hade deltagare i denna utbildningstyp varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i genomsnitt i ca 600 dagar då utbildningen startade. 2021 var motsvarande tid i arbetslöshet före utbildningsstart omkring 870 dagar. Det finns ett liknande mönster för yrkesvux-utbildningar, men ökningen har inte varit lika stor. Vidare har andelen utrikes födda och andelen med förgymnasial utbildning ökat betydligt under den studerade perioden inom båda utbildningsformerna.

Män är överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen medan det omvända gäller för yrkesvux. 2021 var 70 % av de som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning män medan 60 % av de som påbörjade yrkesvux var kvinnor. Detta hänger sannolikt samman med skillnaderna mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux med avseende på yrkesinriktning. Inom arbetsmarknadsutbildning dominerar transport och hantverk/tillverkning, medan vårdutbildningen är den absolut vanligaste inriktningen inom yrkesvux.

Antalet deltagare inom arbetsmarknadsutbildning har minskat över hela landet, även om det finns vissa nivåskillnader mellan kommuner när det gäller andelen av de inskrivna som har deltagit i utbildningsformen. Vi finner inte heller någon tydlig geografisk samvariation mellan volymerna i arbetsmarknadsutbildning och

³ Man kan dock notera att det har skett en ökning av det totala antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar sedan omkring 2009, men denna ökning beror i huvudsak på ett ökat antal utbildningsdeltagare som inte var inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen vid utbildningens start.

yrkesvux, varken i meningen att regioner med en relativt hög deltagandegrad i den ena utbildningsformen har lägre deltagande i den andra, eller att vissa regioner särskilt ser ut att satsa på utbildningsinsatser och andra inte. Fördelningen av platser inom yrkesvux är relativt jämnt fördelad över landet utan några tydliga upp- eller nedgångar över tid.

Rapporten är disponerad på följande sätt: i avsnitt 2 beskriver vi de regelverk som omgärdar arbetsmarknadsutbildningen och yrkesutbildning på komvux, i avsnitt 3 återfinns en litteraturgenomgång. I avsnitt 4 beskriver vi de data vi använder och i avsnitt 5 presenteras resultaten. Avsnitt 6 avslutar.

2. Bakgrund

2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program syftar den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen till att underlätta för den enskilda att få eller behålla ett arbete och att motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.

Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning innebär i praktiken kurser som Arbetsförmedlingen beställer av en utbildningsanordnare. Arbetsmarknadsutbildningar ska vara korta och tydligt inriktade mot ett bristyrke.⁴ Längden på utbildningarna varierar från några veckor upp till ett år. Kursutbudet upphandlas utifrån hur Arbetsförmedlingen löpande bedömer efterfrågan på arbetsmarknaden och varierar därför över tid.⁵

För att få ta del av en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska den arbetssökande vara inskriven vid Arbetsförmedlingen, ha fyllt 25 år samt bedömts vara i behov av fördjupat stöd.⁶ Det är Arbetsförmedlingen som bedömer om en arbetsmarknadsutbildning är aktuell för en arbetssökande och som fattar beslut om eventuell anvisning. Under utbildningstiden får deltagaren ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.⁷

Arbetsmarknadsutbildningar har upphandlats av Arbetsförmedlingen sedan slutet av 1980-talet. Utbildningen sker vanligen via ett privat utbildningsföretag eller som en kommunal uppdragsverksamhet. 2007 centraliserades all upphandling av arbetsmarknadsutbildning till Arbetsförmedlingens huvudkontor i Stockholm. Studier visar att det har funnits en rad utmaningar

⁴ Många arbetsmarknadsutbildningar föregås av en obligatorisk förberedande del. Syftet med den förberedande delen är att ge deltagaren rätt förutsättningar att klara en yrkesinriktad utbildning.

⁵ *Rekryteringsutbildning* är en skräddarsydd utbildning inom ramen för en eller flera arbetsmarknadsutbildningar som redan finns. Det som utmärker en rekryteringsutbildning är att en eller flera arbetsgivare har uttryckt anställningsbehov och har för avsikt att rekrytera deltagare från utbildningen.

⁶ Arbetsmarknadsutbildning kan också erbjudas yngre personer (18–24 år) om det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara funktionsnedsättning eller att den arbetssökande bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens bedömning av individens behov utgår från en kombination av uppgifter som individen lämnar i samband med inskrivning, t.ex. utbildning, ålder, födelsland och historiska uppgifter såsom tidigare arbetslöshetshistorik. Hänsyn tas även till lokala förutsättningar på bostadsorten. Utifrån detta görs en bedömning om individen behöver *fördjupat* stöd i form av t.ex. förmedlingsinsatser, utbildning, praktik och anställning med stöd.

⁷ Arbetssökande över 25 år och som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan under programtiden få aktivitetsstöd. En programdeltagare som har fyllt 18 men inte 25 år och som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning kan få utvecklingsersättning (Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd).

kopplade till upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning efter centraliseringen: brister i regional anpassning av utbildningsinnehållet, en icke-flexibel och tidsödande upphandlingsprocess, många överklaganden och långa avtal (Riksrevisionen 2015, Habibija och Löfgren, 2019).

2.1.1 Regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen

Regeringen styr Arbetsförmedlingen via olika kanaler. Enligt Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019) kan den formella styrningen delas in i olika kategorier⁸:

- Styrning via reglering (lag och förordning, se avsnitt 2.1 ovan)
- Styrning via mål, prioriteringar och uppdrag (reglering och instruktion)
- Styrning via finansiering

Mål och uppdrag i regleringsbrev är regeringens verktyg för den löpande styrningen av en statlig myndighet. I regleringsbrevet fastställs budgettilldelning, fördelning mellan olika anslagsposter, mål, prioriteringar och särskilda uppdrag som regeringen vill ha utförda och återrapporterade under året.

Vi har gått igenom Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2012–2022 med fokus på hur mål och uppdrag relaterade till arbetsmarknadsutbildningen har formulerats. En första observation är att det är stora skillnader mellan år, både avseende om arbetsmarknadsutbildning över huvud taget nämns, och om det nämns, hur målen formuleras.

I regleringsbreven för 2012 och 2013 finns målsatta volymer för utbildningsinsatser kopplade till åtgärder för att motverka långtidsarbetslöshet. Därefter nämns inte volymer i arbetsmarknadsutbildningen före regleringsbrevet för 2020, då Arbetsförmedlingen fick i uppdrag att ”öka” antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningar.⁹ I regleringsbrevet för 2021 justeras formuleringen till att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen ska ”öka väsentligt” och i 2022 års regleringsbrev fastslås att antalet deltagare ”ska öka, särskilt bland kvinnor”. Regeringen har således haft ett tydligt fokus på att öka användningen av arbetsmarknadsutbildningarna under de senaste åren.

Arbetsförmedlingen (2021a; 2022) visar att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen ökade något efter 2020, men att myndigheten inte uppnådde de målsättningar man hade, vare sig gällande de totala volymerna i utbildning eller andelen av utbildningarna som gick till kvinnor.¹⁰ Flera förklaringar till att volymerna inte ökade i önskad omfattning under åren 2020–2022 lyfts fram. För det första menar man att återhämtningen efter pandemin gjorde att många lämnade Arbetsförmedlingen för jobb och därmed inte längre var i behov av en utbildningsinsats. För det andra anges att det är svårt att identifiera arbetssökande som har rätt förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig en arbetsmarknadsutbildning. För det tredje ser man en målkonflikt i att

⁸ Dessutom finns den informella styrningen via bland annat myndighetsdialog.

⁹ Därtill formulerades ett uppdrag som bl.a. innebar att Arbetsförmedlingen skulle motverka en könsuppdelad arbetsmarknad genom jämställt deltagande i arbetsmarknadsutbildningen.

¹⁰ Myndighetens interna mål för 2022 var att genomsnittligt antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 8 000 personer per månad.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att fokusera på både arbetsmarknadsutbildningar och matchningstjänster. Många arbetssökande kan vara aktuella för båda tjänsterna, men anvisning till matchningstjänster sker tidigare i inskrivningsperioden. När en arbetssökande väl har anvisats till en matchningstjänst är det ovanligt att de går vidare till en arbetsmarknadsutbildning. Detta bedöms ha påverkat volymerna i arbetsmarknadsutbildningen under både 2021 och 2022. För det fjärde ser man en målkonflikt även när det gäller anvisning till reguljära studier; Arbetsförmedlingen har även haft i uppdrag att öka anvisningar till reguljära studier (se vidare avsnitt 2.1.2). För det femte diskuteras de restriktioner som finns i termer av förvaltningsanslag och programanslag. Arbetsförmedlingen lyfter att de under hösten 2021 var tvungna att bromsa anvisningarna till program och insatser eftersom medlen för aktivitetsstöd var begränsade. Detta berör alltså den finansiella styrningen av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen finansieras via olika anslagsposter. Dessa kan förändras över tid, men kan något förenklat beskrivas som förvaltningskostnader, bidrag för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd samt kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.¹¹ Arbetsförmedlingen har inte möjlighet att föra medel mellan de olika anslagsposterna, vilket på olika sätt kan påverka möjligheterna att anvisa till olika program. Programanslaget utgör en restriktion i detta avseende – det måste finnas medel för att kunna upphandla och anordna de arbetsmarknadspolitiska programmen. En mer indirekt restriktion har att göra med de medel som finns tillgängliga för aktivitetsstöd. Personer som är öppet arbetslösa erhåller arbetslöshetsersättning (givet att de uppfyller villkoren för detta). För personer i arbetsmarknadspolitiska program utgår aktivitetsstöd. Det innebär att personer i jobb- och utvecklingsgarantin är berättigade till aktivitetsstöd. Anslaget för aktivitetsstöd måste därför först användas till denna grupp av arbetssökande, vilket i praktiken betyder att antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin lägger en restriktion på hur många personer som därutöver kan anvisas till programinsatser (med aktivitetsstöd) från öppen arbetslöshet (personer med arbetslöshetsersättning). Denna restriktion har i perioder begränsat möjligheterna att anvisa korttidsinskrivna till programsinsatser, både arbetsmarknadsutbildning och matchningsinsatser, även om det har funnits tillgängliga medel i programanslaget (se Benmarker m.fl. 2021).

2.1.2 Regeringens styrning mot reguljära studier för arbetssökande

I genomgången av Arbetsförmedlingens regleringsbrev framkommer en allt tydligare styrning mot reguljär utbildning för de arbetssökande över tid. I

¹¹ För 2022 ser anslagen för Arbetsförmedlingen ut som följer (se Årsredovisningen 2022 för Arbetsförmedlingen): Förvaltningskostnader (UO 14, 1:1:1); Bidrag för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (UO 14, 1:2:1 och 1:2:2); Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (UO 14, 1:3:1); Lönebidrag och Samhall (UO 14, 1:4); Nystartsjobb, etableringsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar (UO 14, 1:13); Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare (UO 14, 1:14).

regleringsbreven 2012–2014 nämns inte övergångar till studier explicit i de övergripande målsättningarna för myndigheten. I regleringsbreven för 2015 och 2016 nämns att för vissa grupper (i etableringsuppdraget eller långtidsinskrivna) ska ”övergångar till arbete eller studier öka”. I regleringsbrevet för 2017 nämns övergångar till reguljära studier för första gången; ”inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning, särskilt inskrivna i etableringsuppdraget, ska i högre utsträckning påbörja reguljära studier”. I regleringsbrevet för 2018 står att för vissa grupper ska övergångar till arbete eller studier ”öka väsentligt”, samt att andelen inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning som påbörjar reguljära studier ska ”öka väsentligt”. I regleringsbreven för 2020 och 2021 framgår att andelen som övergår till reguljär utbildning, särskilt yrkesutbildning, ska ”öka väsentligt” bland dem som saknar gymnasial utbildning eller har behov av omställning för att möta kompetensbehoven på arbetsmarknaden. I linje med dessa mål och uppdrag infördes 1 januari 2018 en så kallad utbildningsplikt för nyanlända (14 § SFS 2017:819), vilken innebär att nyanlända personer med kort utbildning (och som bedömts inte kunna matchas mot arbete) i huvudsak ska ta del av utbildning under sin tid i etableringsprogrammet (Arbetsförmedlingen 2021a). Utbildning innebär i detta sammanhang komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande utbildning på folkhögskola.¹² Vid samma tidpunkt gavs Arbetsförmedlingen möjlighet att anvisa även personer i jobb- och utvecklingsgarantin till reguljär utbildning. 2020 kom sedan ett regeringsdirektiv om att Arbetsförmedlingen skulle öka anvisningarna till reguljär utbildning även utanför etableringsprogrammet.¹³ Detta trädde i kraft 1 november 2020, och efter det ökade anvisningarna till utbildning.¹⁴ Personer som av Arbetsförmedlingen anvisas till studier har rätt att fortsatt erhålla ersättning (etableringsersättning eller aktivitetsstöd). Det är i detta sammanhang viktigt att notera att även om Arbetsförmedlingen kan anvisa vissa grupper till utbildning, kan de inte anvisa till en särskild utbildningsinriktning. För närvarande saknas tillförlitliga registeruppgifter om vilka utbildningar Arbetsförmedlingen har anvisat till samt om dessa har fullföljts.

