

Gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa 2000–2021

Linus Liljeberg

Sara Roman

Martin Söderström

Gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa 2000–2021^a

av

Linus Liljeberg^b, Sara Roman^c och Martin Söderström^d

2025-01-17

Sammanfattning

Rapporten behandlar gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2000–2021. Vi beskriver deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning på komvux (yrkesvux), diskuterar regelverken översiktligt samt redogör för tidigare studier av utbildningarnas arbetsmarknads-effekter. Antalet arbetslösa som påbörjade en gymnasial yrkesutbildning minskade från omkring 65 000 år 2000 till cirka 40 000 år 2021. Det berodde främst på en minskning av antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar: från 30 000–50 000 per år i början av 2000-talet till 15 000–20 000 efter 2019. Volymerna i yrkesvux har varit mer stabila över tid, med en viss ökning 2016–2018. Män är kraftigt överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildning, medan det omvända gäller för yrkesvux. Detta hänger sannolikt samman med de yrkesinriktningar som finns inom de två utbildningsformerna. Andelen utrikes födda och andelen med högst förgymnasial utbildning har ökat över tid inom båda utbildningsformerna. Det har också blivit vanligare att de arbetssökande varit arbetslösa en längre tid före utbildningen. Förändringarna återspeglar till stor del utvecklingen bland samtliga arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.

^a Vi tackar Jonas Cederlöf, Martin Lundin, Lisa Laun och Annika Sundén samt Finanspolitiska rådets ledamöter och kansli för värdefulla kommentarer.

^b IFAU, e-post: linus.liljeberg@ifau.uu.se

^c IFAU, e-post: sara.roman@ifau.uu.se

^d IFAU, e-post: martin.soderstrom@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Bakgrund	5
2.1	Arbetsmarknadsutbildningen.....	5
2.2	Gymnasial yrkesutbildning på komvux.....	10
3	Tidigare studier av arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux	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	21
5.3	Volymer i teoretisk komvux-utbildning och yrkesvux bland icke inskrivna	27
5.4	Yrkesutbildning i landets kommuner.....	29
5.5	Utbildningsinriktningar	33
6	Avslutning	37
	Referenser	40
	Bilaga.....	44

1 Inledning

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

Traditionellt har arbetsmarknadspolitiken haft en viktig roll att spela för att underlätta matchningen mellan arbetssökande och vakanta arbetstillfällen och därmed minska obalanserna på arbetsmarknaden. Bland Arbetsförmedlingens verktyg för att underlätta arbetssökandes väg till arbete ingår förmedlingsinsatser såsom vägledning och platsförmedling, olika former av arbetsmarknadsprogram samt arbetsplatsförlagda insatser, till exempel arbetspraktik och arbete 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 två huvudsakliga syften: 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 verktyg för att motverka långa arbetslöshetstider.²

Under det senaste decenniet har det reguljära utbildningssystemet fått en mer framträdande roll i arbetsmarknadspolitiken. År 2009 infördes den så kallade *yrkesvux-satsningen*, vilket var ett statsbidrag till kommunerna för att anordna gymnasial yrkesutbildning inom komvux riktat mot arbetssökande (Finanspolitiska Rådet 2009). 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*

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 till 6 månader.

² För översikter av arbetsmarknadspolitikens effekter, se t.ex. Forslund och Vikström (2011) för svenska studier och Card m.fl. (2018) för internationella erfarenheter.

utbildning (SOU 2019:3). Yrkesutbildningen på komvux har stora likheter med arbetsmarknadsutbildningen (SOU 2019:3). Även om möjligheter till omskolning har varit en central del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken under mycket lång tid har det reguljära utbildningssystemet alltså fått ta ett betydligt större ansvar för yrkesutbildning för arbetslösa under senare år. Detta motiverar en samlad beskrivning av volymer i dessa utbildningsformer.

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 bland arbetslösa, (ii) vilka 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 tidigare studier om arbetsmarknadseffekter av yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning.