2.1.3 Arbetsförmedlingens arbetssätt

I januari 2017 beslutade Arbetsförmedlingen om en strategi för *matchning till jobb genom utbildning*. Strategin beskriver utbildningens funktion i Arbetsförmedlingens verksamhet och myndighetens roll i förhållande till det reguljära utbildningsväsendet. Syftet med strategin var att skapa ett sammanhållet syn- och arbetssätt för hur utbildning ska användas för att möta de ökade utbildningsbehoven hos de inskrivna.¹⁵ Arbetsmarknadsutbildning ska

¹² Svenska för invandrare och samhällsorientering ingår också som grundläggande utbildning.

¹³ Mellan 2018 och hösten 2020 anvisades omkring 200–400 personer per månad, varav de flesta omfattades av utbildningsplikten (Arbetsförmedlingen 2021b, s. 12).

¹⁴ Mellan mars 2021 och samma månad 2022 anvisades omkring 1 000–1 200 personer i månaden (Arbetsförmedlingen 2021c). En majoritet av dessa personer, 70–80 % saknade fullständig gymnasial utbildning, vilket antyder att de flesta anvisades till utbildning på grundläggande nivå.

¹⁵ Strategin ”matchning till jobb genom utbildning” omfattade fyra delområden: (1) Arbetsförmedlingen ska samverka för att fler med kort utbildning ska påbörja reguljära studier, (2) Arbetsförmedlingen ska vägleda arbetssökande till arbete genom för individen rätt utbildningsinsats,

enligt denna strategi främst utgöra ett komplement till det reguljära utbildningsväsendet. Om ett behov identifieras ska Arbetsförmedlingen i första hand undersöka utbildningsmöjligheter inom det reguljära utbildningsutbudet. Om sådana möjligheter saknas upphandlas en arbetsmarknadsutbildning (Arbetsförmedlingen 2022). Det betyder i praktiken att Arbetsförmedlingen har som utgångspunkt att undvika att erbjuda samma utbildningar som i det reguljära utbildningssystemet (Arbetsförmedlingen 2021a). Myndigheten har dock tydliggjort att det finns skillnader mellan arbetsmarknadsutbildning (som styrs av arbetsgivares arbetskraftsefterfrågan) och yrkesutbildning inom det reguljära utbildningssystemet (som ska stödja individens personliga utveckling och där innehållet styrs av kursplaner). En arbetsmarknadsutbildning kan alltså behöva komplettera utbudet av reguljära yrkesutbildningar. Detta för att stödja de arbetssökande som inte antas till reguljära utbildningar eller för att stödja arbetsgivare som snabbt behöver arbetskraft (2022).

2.2 Gymnasial yrkesutbildning på komvux

Sedan 1968 organiseras studier för vuxna på grundläggande och gymnasial nivå av kommunerna inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Kommunerna har skyldighet att erbjuda personer som är 20 år eller äldre studier på grundskolenivå, och i vissa fall är även studier på gymnasial nivå en rättighet för individen. Utbildningarna finansieras av staten via det generella bidraget till kommunerna, och kommunerna upphandlar utbildningarna av oberoende anordnare.

Komvux är uppbyggt av fristående kurser och utbildningarna på gymnasial nivå följer gymnasieskolans struktur. Idag finns 16 nationella program i gymnasieskolan, varav 12 är yrkesinriktade. Individernas efterfrågan och behov ska vara styrande för vilka utbildningar kommunerna ska ge på komvux. Att läsa på komvux berättigar till studiemedel. Arbetssökande kan idag, med vissa förbehåll, studera i reguljär utbildning med bibehållen arbetslöshetsersättning (se avsnitt 2.1.2).

2.2.1 Yrkesvux och regionalt yrkesvux

Möjligheter till gymnasial yrkesutbildning på komvux har alltså funnits under mycket lång tid. Under finanskrisen förstärktes dessa möjligheter i och med den så kallade yrkesvux-satsningen. Målgruppen för satsningen var personer med svag förankring på arbetsmarknaden och personer som saknade gymnasieutbildning. Satsningen påbörjades 2009 och var utformad som ett riktat statsbidrag till kommunerna. Yrkesvux-medlen skulle användas till utbildningsplatser inom gymnasial yrkesutbildning på komvux. Kommuner ansökte till Skolverket, som godkände ansökningar och betalade ut medel. Skolverket använde arbetslöshetsstatistik som fördelningsnyckel: kommuner med en arbetslöshetsnivå under riksgenomsnittet fick ett mindre anslag. Åren

(3) Arbetsförmedlingen ska använda den yrkesutbildning som bäst möter arbetsmarknadens behov och

(4) Arbetsförmedlingen ska vara experter på utbildningens roll för arbetsmarknaden.

efter finanskrisen förlängdes yrkesvux-satsningen årligen till att efterhand betraktas som ett permanent inslag i utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. 2017 reformerades statsbidraget för yrkesvux i och med att regionalt yrkesvux infördes.¹⁶ För att söka statsbidrag för regionalt yrkesvux behöver minst tre kommuner samverka om planering och genomförande av utbildningen. De samverkande kommunerna ska erbjuda kombinationer av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållna yrkesutbildningar). De ska även erbjuda enstaka kurser i yrkesämnen. Dessutom åtar sig kommunerna att inom yrkesvux själva finansiera utbildning motsvarande en viss omfattning av den utbildning som de får statsbidrag för, det så kallade medfinansieringskravet.¹⁷ De samverkande kommunerna ansöker om bidraget gemensamt. Samtliga kommuner i landet har de senaste åren ansökt och tagit del av statsbidraget. De avsatta medlen för regionalt yrkesvux har dock inte utnyttjats fullt ut. Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019) menar att detta kan förklaras av att kommunerna har svårt att hitta deltagare och att medfinansieringskravet innebär att det är kostsamt för kommunerna att utnyttja statsbidraget.

När utbildningar dimensioneras inom yrkesvux ska hänsyn tas till både individens behov och behoven på arbetsmarknaden. SOU 2020 har studerat vad som styr dimensioneringen av vuxenutbildningen i praktiken. I utredningen konstateras att arbetsmarknadens behov ska vara styrande inom yrkesvux, men inte för komvux generellt. Det ger en otydlighet i hur kommunerna ska agera när det gäller rekryteringsbehoven på arbetsmarknaden. Kommunerna agerar enligt skollagen, vilket innebär att individens behov kommer först. Utredningen noterar även stora skillnader i hur kommunerna ser på samverkan mellan tre kommuner (regelverket för regionalt yrkesvux); vissa kommuner har djupgående samarbeten, medan det i andra fall handlar mer om en administrativ åtgärd för att uppfylla kriterierna för statsbidraget. Hur väl arbetsmarknadens behov omhändertas i dimensioneringen av utbildningen tycks således vara en öppen fråga, med stora skillnader mellan kommuner. Utredningen menar också att det regionala utbildningsutbudet inte anpassas efter regionala arbetsmarknadsbehov i tillräckligt hög utsträckning.¹⁸

3. Litteraturgenomgång

3.1 Effekter av arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är ett relativt välstuderat arbetsmarknadspolitiskt program. Calmfors m.fl. (2002) och Forslund och Vikström (2011) sammanfattar studier från 80- och 90-talen. Slutsatsen är att arbetsmarknadsutbildningen hade positiva effekter på sysselsättning och

¹⁶ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Statsbidraget för regional yrkesvux består av tre olika bidrag: yrkesvux, lärlingsvux och yrkesförarutbildning.

¹⁷ Kravet om medfinansiering ändrades till bidragsåret 2021. Från att kommunerna behövde finansiera lika mycket utbildning som de fick statsbidrag för behöver de från och med bidragsåret 2021 finansiera motsvarande 3/7 av platserna de får bidrag för.

¹⁸ Skollagen har ändrats. Från och med 2025 ska dimensioneringen i gymnasieskolan inkl. komvux ta hänsyn till arbetsmarknadens behov (Prop. 2021/22: 159).

inkomster för deltagarna under 80-talet, medan effekterna var noll eller negativa för deltagare på 90-talet. Ett antal tänkbara förklaringar till de svaga effekterna under 90-talet diskuteras i översikterna: ett högt deltagarantal, en svag arbetskraftsefterfrågan, svårigheter att identifiera briststyrken samt möjligheten att återkvalificera sig för en ny ersättningsperiod i A-kassan genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning.

De Luna m.fl. (2008) visar vidare att arbetsmarknadsutbildning hade betydande positiva sysselsättningseffekter för deltagare under 00-talets första del.¹⁹ Författarna diskuterar tänkbara förklaringar till detta: minskade volymer relativt 90-talet, borttagandet av återkvalificeringsrätten till A-kassa och införandet av det s.k. 70-procentsmålet. Det senare var en strategi Arbetsförmedlingen tillämpade som innebar att 70 % av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle vara sysselsatta efter utbildningens slut. I praktiken kan detta ha betytt att utbildningen kombinerades med intensifierat förmedlingsstöd.

Regnér (2014) analyserar effekter av arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa med funktionsnedsättning 1999–2006 och finner att arbetsmarknadsutbildningen bidrog till en snabbare övergång till arbete – både med och utan ekonomiskt stöd. Även Gerdes (2015) fokuserar på arbetslösa med funktionsnedsättning som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning och finner överlag positiva effekter på övergång till arbete.

Gartell m.fl. (2013) studerar deltagare i arbetsmarknadsutbildning 1996–2010 och visar att de positiva effekterna under det tidiga 00-talet minskade under andra halvan av decenniet. Flera tänkbara förklaringar till dessa resultat diskuteras. Effekterna kan exempelvis ha påverkats av konjunkturläget, förändringar av regelverket runt arbetsmarknadsutbildning, försämrade utbildningskvalitet, ökat deltagarantal, ändrade yrkesinriktningar och att deltagarnas förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i utbildningen försämrats. Även Liljeberg (2016), som studerar arbetsmarknadsutbildningar 1999–2013, visar att effekterna för deltagarna minskade under andra halvan av 00-talet, men att detta gällde för de flesta deltagargrupper och utbildningsinriktningar. Liljeberg drar därför slutsatsen att förändrad deltagar- och utbildningssammansättning sannolikt inte kan förklara den allmänna nedgången i effekter efter 2007.

Arbetsförmedlingen (2023a) har utvärderat arbetsmarknadsutbildningar 2010–2020 och finner att individeffekterna i termer av sysselsättning och inkomster genomgående är positiva på två års sikt från utbildningsstart. Sedan 2015 är effekterna positiva redan efter ett år. Studien visar även att effekterna är större för arbetssökande som har lägre utbildningsnivå, är utrikes födda och som har varit arbetslösa längre.

De flesta studier som beskrivs ovan studerar kortsiktiga individeffekter av arbetsmarknadsutbildning, vilka alltså har varierat betydligt över tid. Vikström och van den Berg (2017) visar dock att de långsiktiga effekterna har varit positiva även under de år då de kortsiktiga effekterna har varit nära noll. De studerar

¹⁹ Författarna studerar tid till arbete, inkomster, framtida arbetslöshet och mottagande av försörjningsstöd. Liknande positiva resultat för åren under början av 00-talet återfinns i Okeke (2005) och Arbetsförmedlingen (2009).

deltagare 1996–2010, och för samtliga år under den perioden har arbetsmarknadsutbildning en positiv effekt på den årliga arbetsinkomsten tre år efter året att utbildningen startade. Storleken på effekten har dock varierat över tid. Effekten var som störst under 2005–2006 och har därefter minskat gradvis. En annan slutsats i Vikström och van den Berg (2017) är att finanskrisen var en viktig delförklaring till att effekterna av arbetsmarknadsutbildning försämrades under åren 2007–2008. En ytterligare slutsats i studien är att det sedan slutet av 1990-talet inte finns något tydligt samband mellan programvolym och hur bra utbildningen fungerar.

Det finns även många internationella studier som skattar effekterna av deltagande i olika utbildningsprogram inom arbetsmarknadspolitiken. Crépon och van den Berg (2015) skriver i sin översikt av arbetsmarknadspolitiska program att det finns stora skillnader i huruvida utbildningsprogram betonar allmän eller yrkesspecifik kunskap och om den bedrivs i klassrum eller på jobbet. De drar slutsatsen att många utbildningsprogram har blygsamma effekter. Card m.fl. (2018) slår i sin metastudie av arbetsmarknadspolitiska program samman klassrumsutbildning och ”on-the-job-training” med avsikten att fånga program som höjer individernas humankapital. De drar slutsatsen att arbetsmarknadspolitiska program i allmänhet har mycket små (eller obefintliga) effekter på kort sikt, men att effekterna är mer positiva efter 2–3 år. De menar vidare att effekterna är större för program som syftar till att förbättra deltagarnas humankapital (dvs. program med utbildningsinnehåll) och att effekterna är större i en recession. Det senare är i linje med en sammanfattning av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018), där det diskuteras varför effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varierat över tid i Sverige. Man menar att det finns tydliga indikationer på att programmets effekt varierar med konjunkturen liksom de makroekonomiska förhållandena: om efterfrågan finns är avkastningen på utbildningen högre.

Några allmänna slutsatser kan dras baserat på den ovanstående genomgången. För det första finns tydliga indikationer på att de långsiktiga effekterna av arbetsmarknadsutbildning är positiva även om de kortsiktiga effekterna har varierat. För det andra är det svårt att identifiera de exakta orsakerna till att de kortsiktiga effekterna har varierat. Möjligheterna till återkvalificering till A-kassan tycks ha påverkat programeffekterna negativt under 90-talet, och 70-procentmålet tycks ha varit en framgångsrik strategi i början av 00-talet. Konjunkturläget, arbetskraftsefterfrågan och möjligheterna att identifiera bristyrken tycks också spela viss roll, medan volymer och deltagarsammansättning tycks spela en mindre betydande roll.

3.2 Effekter av yrkesvux-utbildningar

Liljeberg m.fl. (2019) studerar effekterna av att delta i yrkesutbildning på komvux 1995–2015. De finner att yrkesutbildningar på komvux ökar deltagarnas inkomster med ca 3 %, utvärderat fem år efter utbildningens start. Detta gäller för samtliga deltagare, men effekterna tycks vara större för personer som var arbetslösa före utbildningen påbörjades. Vidare är effekterna större i slutet av tidsperioden än i början av densamma och skillnaderna mellan

utbildningsinriktningar är stora: de positiva effekterna drivs av utbildningar inom vård och fordon.

Det finns också ett antal studier som studerar effekterna av att delta i komvux-utbildningar generellt, det vill säga samtliga utbildningar som ges på komvux. Stenberg (2010, 2011) och de Luna m.fl. (2014) studerar komvuxdeltagare i mitten av 90-talet och deras inkomster efter utbildningen. Dessa studier finner relativt stora positiva inkomsteffekter, men de tycks uppstå på relativt lång sikt, upp till 10 år efter utbildningen. Störst positiva effekter finner man för dem som innan utbildningen hade låga inkomster. Det finns också ett antal studier av deltagare i Kunskslyftet 1997–2002, som framför allt avsåg teoretiska utbildningar för arbetslösa personer (Albrecht m.fl. (2005, 2009), Stenberg och Westerlund (2008) och Stenberg och Westerlund (2015)). Resultaten varierar något men indikerar att deltagande i komvuxstudier kan leda till högre inkomster, men att uppföljningshorisonten behöver vara ganska lång för att positiva effekter ska kunna påvisas.

3.3 Jämförelser av arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux

Sedan yrkesvux-satsningen infördes har det i perioder förts diskussioner om hur man ska se på förhållandet mellan yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning. Finanspolitiska Rådet (2009, 2010) kommenterade regeringens yrkesvux-satsningar i sina årliga rapporter 2009 och 2010 och ställde sig frågande till varför yrkesutbildning på komvux prioriterades före arbetsmarknadsutbildning under finanskrisen. Man menade att effekterna av yrkesutbildning på komvux var oklara och att sådan utbildning och arbetsmarknadsutbildning borde betraktas som komplement och inte substitut. Argumenten för detta var bland annat att arbetsmarknadsutbildningen mer direkt kan styras mot bristyrken och att vissa individer som behöver utbildning inte självmant söker sig till lånefinansierad komvuxutbildning.

Statskontoret fick efter yrkesvux-satsningens införande i uppdrag att göra en kostnadsjämförelse mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning på komvux. I Statskontoret (2012) jämförs de faktiska kostnaderna för fyra olika utbildningsinriktningar som förekommer inom båda utbildningsformerna och slutsatsen är att arbetsmarknadsutbildningen är betydligt dyrare än yrkesutbildningen på komvux. Man finner dock att denna skillnad, åtminstone till viss del, förklaras av att utbildningarna inte är helt jämförbara.²⁰

Stenberg (2007) jämför effekter av att ha deltagit i komvuxstudier generellt med yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och finner att i genomsnitt har arbetsmarknadsutbildningen ett mer fördelaktigt arbetsmarknadsutfall, men att detta inte gäller för alla grupper av deltagare (t.ex. inte personer 43–55 år).

²⁰ Faktorer som Statskontoret lyfter är följande: arbetsmarknadsutbildningen riktar sig till personer med svagare förankring på arbetsmarknaden, vilket bl.a. kan ha gjort dem mer personalintensiva och därmed dyrare. Arbetsförmedlingen ställer vidare högre krav på utbildningens kvalitet i upphandlingsförfarandet och arbetsmarknadsutbildningen bedrivs alltid som klassrumsundervisning medan yrkesutbildning på komvux kan bedrivas på distans.

Liljeberg m.fl. (2019) har också jämfört deltagare i komvux- och arbetsmarknadsutbildning, men enbart inkluderat yrkesutbildningar. De finner att deltagare i arbetsmarknadsutbildning 2000–2015, fem år efter utbildningsstart, har ca 7 % högre inkomster än jämförbara yrkeselever på komvux. Effekterna är likartade för olika deltagargrupper och för olika utbildningsinriktningar men det finns vissa indikationer på att skillnaderna minskar efter 2010. Författarna gör även en jämförelse av kostnadseffektiviteten för ett par av utbildningsinriktningarna för vilka de har uppgifter om utbildningarnas kostnader. Beräkningarna indikerar att fordonsutbildningar tycks vara mer kostnadseffektiva inom arbetsmarknadsutbildningen än inom komvux. För vårdutbildningar är skillnaden liten.

Liljeberg m.fl. (2019) resonerar kring orsakerna till att arbetsmarknadsutfallen tycks vara mer fördelaktiga för arbetsmarknadsutbildningen. En förklaring som förs fram är att arbetsmarknadsutbildningen har en tydligare koppling till arbetsmarknadens behov och att Arbetsförmedlingen har en tät kontakt med arbetsgivare. En annan möjlig förklaring som nämns är att personer på Arbetsförmedlingen också får annat stöd, t.ex. förmedlingsinsatser, under och efter genomgången utbildning. En ytterligare möjlighet är att arbetsmarknadsutbildningen har föregåtts av en bedömning av en arbetsförmedlare med syfte att säkerställa att utbildningen är ändamålsenlig för individen, medan det är oklart om utbildningsvalen på komvux har föregåtts av studievägledning och det är osäkert om individerna gör fullt ut informerade val.

4 Data

I de följande avsnitten beskriver vi det samlade utbudet av gymnasiala yrkesutbildningar för arbetslösa, samt vilka som har deltagit i dessa utbildningar under perioden 2000–2021. Vårt huvudsakliga urval utgörs av personer som under denna period var inskrivna vid Arbetsförmedlingen och deltog i arbetsmarknadsutbildning eller yrkesvux. I avsnitt 5.1 beskriver vi dock även deltagande i arbetsmarknadsutbildning i ett längre perspektiv (1995–2021). Samtliga beskrivningar baseras på pseudonymiserade registeruppgifter.²¹ Information om inskrivning på Arbetsförmedlingen bygger på det så kallade datalagret, som innehåller registerinformation om samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen från augusti 1991. Här finns start- och slutdatum för alla arbetslöshetsperioder samt information om deltagande i arbetsmarknadsprogram och andra förmedlingsinsatser. Uppgifter om komvux kommer från komvuxregistret. Här finns information om samtliga kursregistreringar, inklusive start- och slutdatum, kursnivå (grundläggande, gymnasial eller påbyggnad) och kurskod. Kurskoderna i komvux motsvarar till stor del kurskoderna på de nationella gymnasieprogrammen och vi kan därmed i de flesta fall identifiera utbildningarnas innehåll. Information om kön, ålder, invandringsbakgrund och utbildningsnivå hämtas från SCB:s register LISA.

²¹ Vi kombinerar olika register med hjälp av projektspecifika löpnummer.

4.1 Definition av yrkeselever på komvux

Komvuxutbildningen består (till övervägande del) av fristående kurser. I komvuxregistret finns därför inte information om vilket program en person har studerat. Det finns heller ingen information om studieperioder. Vi skapar studieperioder med hjälp av start- och slutdatumen för en persons registrerade kurser. För att två kurser ska betraktas som tillhörande samma period tillåter vi högst 30 dagars uppehåll mellan dem. Över sommaren tillåter vi 90 dagars uppehåll. Redovisningen av deltagarvolymen i komvux utgår från dessa studieperioder.

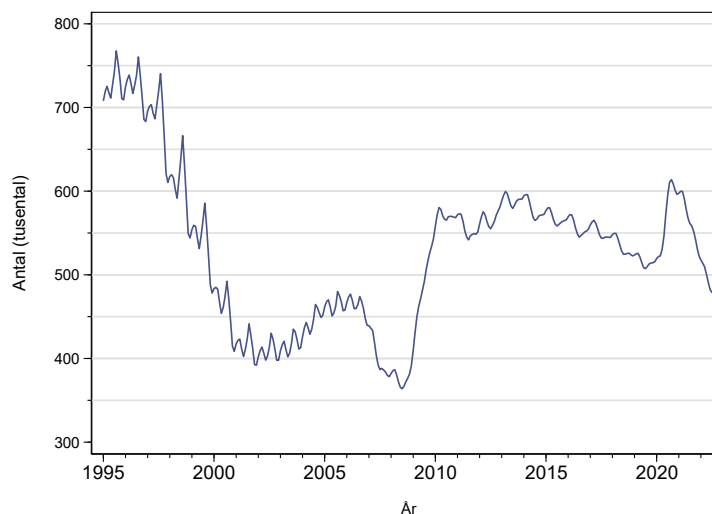
För att kunna skilja mellan yrkeselever och övriga elever grupperar vi studieperioderna efter utbildningsinriktning med hjälp av kursplanerna för de nationella gymnasieprogrammen.²² Klassificeringen till program utgår därmed dels från de komvuxkurser en elev är registrerad på, dels från kurserna på gymnasieskolans nationella program. Först grupperar vi de gymnasiala komvuxkurserna i tre typer: *yrkesspecifika kurser* – kurser som är unika för ett specifikt yrkesprogram, *yrkesgemensamma kurser* – kurser som förekommer på minst två yrkesprogram men inte på teoretiska program och *övriga kurser* – kurser som finns på teoretiska program (och i många fall även på yrkesprogrammen). En elev (studieperiod) med minst en yrkesspecifik eller yrkesgemensam kurs definieras som en *yrkeselev*. Vi klassificerar sedan eleven till det gymnasieprogram inom vilket hon eller han har flest registrerade yrkesspecifika poäng. Om en elev endast är registrerad på kurser som är yrkesgemensamma eller har lika många poäng i två eller fler program klassificeras hon eller han som yrkeselev, men inte till ett specifikt yrkesprogram (*oklassificerad*). Till uppgifterna om studieperioder på komvux matchar vi uppgifter om (eventuell) inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Eftersom Arbetsförmedlingens register innehåller information om det exakta datumet för inskrivningsperiodens start och slut kan vi bestämma om en komvuxelev var inskriven vid Arbetsförmedlingen vid kursens start.

5 Resultat

Vi inleder med att redovisa antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen per månad under perioden 1995–2022 för att ge en bakgrund till de följande beskrivningarna av deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux.

Av Figur 1 framgår att antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen har varierat kraftigt över perioden och med konjunkturläget. I samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet var volymerna mycket höga: uppemot 750 000 personer var inskrivna 1996–1997. Efter 1998 skedde en återhämtning och mellan 2000 och 2005 låg antalet inskrivna runt 4–500 000. I samband med finanskrisen, efter 2008, ökade sedan inskrivningarna på nytt till knappt 600 000 runt 2010, och låg därefter kvar runt 5–600 000 fram till 2018. Under Covid 19-pandemins inledning, våren 2020, ökade volymerna återigen och sjönk därefter tillbaka påfallande snabbt.

²² För en mer utförlig beskrivning, se Liljeberg m.fl (2019).



Figur 1 Antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen per månad 1995–2022

Anm.: Figuren visar antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen ett givet datum varje månad 1995–2022 med 3 månaders glidande medelvärde.

5.1 Deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux

Ur ett utbuds- och efterfrågeperspektiv är det rimligt att förvänta sig att behovet av utbildning varierar över tid eftersom antalet inskrivna arbetssökande varierar kraftigt med konjunkturläget. Under perioder med lågkonjunktur (t.ex. 90-talskrisen, finanskrisen, pandemiåren) är konkurrensen om befintliga arbetstillfällen större och följaktligen kan behovet av ytterligare utbildning antas vara större, och vice versa. Som diskuterades i avsnitt 2 finns dock flera skäl att förvänta sig att volymerna inom både arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux har varierat över tid av skäl som har att göra med den politiska styrningen av dessa utbildningsformer, och därmed att volymerna i utbildning inte nödvändigtvis följer de konjunkturella svängningarna. Ett antal faktorer som kan ha påverkat utbildningsvolymerna är värda att lyfta fram.