Resultaten visar att det totala antalet inskrivna arbetslösa som påbörjade en yrkesutbildning (arbetsmarknadsutbildning och komvux) minskade från 55 000–65 000 per år i början av 00-talet till 35 000–40 000 mellan 2019 och 2021. Relaterat till samtliga inskrivna dessa år (som också varierar över tid) motsvarar det en minskning från ca 15 procent till 6 procent. Detta beror främst på att antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar har minskat: från 30 000–45 000 per år i början av 2000-talet till 15 000–20 000 per år efter 2018. Antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar bland inskrivna arbetssökande har varit mer stabilt över tid, runt 20 000 per år, med en viss ökning efter 2015. Arbetsmarknadsutbildningen utgör därmed en minskande andel av den gymnasiala yrkesutbildningen bland inskrivna under perioden, från omkring 70 procent år 2000 till runt 50 procent år 2021.

Vi ser ingen påtaglig ökning av yrkesvux-utbildningar bland inskrivna efter införandet av yrkesvux-satsningen 2009.³ Fram till 2015 verkar inte heller minskningen av antalet arbetsmarknadsutbildningar ha motsvarats av en ökning av antalet yrkesvux-utbildningar. Efter 2016 finns däremot en viss sådan tendens. Det är i linje med Arbetsförmedlingens uppdrag att öka utflödet till reguljär utbildning och strategin *matcha till jobb via utbildning* från 2017. Åren 2020–2021 hade Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen. Detta återspeglas i en viss uppgång under perioden.

³ Det totala antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar (dvs. inklusive personer som inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen) ökade dock efter 2009, vilket vi återkommer till i senare avsnitt.

Andelen med som mest förgymnasial utbildning och andelen utrikes födda har ökat över tid i båda utbildningsformerna. Fler utbildningsdeltagare har också långa arbetslöshetstider: medianen för tiden i arbetslöshet och program vid utbildningsstart var ca 600 dagar år 2005 och omkring 870 dagar 2021. Det finns ett liknande mönster för yrkesvux, men ökningen är inte lika stor. De nämnda förändringarna tycks i stor utsträckning spegla utvecklingen bland samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Män är överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen medan det omvända gäller för yrkesvux: 2021 var 70 procent av dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning män medan 60 procent av dem 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 vanligaste inriktningen inom yrkesvux.

Antalet deltagare inom arbetsmarknadsutbildning har minskat över hela landet, även om det finns vissa nivåskillnader mellan kommuner. Vi finner 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 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 jämn 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 yrkesutbildningen på komvux och i avsnitt 3 återfinns en litteraturgenomgång. I avsnitt 4 beskriver vi de data vi använder och i avsnitt 5 presenteras resultaten. Avslutningsvis diskuterar vi de viktigaste resultaten (avsnitt 6).

2 Bakgrund

2.1 Arbetsmarknadsutbildningen

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. Utbildningarna ska

vara korta och tydligt inriktade mot ett bristyrke.⁴ Längden varierar från några veckor upp till ett år. Kursutbudet upphandlas utifrån hur Arbetsförmedlingen löpande bedömer efterfrågan på arbetsmarknaden och varierar därför över tid.

För att få ta del av en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska den arbetsökande vara inskriven vid Arbetsförmedlingen, ha fyllt 25 år samt ha bedömts vara i behov av fördjupat stöd.⁵ En arbetsförmedlare bedömer om en arbetsmarknadsutbildning är aktuell för en arbetssökande och fattar beslut om eventuell anvisning. Under utbildningstiden får deltagaren ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.⁶

Arbetsmarknadsutbildningar har upphandlats av Arbetsförmedlingen sedan slutet av 1980-talet. Utbildningen sker vanligen via ett privat utbildningsföretag eller som en kommunal uppdragsverksamhet. År 2007 centraliserades all upphandling av arbetsmarknadsutbildning till Arbetsförmedlingens huvudkontor i Stockholm. Studier visar att det har funnits en rad utmaningar kopplade till upphandlingen 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 2019:3) kan den formella styrningen delas in i olika kategorier⁷:

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

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

⁵ 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, födelseland och 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 eller anställning med stöd.