- Den s.k. yrkesvux-satsningen, som infördes 2009, och som innebar ett riktat statsbidrag till kommunerna för att anordna gymnasial yrkesutbildning på komvux.
- Arbetsförmedlingens uppdrag (2017) att öka utflödet till reguljär utbildning och strategin *matcha till jobb via utbildning*.
- Uppdraget i regleringsbrev för 2020 och 2021 att väsentligt öka övergång till reguljär utbildning, särskilt yrkesutbildning bland dem som saknar gymnasial utbildning eller har behov av omställning för att möta kompetensbehoven på arbetsmarknaden.

Figur 2 visar antalet pågående arbetsmarknads- och yrkesvux-utbildningar vid ett givet datum varje månad²³ och Figur 3 kompletterar bilden genom att visa dessa volymer som andel av samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen. En första sak att notera är att både antalet och andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning har minskat betydligt mellan 2000 och 2021. 2000–2003 deltog runt 15–20 000 personer i arbetsmarknadsutbildning en given dag en given månad, eller ca 3–5 % av samtliga inskrivna. 2004 hade volymerna minskat till runt 10 000, 2–2,5 % av samtliga inskrivna och låg sedan kvar omkring denna nivå fram till ungefär 2016, bortsett från en nedgång mellan 2007 och 2009. Efter 2016 minskade deltagandet på nytt och 2020 pågick färre än 5 000 arbetsmarknadsutbildningar varje månad – runt 1 % av de inskrivna deltog.²⁴ Utvecklingen återspeglar därmed inte i någon större utsträckning det ökade antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen i samband med de konjunkturnedgångar som följde på finanskrisen och covid-19-pandemin.

För det andra finns ingen tydlig indikation på att de minskande volymerna i arbetsmarknadsutbildning har motsvarats av en ökning av volymerna i yrkesvux. Förhållandet mellan de två utbildningsformerna har snarare varit likartat över tid, bortsett från de sista studerade åren då volymerna i yrkesvux har ökat medan arbetsmarknadsutbildningen har minskat. Mellan 2001 och 2003 deltog runt 30 000 inskrivna i yrkesvux, omkring 7–8 % av samtliga inskrivna. Därefter minskade volymerna till omkring 20 000 – ungefär 3–5 % av samtliga inskrivna – fram till omkring 2015, bortsett från lägre volymer mellan 2007 och 2009. Efter 2016 ökade alltså volymerna igen och var runt 2020 uppemot 25 000, eller 4–5 % av samtliga inskrivna. Vi ser alltså ingen påtaglig ökning av andelen deltagare i yrkesvuxutbildningar efter införandet av yrkesvuxsatsningen 2009 (även om antalet påbörjade utbildningar ökade något), men ökningen efter 2016 är i linje med Arbetsförmedlingens uppdrag att öka utflödet till reguljär utbildning och anammandet av strategin *matcha till jobb via utbildning*, även om den är relativt modest. Ett likartat mönster framkommer om man beaktar antalet *nya* deltagare (i stället för pågående utbildningar) i yrkesvux (se Figur 4 nedan).

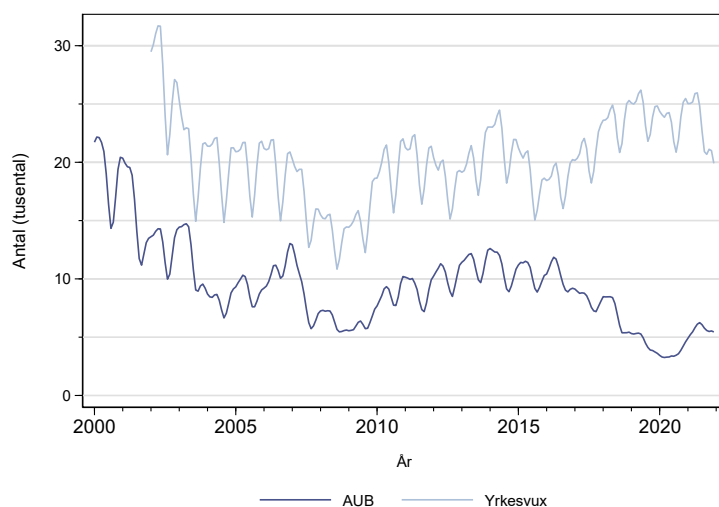
Det bör i detta sammanhang nämnas att det även finns inskrivna arbetslösa som läser teoretiska komvuxutbildningar (se Figur A2 i bilaga). Volymerna i teoretisk utbildning har ökat under slutet av den studerade perioden. Det kan även vara värt att notera att det totala antalet yrkesvuxutbildningar (det vill säga inklusive personer som inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen) ökade relativt kraftigt mellan 2009 och 2018 (se Figur A3 i bilaga), dvs efter införandet av yrkesvuxsatsningen, men denna ökning utgjordes alltså i första hand av personer som inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid utbildningens start.

Regeringsuppdraget att öka volymerna i arbetsmarknadsutbildning 2020 tycks inte ha fått något större genomslag i volymerna samma år, även om antalet *nya* arbetsmarknadsutbildningar ökade efter 2020 (se Figur 4). Arbetsförmedlingen fick, som nämnt, även ett sådant uppdrag 2021. I linje med myndighetens egna

²³ Om en individ exempelvis deltog i en utbildning under sex månader räknas hon eller han med vid varje månadsvis mät punkt under den tid utbildningen pågår.

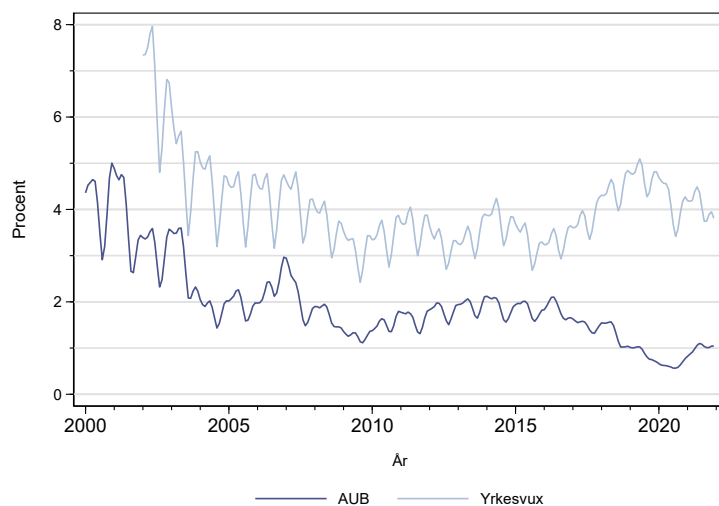
²⁴ I bilagan visar vi även andelen i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux bland personer med en inskrivningstid på minst 6 månader. Detta ger en bild som likar den vi får när vi inte betingar på inskrivningstid. Andelen som deltar i yrkesvux är något lägre bland personer som varit inskrivna minst 6 månader, men följer samma mönster över tid.

analyser (Arbetsförmedlingen 2021a; 2022) syns en ökning av volymerna efter 2020.



Figur 2 Antal deltagare i AUB och yrkesvux per månad 2000–2021

Anm. Figuren visar antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux vid ett givet datum varje månad. Yrkesvux-volymerna baseras endast på deltagare som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid utbildningsstart. Tre månaders glidande medelvärde visas.



Figur 3 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux varje månad som procentandel av samtliga inskrivna 2000–2021

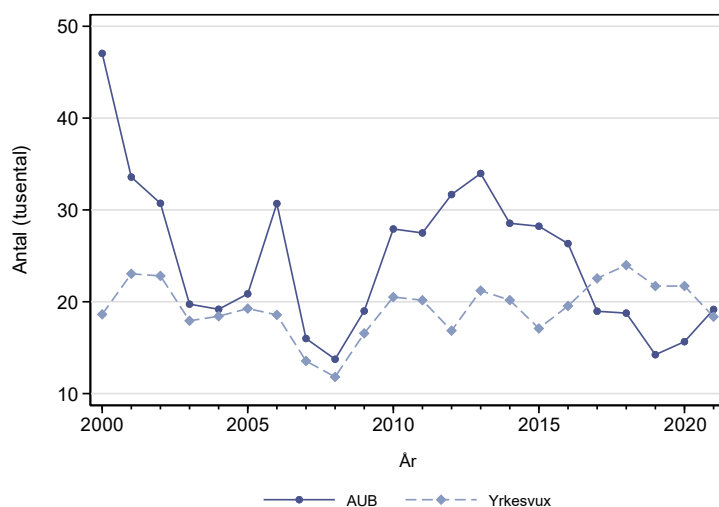
Anm.: Figuren baseras på antalet pågående arbetsmarknads- och yrkesvuxutbildningar vid ett givet datum varje månad. Yrkesvux-volymerna inkluderar endast deltagare som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid utbildningsstart. Tre månaders glidande medelvärde visas.

De ovanstående figurerna visar antalet respektive andelen utbildningar som *pågick* vid ett givet datum varje månad. Detta ger en bild av antalet och andelen av inskrivna som var engagerade i respektive utbildningsform vid en given tidpunkt. För dessa beskrivningar – specifikt för jämförelsen mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – har utbildningslängden betydelse. En yrkesvuxutbildning pågår i genomsnitt omkring ett år, vilket är betydligt längre än genomsnittet för arbetsmarknadsutbildningar, som är runt tre månader (se Figur A4 i bilagan).²⁵ Ett annat sätt att beskriva volymerna i dessa utbildningsformer är att visa antalet *påbörjade* utbildningar varje år. En sådan beskrivning utgår endast från datumet för en utbildnings start och längden på utbildningen har därmed ingen direkt betydelse för de observerade volymerna. Figur 4 visar antalet påbörjade arbetsmarknads- och yrkesvuxutbildningar per år 2000–2021. I linje med slutsatserna som drogs ovan framgår här att antalet nya deltagare i arbetsmarknadsutbildning har minskat betydligt mellan 2000 och 2021. 2000 påbörjades närmare 50 000 arbetsmarknadsutbildningar. Mellan 2002 och 2016 varierade dessa volymer mellan 20 och 30 000, med undantag för 2008 då volymerna var lägre, och mellan 2018–2021 var antalet mellan 15 och 20 000.

Antalet påbörjade yrkesvuxutbildningar har med något undantag varit mer stabilt över tid. Volymerna har varierat runt 20 000 per år under hela perioden med en tydlig minskning mellan 2005 och 2008 och en ökning mellan 2015 och 2018. År 2000 påbörjade alltså betydligt fler arbetssökande inskrivna en arbetsmarknadsutbildning, närmare 50 000 jämfört med 20 000 påbörjade yrkesvuxutbildningar. Under perioden 2003–2017 minskade sedan skillnaden i deltagarantal, främst som en följd av ett lägre deltagarantal i arbetsmarknadsutbildning, och 2018–2020 påbörjades färre arbetsmarknads- än yrkesvuxutbildningar – runt 16 000 jämfört med 20 000. 2021 var antalet lika stort (ca 20 000).

Sammanfattningsvis minskade andelen arbetslösa i yrkesutbildning 2000–2010 för att sedan vara relativt konstant 2010–2021. Vi ser ingen tydlig ökning av volymerna i yrkesvux efter satsningen 2009. Efter 2017 utgör yrkesvux dock en större andel av yrkesutbildningen av arbetslösa, vilket sammanfaller med strategin att anvisa till reguljär utbildning i större utsträckning, men förändringen är ganska liten. Vi ser ingen ökning av volymerna i Arbetsmarknadsutbildning efter regeringsuppdragen 2020–2021.

²⁵ Snittlängden på Arbetsmarknadsutbildningar varierar med yrkesinriktning, där exempelvis utbildningar inom transport och tillverkning är betydligt kortare än inom vård- och omsorg. Snittlängden har minskat under slutet av perioden, vilket kan förklaras av att sammansättningen av kurser har förändrats över tid.



Figur 4 Antal påbörjade Arbetsmarknads- och yrkesvuxutbildningar per år 2000–2021

5.2 Deltagarsammansättning

Tabell 1 visar ett urval av genomsnittliga egenskaper för dem som påbörjade en arbetsmarknads- respektive yrkesvuxutbildning 2000 och 2021. Som en referenspunkt visar vi även hur genomsnittet såg ut bland samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen samma år.

Som tidigare nämnts har Arbetsförmedlingen sedan 2022 som målsättning att öka andelen kvinnor i arbetsmarknadsutbildning, mot bakgrund av att arbetsmarknadsutbildningen historiskt har dominerats av män.²⁶ Av Figur 5, som (bland annat) visar könsfördelningen för samtliga år, framgår att män har varit överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen under hela den studerade perioden och att denna andel har ökat trendmässigt över tid. År 2000 var 59 % av dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning män. 2021 var denna andel 69 %. Inom yrkesvux har förhållandet varit det omvända: 66 % av dem som påbörjade en yrkesvux-utbildning år 2000 var kvinnor. Motsvarande andel 2021 var 60 %. Den ojämna könsfördelningen är sannolikt till stor del en följd av fördelningen av yrkesinriktningar i de två utbildningsformerna, som följer den könsfördelning som gäller inom dessa yrken på arbetsmarknaden i stort.²⁷ Vi återkommer till yrkesinriktningar senare i avsnittet.

När det gäller deltagarnas utbildningsbakgrund har sammansättningen förändrats på ett likartat sätt i båda utbildningsformerna mellan 2000 och 2021. Andelen med förgymnasial och eftergymnasial utbildning har ökat, medan

²⁶ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2022.

²⁷ Exempel på yrken med tydlig majoritet av kvinnor bland samtliga anställda 16–64 år 2021: undersköterskor, hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende: kvinnor 89 %, vårdbiträden 71 %. Män dominerade inom exempelvis lastbilsförare (92 %), maskinoperatörer (85 %), installations- och serviceelektriker (97 %), företagssäljare (73 %). SCB, Yrkesregistret med yrkesstatistik 2021.

andelen med gymnasial utbildning har minskat. År 2000 hade 13 % av dem som påbörjade arbetsmarknadsutbildning och 19 % av dem som påbörjade yrkesvux som högst en förgymnasial utbildning. 2021 var dessa andelar 19 respektive 25 %, en förändring som delvis återspeglas bland samtliga inskrivna. Av Figur 5, som visar andelen med förgymnasial utbildning i de båda utbildningsformerna över hela den studerade perioden, framgår att denna andel har ökat trendmässigt under perioden med undantag för de sista två åren då det har skett en betydande minskning i båda utbildningsformerna. Ökningen av andelen med eftergymnasial utbildning och minskningen av andelen med gymnasial utbildning i båda utbildningsformerna motsvaras också i viss utsträckning av en motsvarande förändring bland samtliga inskrivna.

De som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning var i genomsnitt något äldre än dem som påbörjade yrkesvux både 2000 och 2021. Figur 5 visar genomsnittlig ålder över samtliga år. Här framgår att skillnaden i ålder vid utbildningsstart ökade efter 2005. Vidare har andelen utrikes födda ökat kraftigt över tid i båda utbildningsformerna. År 2000 var en fjärdedel av dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning eller yrkesvux utrikes födda, vilket ungefär motsvarade andelen bland samtliga inskrivna. 2020 var andelen 52 % bland dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning och 57 % bland dem som påbörjade en yrkesvuxutbildning. Andelen bland samtliga inskrivna var 50 %. Av Figur 5 framgår att andelen utrikes födda ökade betydligt i både utbildningsformerna mellan 2000 och 2019, för att sedan minska mellan 2019 och 2021.

Mellan 2000 och 2021 skedde även en betydande ökning av andelen deltagare med långa inskrivningstider i arbetsmarknadsutbildningen. 2000 var den genomsnittliga inskrivningstiden före utbildningsstart drygt ett och ett halvt år (595 dagar). År 2021 var motsvande tid ca 2 år och 4 månader (867 dagar). Även inom yrkesvux syns en ökning av den genomsnittliga inskrivningstiden innan utbildningsstart, från (i genomsnitt) 551 dagar år 2000 till 693 dagar år 2021. Av Figur 6 framgår att tiden mellan inskrivning och utbildningsstart har varit kortare för yrkesvux än arbetsmarknadsutbildning under hela den studerade perioden, men att skillnaden ökade efter 2009. Att det har skett en ökning av utbildningsdeltagare med lång tid i arbetslöshet bakom sig återspeglas också i att fler har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin före utbildningsstart, vilket framgår i Figur 7.²⁸ Andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning som tidigare i perioden deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin har sedan garantin introducerades 2007 ökat trendmässigt från 5–15 % fram till 2010 till mellan ca 35 och 50 % åren därefter. Sammantaget visar detta en utveckling mot att arbetsmarknadsutbildning i större utsträckning erbjuds arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Även bland inskrivna deltagare i yrkesvux har det

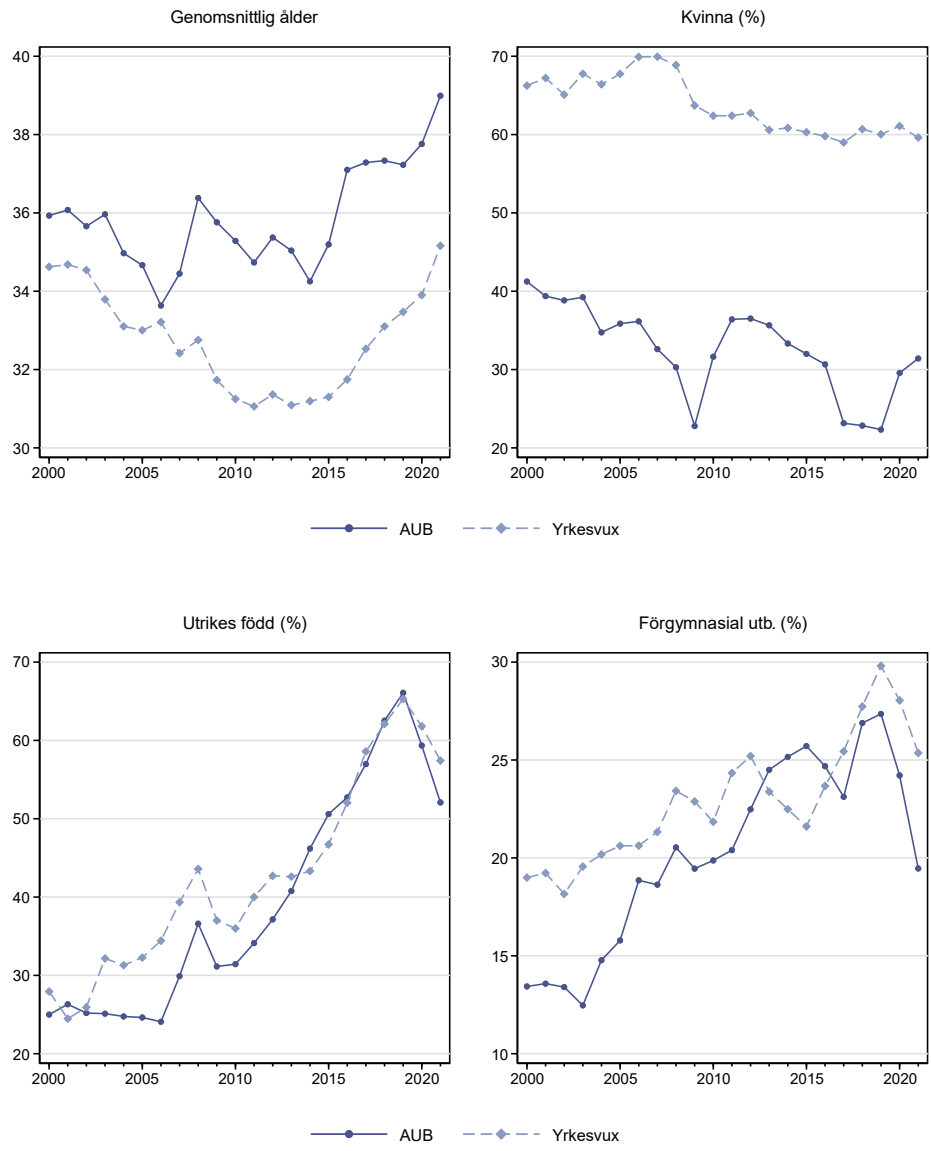
²⁸ Jobb- och utvecklingsgarantin är ett ramprogram som ska erbjudas huvudsakligen till personer som har varit arbetslösa under lång tid. En person kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin om han eller hon I) har fått arbetslöshetsersättning, men förbrukat 300 ersättningsdagar i en ersättningsperiod och inte återqualificerat sig för en ny period, II) inte har fått arbetslöshetsersättning, men under 14 sammanhängande månader har varit arbetslös och anmäl som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program, eller III) har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader, eller IV) deltagit i etableringsinsatser för nyanlända invandrare under maximal tid. Ytterligare några grupper kan, om vissa villkor är uppfyllda, ha rätt att delta (ensamstående som har egna barn under 18 år samt personer som har dömts till fängelse och beviljats vistelse utanför anstalt eller är villkorligt frigivna men inte har fullgjort ett år av provotiden). Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

blivit vanligare att utbildningen föregås av jobb- och utvecklingsgarantin, men andelen för vilka detta gäller har varit betydligt lägre och varierat mindre än för deltagare i arbetsmarknadsutbildning. År 2020 hade ca 25 % av de inskrivna yrkesvux-deltagarna deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin före utbildningsstart.

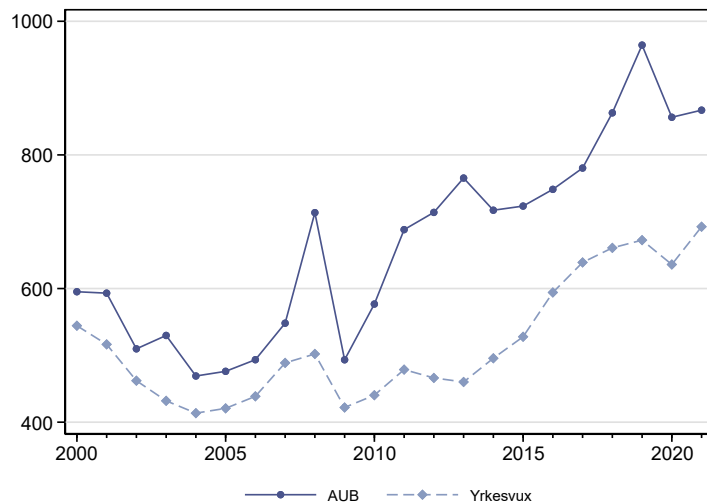
Tabell 1 Genomsnittliga egenskaper för nya deltagare i arbetsmarknadsutbildning, yrkesvux (bland inskrivna) samt samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen

	2000			2021		
	AUB	Yrkesvux	Inskrivna	AUB	Yrkesvux	Inskrivna
Medelvärde/andel						
Ålder	36,0	34,6	37,7	39,0	35,2	39,7
20–25 år	0,19	0,19	20,3	0,14	0,22	16,0
26–35 år	0,34	0,38	29,7	0,29	0,34	27,7
36–45 år	0,27	0,28	21,8	0,25	0,24	21,7
46–55 år	0,17	0,13	16,1	0,21	0,14	18,8
56–65 år	0,04	0,01	12,1	0,11	0,05	15,9
Kvinna	0,41	0,66	49,2	0,31	0,60	47,7
Förgymn. utb.	0,13	0,19	22,8	0,19	0,25	25,2
Gymnasial utb	0,70	0,71	57,9	0,53	0,55	47,4
Eftergymn utb.	0,16	0,10	19,4	0,27	0,20	27,5
Utrikes född	0,25	0,27	23,6	0,52	0,57	50,6
Dagar mellan inskrivning och utbildningsstart	595	551		867	693	
Antal obs	47 046	16 938	918 945	19 161	18 367	868 935

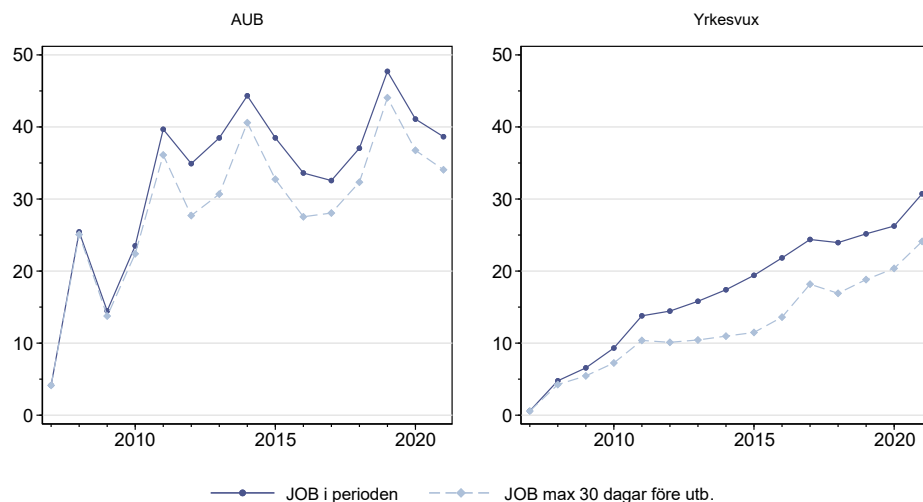
Anm: Baserat på deltagare i yrkesvux som var inskrivna vid kursstart. ”Inskrivna” refererar till samtliga som var inskrivna på Arbetsförmedlingen någon gång under mätåret. Värdena i dessa kolumner baseras på pågående inskrivningar vid Arbetsförmedlingen (den så kallade stocken av inskrivna, inte ”inflödet”). Därmed jämförs de som påbörjade en utbildning ett givet år (”inflödet” i utbildning) med dem som var inskrivna samma år (”stocken” av inskrivna).