⁶ 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).

⁷ Dessutom finns den informella styrningen via bland annat myndighetsdialog.

Mål och uppdrag i regleringsbrev är regeringens verktyg för den löpande styrningen av en statlig myndighet. I regleringsbrevet fastställs budgettilldelning, fördelning mellan olika anslagposter, 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 med avseende på om arbetsmarknadsutbildning över huvud taget nämns, och om det nämns, hur målen i så fall 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 arbetsmarknadsutbildning.⁸ I regleringsbrevet för 2021 justeras formuleringen till att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning 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 arbetsmarknadsutbildning under de senaste åren.

Arbetsförmedlingen (2021a, 2022) visar att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning ökade något efter 2020, men att myndigheten inte uppnådde sina målsättningar, vare sig gällande de totala volymerna i utbildning eller andelen kvinnor som deltagit.⁹ 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 arbete 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 framhålls en målkonflikt i att Arbetsförmedlingen har i uppdrag att fokusera både på arbetsmarknadsutbildningar och matchningstjänster. Många arbetssökande kan vara aktuella för båda tjänsterna, men anvisning till en matchningstjänst sker tidigare i inskrivningsperioden. När en arbetssökande väl har anvisats till en matchningstjänst är det ovanligt att därefter gå vidare till en arbetsmarknadsutbildning. Detta bedöms ha påverkat volymerna i arbetsmarknadsutbildningen under både 2021 och 2022. För det fjärde identifieras ytterligare en målkonflikt: Arbetsförmedlingen även har haft i uppdrag att öka

⁸ Därtill formulerades ett uppdrag som bland annat innebar att Arbetsförmedlingen skulle motverka en könsuppdelad arbetsmarknad genom ett jämställt deltagande i arbetsmarknadsutbildningen.

⁹ Myndighetens interna mål för 2022 var att genomsnittligt antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 8 000 personer per månad.

anvisningarna till reguljära studier (se vidare avsnitt 2.1.2). För det femte diskuteras de restriktioner som finns i termer av förvaltningsanslag och programanslag. Arbetsförmedlingen menar 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.¹⁰ 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 begränsning 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 programinsatser, såväl arbetsmarknadsutbildning som matchningsinsatser, även om det har funnits tillgängliga medel i programanslaget (Benmarker m.fl. 2021).

2.1.2 Regeringens styrning mot reguljära studier för arbetssökande

I genomgången av Arbetsförmedlingens regleringsbrev framkommer över tid en tydligare styrning mot reguljär utbildning för de arbetssökande. I regleringsbrev 2012–2014 nämns inte övergångar till studier explicit i de övergripande målsättningarna för myndigheten. I regleringsbrev 2015 (s. 1) och 2016 (s. 1) nämns att för vissa grupper (i etableringsuppdraget och bland långtidsinskrivna) ska ”övergångar till arbete eller studier öka”. I regleringsbrevet för 2017 (s. 2) 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

¹⁰ Se Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022 för detaljer.

(s. 1) 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 regleringsbrevet för 2020 (s. 1) och 2021 (s. 1) 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.¹¹ Vid samma tidpunkt gavs Arbetsförmedlingen möjlighet att anvisa även personer i jobb- och utvecklingsgarantin till reguljär utbildning. År 2020 kom sedan ett regeringsdirektiv om att Arbetsförmedlingen skulle öka anvisningarna till reguljär utbildning även utanför etableringsprogrammet.¹² Detta trädde i kraft 1 november 2020, och efter det ökade anvisningarna till utbildning.¹³ 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 reguljär utbildning, kan de inte anvisa till en särskild utbildningsinriktning. Via registerdata (som analyserna i denna rapport bygger på) kan vi inte avgöra om en arbetssökande har anvisats av en arbetsförmedlare eller själv sökt sig till en reguljär utbildning.