Figur 5 Genomsnitt/procentandel för individegenskaper 2000–2021



Figur 6 Genomsnittligt antal dagar i inskrivning vid utbildningsstart 2000–2021



Figur 7 Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, (%)

5.3 Regional variation

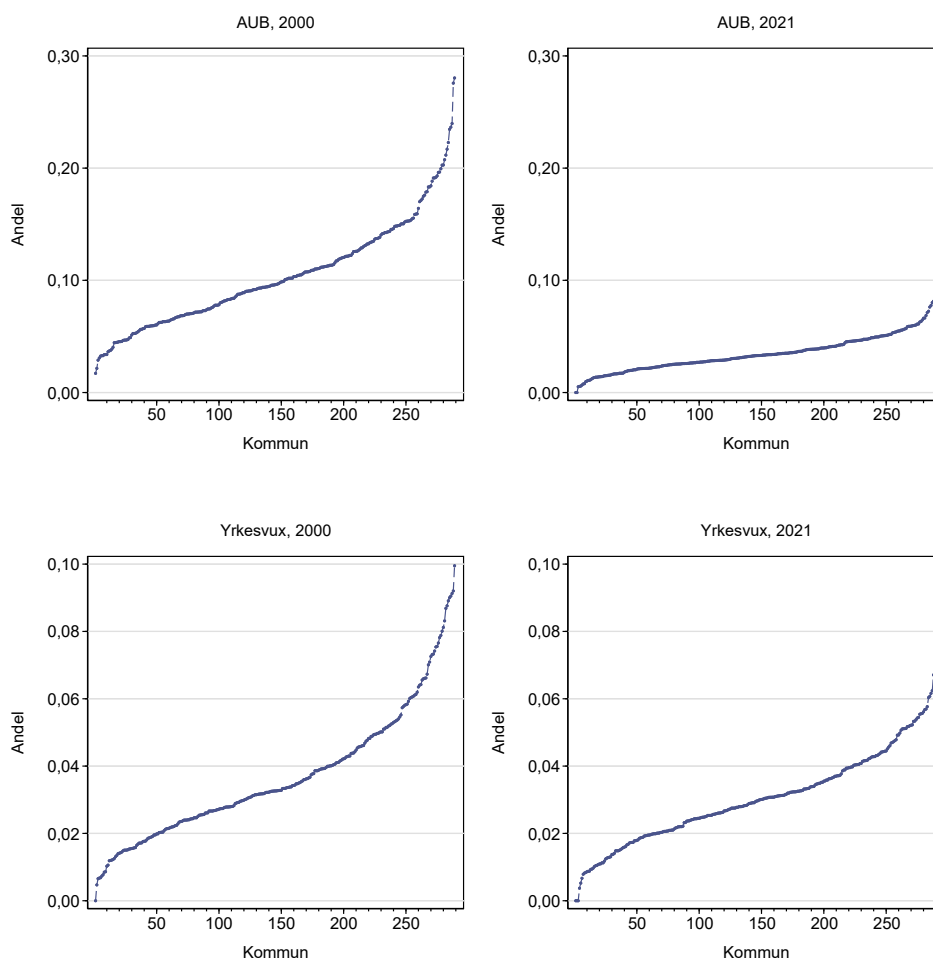
I detta avsnitt beskriver vi översiktligt hur deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux varierar över kommuner. Är deltagandet i arbetsmarknadsutbildning högre i kommuner där tillgången till platser inom yrkesvux är låg eller vice versa? Eller är yrkesutbildningar särskilt använda i vissa regioner och inte i andra? Vi har även sett att deltagarantalet i arbetsmarknadsutbildning har minskat kraftigt över tid. Den geografiska beskrivningen ger svar på om det har skett en generell minskning i hela landet, eller om det är vissa kommuner eller regioner som har minskat antalet utbildningsplatser i hög grad.

Figur 8 visar deltagare i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux som andel av samtliga inskrivna i varje kommun under åren 2000 och 2021.²⁹ Kommunerna är rangordnade från lägst till högst deltagande (längst till vänster på x-axeln finns kommunen med lägst andel deltagare). Syftet är att undersöka om deltagandegraden är jämnt fördelad över landet och om spridningen (det vill säga skillnaden mellan kommuner i deltagandegrad) har förändrats över tid.³⁰ Minskningen av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning under perioden 2000–2021 framgår tydligt i figuren. I mediankommunen var deltagandet 10 % år 2000. 2021 var det knappt 3 %. Det är också tydligt att spridningen över kommuner var betydligt större år 2000. I tiondelen av kommunerna med lägst deltagande detta år var 0–5 % av de inskrivna i en arbetsmarknadsutbildning. Motsvarande andel var 16–30 % i tiondelen av kommunerna med högst deltagandegrad. 2021 var spridningen över kommuner relativt liten. I kommunen motsvarande den 10:e percentilen (rankat från lågt till högt deltagande) deltog 1,3 % av samtliga inskrivna i arbetsmarknadsutbildning och i kommunen i den 90:e percentilen ca 4 %. Sammanfattningsvis har både deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och variationen i deltagande mellan kommuner minskat betydligt mellan 2000 och 2021.

När det gäller yrkesvux var både deltagandet och spridningen över kommuner betydligt lägre än i arbetsmarknadsutbildning både 2000 och 2021. Fördelningen över kommuner var ungefär densamma båda åren. Som konstaterats tidigare verkar inte minskningen av antalet arbetsmarknadsutbildningar ha motsvarats av ett ökat deltagande i yrkesvux bland dem som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

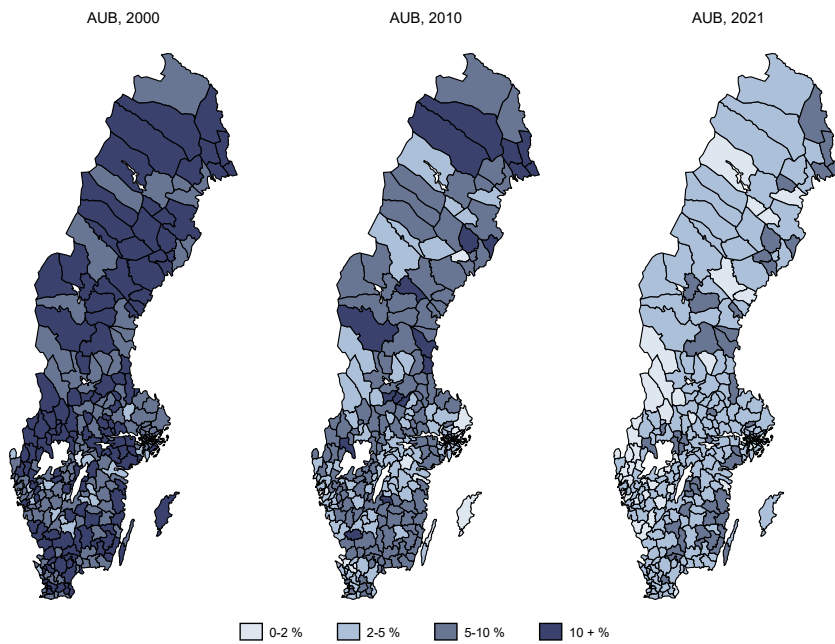
²⁹ Kvoten är beräknad som antalet påbörjade utbildningar under ett år dividerat med det genomsnittliga antalet inskrivna totalt en given månad under samma år.

³⁰ Möjligheterna att bedriva utbildning, de arbetssökandes egenskaper (t.ex. utbildningsnivå och ålder) liksom behovet på arbetsmarknaden ser givetvis olika ut i olika kommuner. En helt jämn fördelning av utbildningsplatser kan därför vara svår att åstadkomma, och är sannolikt inte heller önskvärd. Fördelningen över landet är dock relevant att beskriva för att få en bild av hur utbildningsformerna används i praktiken.

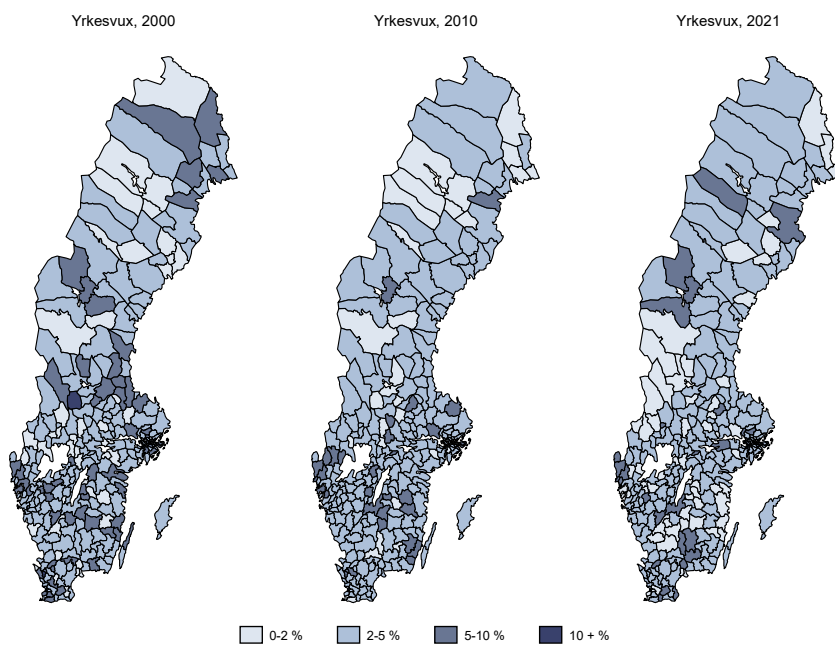


Figur 8 Deltagare i utbildning som andel av samtliga inskrivna per kommun

Vi kompletterar den ovanstående beskrivningen med en kartbild över hur deltagandegraden ser ut och har förändrats geografiskt. Det ger en bild över hur utbildningsdeltagande sett ut i olika delar av landet. I Figur 9 och Figur 10 illustreras deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux (andelen av samtliga inskrivna per kommun) med hjälp av färger. Mörkare färg indikerar en högre andel deltagare. Utifrån kartbilden framgår inget tydligt mönster när det gäller geografisk spridning. Arbetsmarknadsutbildning förekom över hela landet i både år 2000 och 2021. År 2021 var nivåerna i de allra flesta kommuner dock betydligt lägre än 2000. Figuren visar att år 2000 deltog minst 5 % av samtliga inskrivna i arbetsmarknadsutbildning i en majoritet av kommunerna. I en stor andel av kommunerna var andelen minst 11 %. År 2021 låg de flesta kommuner i stället inom intervallet 2–5 %. Utifrån kartbilderna finns heller ingen indikation på att deltagande i arbetsmarknadsutbildning skulle samvariera med deltagande i yrkesvux. Det vill säga att kommuner med högt deltagande i arbetsmarknadsutbildning motsvaras av ett lågt deltagande i yrkesvux bland inskrivna.



Figur 9 Deltagare i arbetsmarknadsutbildning som andel av samtliga inskrivna per kommun, 2000, 2010 och 2021



Figur 10 Deltagare i yrkesvux som andel av samtliga inskrivna per kommun, 2000 och 2021

För att testa om deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux samvarierar på regional nivå skattar vi även en korrelationskoefficient mellan deltagandegraden i utbildningsformerna respektive år (Tabell 2). Skattningen visar på ett svagt negativt samband mellan deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux. Det ska tolkas som att andelen inskrivna som deltagit i arbetsmarknadsutbildningen är något högre i kommuner där andelen som deltagit i yrkesvux är låg. Korrelationskoefficienten är dock enbart ett mått på samvariation – den visar inte på ett orsaksförhållande. Sambandet är svagt negativt samtliga år (2000, 2010, 2021), men inte statistiskt signifikant år 2000.

Tabell 2 Korrelation andel i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux per kommun

Var	Pearsons korr.	P-värde
AUB*Yrkesvux, 2000	-0,114	0,052
AUB*Yrkesvux, 2010	-0,148	0,011
AUB*Yrkesvux, 2021	-0,155	0,008

Sammanfattningsvis har antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen minskat över hela landet, även om det förekommer vissa nivåskillnader mellan kommuner. Vi finner heller ingen tydlig geografisk samvariation mellan volymerna i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux, varken i meningen att regioner med en relativt hög deltagandegrad i den ena utbildningsformen har en lägre andel i den andra, eller att vissa regioner särskilt ser ut att satsa på utbildningsinsatser och andra inte. Fördelningen av platser inom yrkesvux är relativt jämnt fördelad över landet.

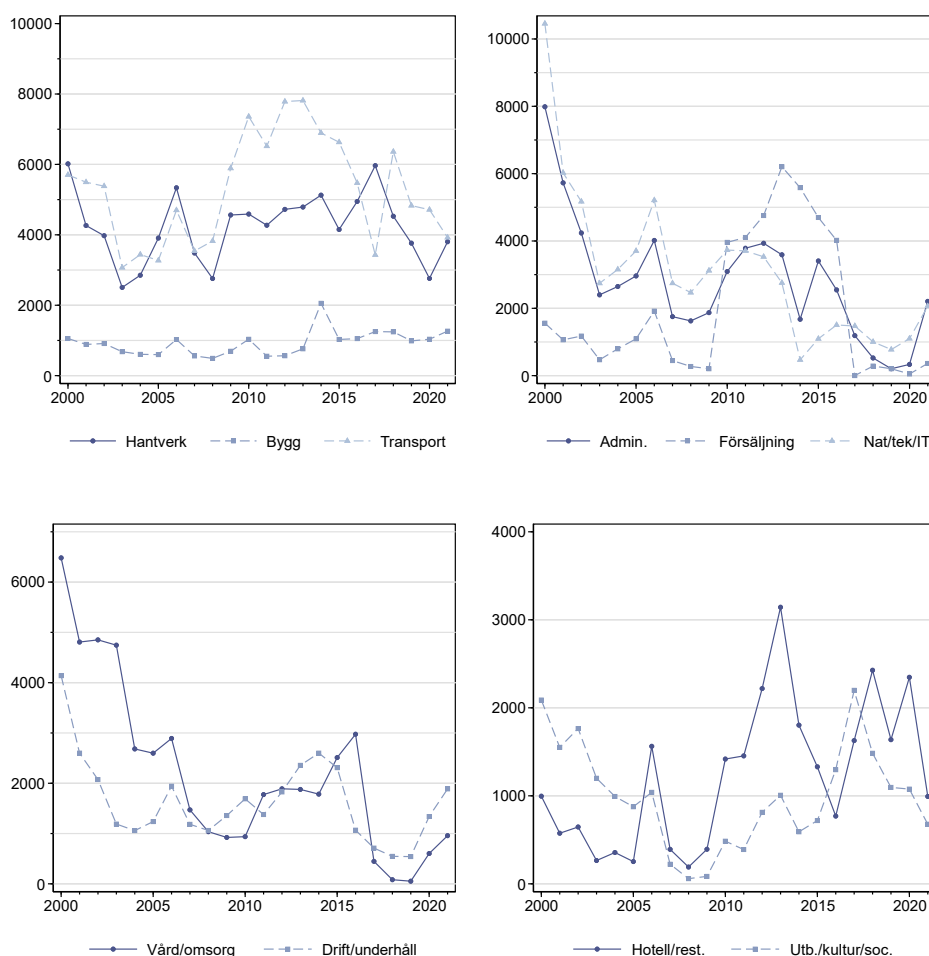
Sammanfattningsvis finns en stor skillnad mellan deltagare i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux när det gäller kön: män är kraftigt överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning medan det motsatta gäller för yrkesvux, där kvinnor är i majoritet. De som läser arbetsmarknadsutbildning är i genomsnitt äldre än de som läser inom yrkesvux och denna skillnad har ökat mellan 2000 och 2021. Vidare har det skett en kraftig ökning av andelen utrikes födda i båda utbildningsformerna och även andelen deltagare med som mest förgymnasial utbildning har ökat över tid. Bland dem som påbörjar en arbetsmarknadsutbildning syns en kraftig ökning av både tiden som inskriven vid Arbetsförmedlingen och andelen i jobb- och utvecklingsgarantin vid utbildningsstart. Det tyder på att andelen personer som står långt ifrån arbetsmarknaden när de påbörjar utbildningen har ökat under den studerade perioden.

5.4 Utbildningsinriktningar

Nedan beskriver vi vilka yrkesinriktningar som har förekommit inom arbetsmarknadsutbildningen och yrkesvux under perioden 2000–2020.

Figur 11 visar antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar per år och yrkesinriktning under perioden 2000–2021. Inom samtliga inriktningar har volymerna varierat över tid. Från omkring 2005 och framåt har transport och hantverk/tillverkning varit de vanligaste inriktningarna. Tillsammans har de utgjort minst 30 % av samtliga utbildningsinriktningar varje år – 2019 så mycket

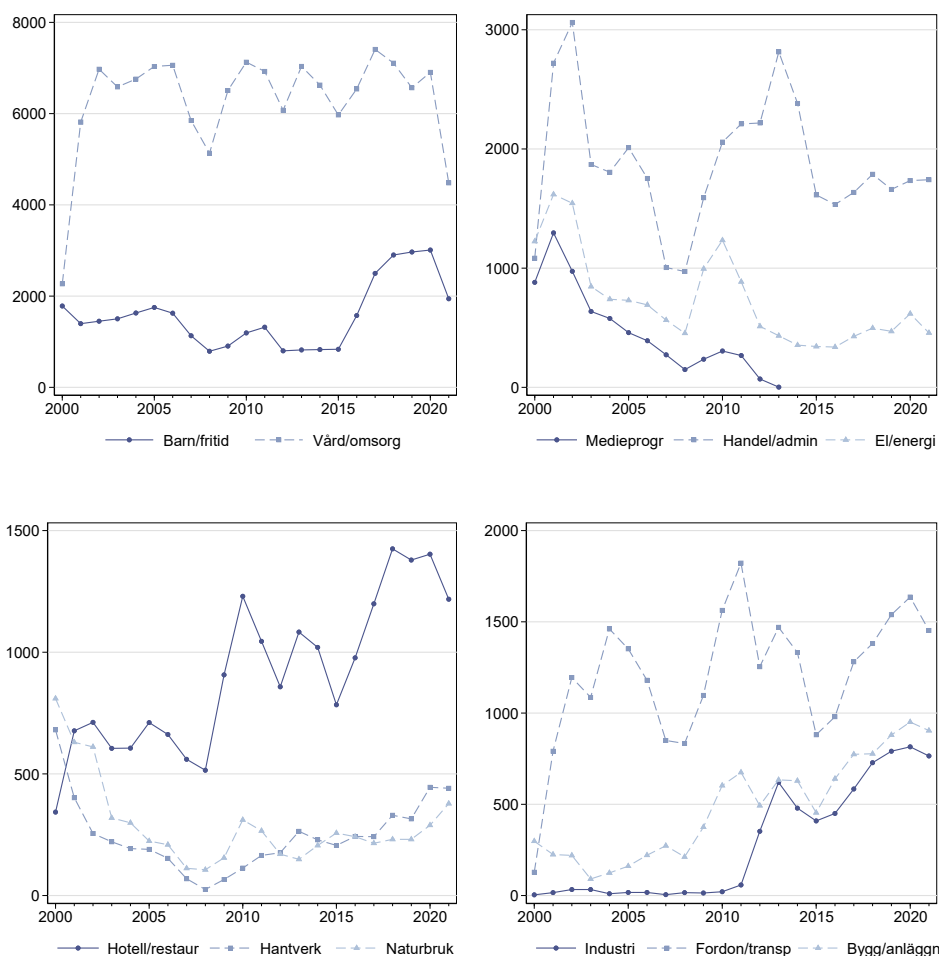
som 60 %. Utbildningar inom IT/natur/teknik, försäljning/inköp samt olika former av kundservice, och administration har förekommit i relativt stor omfattning under åren 2010–2016 men därefter har antalet påbörjade utbildningar inom dessa inriktningar sjunkit till låga nivåer. Även utbildningar inom hälso- och sjukvård har minskat betydligt i omfattning över tid, från höga nivåer under 00-talets första år. Just utbildning inom hälso- och sjukvård förekommer dock i hög utsträckning inom komvux. En möjlig förklaring till de minskade volymer när det gäller dessa utbildningar kan vara Arbetsförmedlingens strategi att inte konkurrera med reguljär utbildning.



Figur 11 Antal påbörjade arbetsmarknadsutbildningar efter yrkesinriktning 2000–2021

Inom yrkesutbildning på komvux dominerar vård- och omsorgsutbildning kraftigt med omkring 6–8 000 utbildningsstarter per år under hela perioden 2000–2021, vilket framgår av Figur 12. För övriga inriktningar överstiger antalet påbörjade utbildningar bara i något enstaka fall och år 3 000 (barn- och fritid samt handel- och administration). I övriga fall är volymerna mindre än, eller

betydligt mindre än, 2 000 per år. Som vi har sett tidigare är variationen över tid betydligt mindre inom yrkesvux än arbetsmarknadsutbildning.



Figur 12 Antal påbörjade yrkesvuxutbildningar efter yrkesinriktning 2000–2021

Anm.: Figuren visar de de yrkeselever vi kan klassificera till program (se avsnitt 4.1).

Vi finner inte heller för de enskilda yrkesinriktningarna några tydliga tecken på geografisk samvariation. På samma sätt som för utbildningsformerna totalt skattar vi en korrelationskoefficient mellan deltagandegraden (som andel av samtliga inskrivna) i respektive yrkesinriktning på kommunal nivå för åren 2000, 2010 och 2021.

Skattningen visar ett svagt negativt samband för utbildningar inom administration för samtliga studerade år. Det vill säga, i kommuner med en (relativt) hög andel deltagare i inom arbetsmarknadsutbildningen är deltagandegraden något lägre inom administrationsutbildningar inom komvux.

När det gäller utbildningar inom hälso- och sjukvård är sambandet svagt negativt år 2000, men statistiskt insignifikant övriga år. För hantverk och tillverkning är

sambandet istället svagt negativt år 2021, men insignifikant i övrigt. För övriga inriktningar är sambandet nära noll och insignifikant alla studerade år. Deltagarvolymerna (som andel av samtliga inskrivna) i de två utbildningsformerna tycks utifrån dessa resultat inte samvariera i någon högre grad varken över tid, för ett enskilt år eller för någon av de studerade yrkesinriktningarna.

Tabell 3 Korrelation andel i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux per kommun för olika yrkesinriktningar

	Pearsons	P-värde	Pearsons	P-värde	Pearsons	P-värde
	korr.		korr.		korr.	
	2000	2000	2010	2010	2021	2021
Hantverk/tillverkning	0,017	0,776	0,029	0,617	-0,166	0,004
Bygg- och anläggning	0,033	0,573	0,031	0,602	0,013	0,832
Administration m.fl.	-0,087	0,137	-0,109	0,064	-0,142	0,015
Hälsa- och sjukvård	-0,143	0,014	0,019	0,747	-0,050	0,391
Hotell, restaurang	0,001	0,987	-0,016	0,785	-0,006	0,918
Transport	-0,034	0,567	-0,062	0,293	0,026	0,663

Sammanfattningsvis finns stora skillnader mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux med avseende på vilka yrkesutbildningar som ges. Inom arbetsmarknadsutbildning dominerar transport och hantverk/tillverkning (efter 2005), medan vårdutbildningen är den absolut vanligaste inriktningen inom yrkesvux. Inom yrkesvux ges även utbildning inom barnomsorg. Skillnaden i yrkesinriktningar är sannolikt en bidragande orsak till skillnaden i könsfördelning mellan utbildningsformerna. Arbetsmarknadsutbildning sker till stor del inom mansdominerade yrken och yrkesvux erbjuder huvudsakligen vård- och omsorgsutbildningar, vilka domineras av kvinnor.

6 Avslutning

I den här rapporten har vi studerat hur det samlade utbudet av gymnasiala yrkesutbildningar för inskrivna på Arbetsförmedlingen har utvecklats 2000–2021. Vi har utöver deltagande i arbetsmarknadsutbildning kompletterat med information om övergångar till yrkesutbildningar på komvux (yrkesvux), något som tidigare inte har studerats. Att komplettera bilden med utvecklingen av yrkesvux-utbildningar är viktigt eftersom politikens inriktning under de senaste åren inneburit att det reguljära utbildningssystemet har fått ta ett allt större ansvar för arbetsmarknadspolitiken.

Vi finner att andelen av de inskrivna som är registrerade på en gymnasial yrkesutbildning minskade från 10 % 2000 till ca 5 % 2010, för att därefter ligga på en förhållandevis konstant nivå till 2021. Det är utanför ramen för den här studien att ha en bestämd uppfattning om hur stora volymerna i yrkesutbildning bör vara, men vi kan konstatera att mellan 2010 och 2021 har utbildningsbehovet hos de arbetssökande ökat. En stor andel är långtidsinskrivna och många inskrivna har vistats en kort tid i landet och saknar därför grundläggande utbildning och arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt är andelen som fått en yrkesutbildning oförändrad.

Andelen av de inskrivna som deltagit i arbetsmarknadsutbildning har minskat kontinuerligt över tid och motsvarade ca 1 % av de inskrivna år 2020.