2.1.3 Arbetsförmedlingens arbets sätt

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.¹⁴ Arbetsmarknadsutbildning ska enligt denna strategi

¹¹ Svenska för invandrare och samhällsorientering ingår också som grundläggande utbildning.

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

¹³ Mellan mars 2021 och mars 2022 anvisades omkring 1 000–1 200 personer i månaden (Arbetsförmedlingen 2021c). En majoritet av dessa personer, 70–80 procent saknade fullständig gymnasial utbildning, vilket antyder att de flesta anvisades till utbildning på grundläggande nivå.

¹⁴ Strategin *matchning till jobb genom utbildning* omfattar fyra delområden: (1) Arbetsförmedlingen ska samverka för att fler med kort utbildning ska påbörja reguljära studier, (2)

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 efterfrågan) 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 arbets sökande som inte antas till reguljära utbildningar eller för att stödja arbetsgivare som snabbt behöver arbetskraft (Arbetsförmedlingen 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, där utbildningar 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 erbjuda på komvux. Att läsa på komvux berättigar till studiemedel. Arbets sökande kan idag, med vissa förbehåll, studera i reguljär utbildning med bibehållen ersättning från Arbetsförmedlingen (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 i och med den så kallade yrkesvux-satsningen. Målgruppen för satsningen var personer med svag förankring på arbetsmarknaden och personer som saknade gymnasieutbildning.

Arbetsförmedlingen ska vägleda arbetssökande till arbete genom för individen rätt utbildningsinsats, (3) Arbetsförmedlingen ska använda den yrkesutbildning som bäst möter arbetsmarknadens behov och (4) Arbetsförmedlingen ska vara experter på utbildningens roll för arbetsmarknaden.

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 efter finanskrisen förlängdes yrkesvux-satsningen årligen till att efterhand betraktas som ett permanent inslag i utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken (Skolverket 2020; Skolverket 2022). År 2017 reformerades statsbidraget för yrkesvux i och med att regionalt yrkesvux infördes.¹⁵ 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.¹⁶ De samverkande kommunerna ansöker om bidraget gemensamt. Samtliga kommuner i landet har de senaste åren ansökt om och tagit del av statsbidraget. De avsatta medlen för regionalt yrkesvux har dock inte utnyttjats fullt ut. Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) 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 efterfrågan på arbetsmarknaden. Vad som styr dimensioneringen av vuxenutbildningen i praktiken har studerats i SOU 2020:33. 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 prioriteras. Utredningen noterar även stora skillnader i hur kommunerna ser på samverkan mellan tre kommuner (mot bakgrund av 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

¹⁵ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Statsbidraget för regional yrkesvux består av tre olika bidrag: yrkesvux, lärlingsvux och yrkesförarutbildning.

¹⁶ 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.

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.¹⁷

3 Tidigare studier av arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux

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 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 bristyrken samt möjligheten att återkvalificera sig för en ersättningsperiod i a-kassan genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning.

De Luna m.fl. (2008) visar vidare att arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt hade betydande positiva sysselsättningseffekter för deltagare under 00-talets första del.¹⁸ Författarna diskuterar tänkbara förklaringar till detta: minskade volymer relativt 90-talet, borttagandet av återkvalificeringsrätten till a-kassa och införandet av det så kallade 70-procentsmålet. Det senare var en strategi Arbetsförmedlingen tillämpade som innebar att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle vara sysselsatta 90 dagar 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 över lag positiva effekter på övergång till arbete.

¹⁷ Skollagen har ändrats. Från och med 2025 ska dimensioneringen i gymnasieskolan inklusive komvux ta hänsyn till arbetsmarknadens behov (Prop. 2021/22:159).

¹⁸ 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).