Utvecklingen har varit likartad över landet. Under 2020 påbörjades ca 16 000 arbetsmarknadsutbildningar, ungefär samma antal som 2007. Antalet inskrivna arbets sökande var dock betydligt högre 2020 (ca 500 000) jämfört med 2007 (ca 350 000). Regeringen har sedan 2020 försökt motverka minskningen av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning genom att i regleringsbrevet ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka deltagarantalet. Det har dock visat sig svårt att omformulera till praktik. Arbetsförmedlingen lyfter ett antal tänkbara förklaringar till detta, exempelvis målkonflikter avseende uppdragen att öka övergångar till matchningstjänster och reguljär utbildning, samt finansiella restriktioner (begränsade medel för aktivitetsstöd). Det senare argumentet är sannolikt en viktig förklaring till att andelen av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin har ökat över tid och att den genomsnittliga inskrivningstiden vid utbildningsstart har ökat från omkring 600 dagar till närmare 900 dagar mellan åren 2000 och 2020. Sammantaget betyder detta att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning över tid har kommit att stå allt längre från arbetsmarknaden.

Ett viktigt resultat i rapporten är att antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar bland de inskrivna inte tycks ha ökat i någon nämnvärd omfattning efter yrkesvux-satsningen 2009. Mellan 2000 och 2021 har antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar varit runt 20 000 per år. Antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar har alltså legat konstant samtidigt som antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar har minskat över tid. Sammantaget betyder det att yrkesvux-utbildningar utgör en över tid ökande andel av yrkesutbildningarna.

Arbetsmarknadsutbildning har i syfte att motverka bristsituationer på arbetsmarknaden, vilket inte är lika tydligt för yrkesutbildningar på komvux som styrs av individernas val. I termer av åtgärder för att underlätta matchningen på arbetsmarknaden kan det därför vara riskfyllt att förlita sig på yrkesutbildningar på komvux i alltför stor utsträckning. Arbetsförmedlingen kan förvisso numera anvisa till reguljär utbildning, men inte till specifika yrkesinriktningar. De möjligheter som finns för Arbetsförmedlingen att anvisa personer till reguljär utbildning (med bibehållen ersättning) tycks i allt väsentligt användas för grundläggande utbildning.

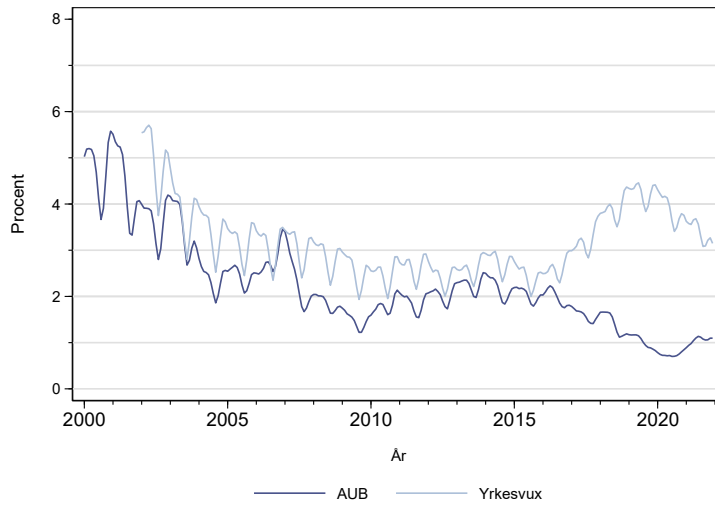
Det förekommer en tydlig uppdelning mellan vilka utbildningar som ges på Arbetsförmedlingen respektive komvux. På komvux dominerar vårdutbildningar, medan utbildningar inom transport och hantverksyrken dominerar på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens strategi för att matcha till jobb via utbildning som infördes 2017 kan i vissa avseenden ha förstärkt denna uppdelning. En del i den strategin är nämligen att Arbetsförmedlingen i första hand ska förlita sig på det reguljära utbildningssystemet när det kommer till yrkesutbildningar: finns reguljära yrkesutbildningar i tillräcklig omfattning ska Arbetsförmedlingen inte upphandla motsvarande arbetsmarknadsutbildningar. Efter införandet av strategin tillhandahåller Arbetsförmedlingen i ännu mer begränsad omfattning vårdutbildningar än tidigare. Uppdelningen med avseende på utbildningsinriktningar innebär också att arbetslösa som vill söka sig till vårdyrken får finansiera sig med studiestöd/studielån, medan personer som vill söka sig till transport- och fordonsutbildningar kan få studera med aktivitetsstöd.

Referenser

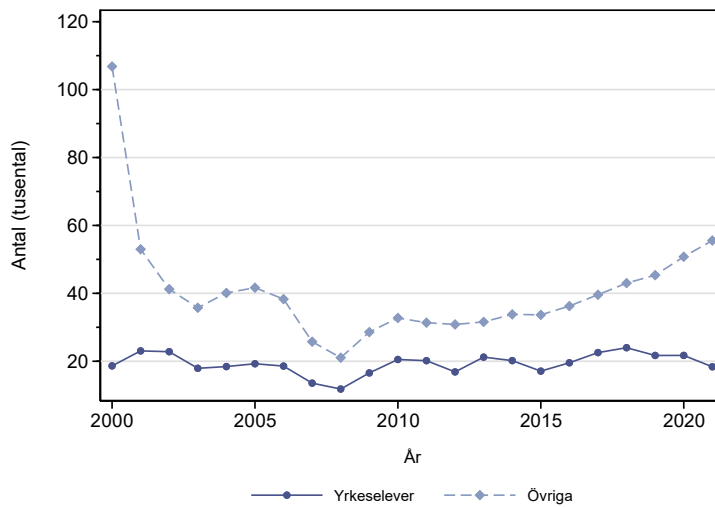
- Arbetsförmedlingen (2009), ”Arbetsmarknadsrapport 2009:2”, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2021a), ”En effektiv, strategisk och jämställd arbetsmarknadsutbildning”, Arbetsförmedlingen, diarienummer: Af-2021/0002 9540.
- Arbetsförmedlingen (2021b), ”Öka övergångar till reguljär utbildning – Återrapport om utbildningsplikten”, Arbetsförmedlingen, diarienummer: Af-2021/0067 4581.
- Arbetsförmedlingen (2021c), ”Öka övergångar till reguljära studier – Återrapport (del 2)”, Arbetsförmedlingen, diarienummer: Af-2021/0026 4333.
- Arbetsförmedlingen (2022), ”Effektiv och strategisk användning av arbetsmarknadsutbildning 2022”, Arbetsförmedlingen, diarienummer: Af-2022/0074 3954.
- Arbetsförmedlingen (2023a), ”Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020, Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet”, Arbetsförmedlingen, diarienummer: Af-2023/0003 2435.
- Arbetsförmedlingen (2023b), ”Inriktning för en effektivare arbetsmarknadsutbildning”, Arbetsförmedlingen, diarienummer: Af-2023/0090 8224.
- Card D., Kluge J. & A. Weber (2018), ”What works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, vol 16(3).
- Crépon B. & G. van den Berg (2016), ”Active Labor Market Policies”, *Annual Review of Economics, Annual Reviews*, vol 8(1).
- de Luna X., Forslund A. & L. Liljeberg, (2008), ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04”, IFAU Rapport 2008:1.
- de Luna X., A. Stenberg & O. Westerlund (2014), ”Does Formal Education for Older Workers Increase Earnings? – Evidence Based on Rich Data and Long-term Follow up”, *Labour* 28(2).
- Finanspolitiska Rådet (2009), Studier i Finanspolitik 2009.
- Finanspolitiska Rådet (2010), Studier i Finanspolitik 2010.
- Forslund A. & J. Vikström (2011), ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, IFAU Rapport 2011:7.
- Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.
- Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
- Gerdes, C. (2015), Effektskattningar av arbetsmarknadspolitiska program – med fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Arbetsförmedlingen Ura 2015:4. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Habibija A. & A. Löfgren (2019), ”Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb – konkreta förbättringsförslag”, LO.
- Lechner M. & C. Wunsch (2009), ”Are training programs more effective when unemployment is high?”, *Journal of Labor Economics* 27, 653–692.

- Liljeberg L., S. Roman & M. Söderström (2019), "Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995-2015. Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen", IFAU Rapport 2019:17
- Martinson S. & M. Lundin (2003), "Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet", IFAU Rapport 2003:10.
- Okeke S. (2005), "Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik", Ura 2005:6, AMS
- Proposition 2021/22:159: Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.
- Regnér J. (2014), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006", IFAU Rapport 2014:13.
- Riksrevisionen (2015), "Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov", RiR Granskningsrapport 2015:22.
- SFS 2017:819. *Förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017819-om-ersattning-till-deltagare_sfs-2017-819
- Skolverket (2020), "Uppföljning av utbildningar som finansierats med statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning 2019", PM Dnr: 2020:1377
- Skolverket (2022), "Uppföljning av regionalt yrkesvux, Utbildning 2021 och etablering 2020".
- SOU (2019), "Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande från Arbetsmarknadsutredningen", SOU 2019:3.
- SOU (2020), "Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning", SOU 2020:33.
- Statskontoret (2012), "Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse", Statskontoret 2012:28, Stockholm
- Stenberg A. (2007), "Comprehensive Education or Vocational Training for the unemployed?", *International Journal of Manpower* 28(1).
- Stenberg, A. (2010), "The Impact of Annual Earnings of Adult Upper Secondary Education in Sweden", *International Journal of Lifetime Education* 29(3).
- Stenberg, A. (2011), "Using Longitudinal Data to Evaluate Publicly Provided Formal Education for Low Skilled", *Economics of Education Review* 30.
- Stenberg A. & O. Westerlund (2008), "Does comprehensive education work for the long term unemployed?", *Labour Economics* vol. 15(1).
- Stenberg A. & O. Westerlund (2015), "The long-term earnings consequences of general vs. specific training of the unemployed", *IZA Journal of European Studies* vol. 4:22.
- Vikström J. & G. van den Berg (2017), "Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning", IFAU Rapport 2017:17.

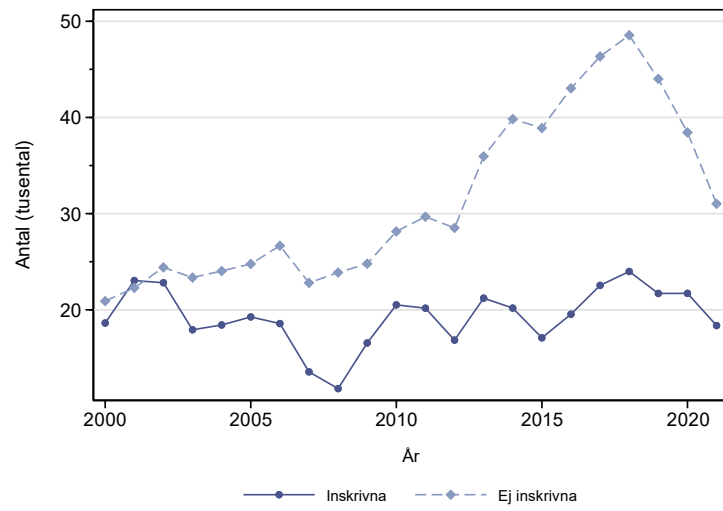
Bilaga



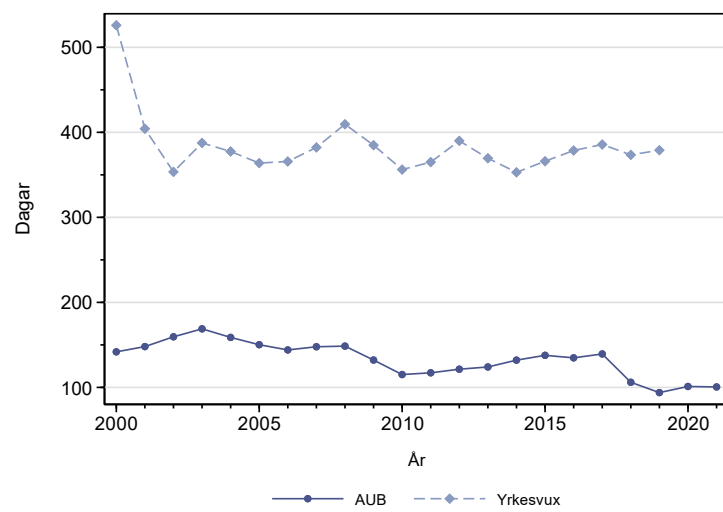
A 1 Arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux som andel av samtliga inskrivna 2000–2021 (%). Enbart inskrivna med minst 6 månaders inskrivningstid



A 2 Antal påbörjade studieperioder på komvux bland inskrivna 2000–2020, uppdelat på yrkes elever och övriga



A 3 Antal påbörjade yrkesvuxutbildningar totalt sett, uppdelat på inskrivna och ej inskrivna



A 4 Genomsnittlig utbildningslängd 2000–2021 (2019)