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 arbetsmarknadsutbildningen, försämrad 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, och att detta gällde för de flesta deltagargrupper och utbildningsinriktningar. Liljeberg drar därför slutsatsen att förändrad deltagar- och utbildningsammansättning 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 handlar om kortsiktiga individeffekter av arbetsmarknadsutbildning, vilka alltså har varierat 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 deltagare 1996–2010, och för samtliga år har arbetsmarknadsutbildning en positiv effekt på den årliga arbetsinkomsten tre år efter året 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. De drar även slutsatsen 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 (2016) menar i en översikt att det finns stora skillnader i huruvida utbildningsprogram betonar allmän eller yrkesspecifik kunskap och om den bedrivs i klassrum eller på jobbet, och 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* (arbetsplatsförlagd utbildning, t.ex. praktik) 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 lågkonjunktur. Det senare är i linje med ett resonemang som förs av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (Calmfors m.fl. 2018) om varför effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varierat över tid i Sverige. De 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 ovanstående genomgång: 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-procentsmålet kan ha varit en framgångsrik strategi i början av 00-talet. Konjunkturläget, arbetskraftsefterfrågan och möjligheterna att identifiera bristyrken förefaller också spela viss roll. Betydelsen av deltagarvolym och deltagarsammansättning är mindre tydlig då slutsatserna från olika studier varierar något.

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 i genomsnitt ca 3 procent, utvärderat fem år efter utbildningens start. Detta gäller för deltagare generellt, men effekterna tycks vara ännu större bland personer som var arbetslösa när utbildningen påbörjades. Vidare är effekterna större i slutet av den studerade tidsperioden än i början, och skillnaderna mellan utbildningsinriktningar är stora: de positiva effekterna drivs av utbildningar inom vård och av fordonsutbildning.

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 Kunskapslyftet 1997–2002, som framför allt avsåg teoretiska utbildningar för arbetslösa (Albrecht m.fl. 2009; Stenberg och Westerlund 2008, 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 gymnasial yrkesutbildning inom komvux 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. De menade att effekterna av yrkesutbildning på komvux var oklara, samt att yrkesutbildning på komvux 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 av arbetsmarknadsutbildningen och yrkesutbildning på komvux. I Statskontoret (2012) jämförs de faktiska kostnaderna för fyra olika utbildningsinriktningar som förekommer inom de 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.¹⁹

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

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 utbildningens start, har ca 7 procent högre inkomster än jämförbara yrkeselever på komvux. Effekterna är likartade för olika deltagargrupper och för olika utbildnings-

¹⁹ De skillnader Statskontoret lyfter fram är följande: Arbetsmarknadsutbildningen riktar sig till personer med svagare förankring på arbetsmarknaden, vilket bl.a. kan ha gjort dem mer personal-intensiva och därmed dyrare. Arbetsförmedlingen ställer vidare högre krav på utbildningens kvalitet i upphandlingsförfarandet. Dessutom bedrivs arbetsmarknadsutbildningen alltid som klassrumsundervisning medan yrkesutbildning på komvux kan bedrivas på distans.

inriktningar, 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 mellan utbildningsformerna.

Liljeberg m.fl. (2019) diskuterar 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 inskrivna på Arbetsförmedlingen också får annat stöd, till exempel 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

Vårt huvudsakliga urval utgörs av personer som under perioden 2000–2021 var inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller yrkesvux.²⁰ Samtliga beskrivningar baseras på pseudonymiserade registeruppgifter. 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. Komvux kurskoder motsvarar i stor utsträckning 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.

²⁰ I avsnitt 5.1 beskriver vi dock även deltagande i arbetsmarknadsutbildning i ett längre perspektiv (1995–2021) och i avsnitt 5.3 visar vi deltagarvolymerna i komvux med teoretisk inriktning samt volymer i yrkesutbildningar inom komvux bland personer som inte var inskrivna som arbetssökande.

4.1 Definition av yrkeselever på komvux

Komvuxutbildningen består till övervägande del av fristående kurser. I komvuxregistret finns ingen information om studieprogram. Det finns heller ingen information om studieperioder. Vi skapar därför studieperioder för alla komvuxelever med hjälp av start- och slutdatumen för de kurser som de är registrerade på. Två kurser betraktas som tillhörande samma period om det är mindre än 30 dagar mellan deras slut- respektive startdatum. Över sommaren tillåter vi på motsvarande sätt mindre än 90 dagars uppehåll. Redovisningen av deltagarvolymerna 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.²¹ 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 (i strikt mening en 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 avgöra om en komvuxelev var inskriven vid Arbetsförmedlingen vid kursens start.

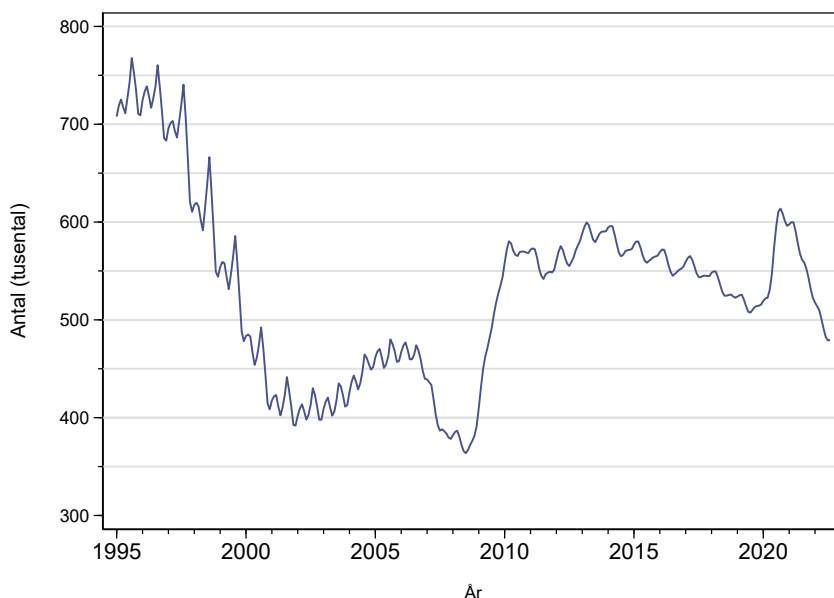
5 Resultat

Som en bakgrund inleder vi med att redovisa antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen per månad under perioden 1995–2022. Av Figur 1 framgår att antalet inskrivna har varierat kraftigt över perioden och tydligt följt konjunkturläget. Åren efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet var volymerna mycket höga: uppemot 750 000 personer var inskrivna på Arbetsförmedlingen 1996–1997. Efter 1998 återhämtade sig ekonomin och mellan 2000 och 2005 låg antalet inskrivna runt 400 000–500 000. Efter 2008, i

²¹ För en mer utförlig beskrivning, se Liljeberg m.fl. (2019).

samband med finanskrisen, ökade sedan inskrivningarna på nytt och var knappt 600 000 runt 2010. Därefter låg volymerna kvar runt 500 000–600 000 fram till 2018. Under covid-19-pandemins inledning våren 2020 ökade volymerna återigen men sjönk därefter tillbaka relativt snabbt.

Figur 1 Inskrivna på Arbetsförmedlingen per månad 1995–2022



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

5.1 Deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux

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

1. ”Yrkesvux-satsningen” som infördes 2009 och innebar ett riktat statsbidrag till kommunerna för att anordna gymnasial yrkesutbildning på komvux.
2. Arbetsförmedlingens uppdrag att öka utflödet till reguljär utbildning och strategin *matcha till jobb via utbildning* 2017.
3. Uppdraget i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020 och 2021 att väsentligt öka övergångar till reguljär utbildning, särskilt yrkesutbildning, bland dem som saknar gymnasial utbildning eller har behov av omställning för att möta kompetensbehoven på arbetsmarknaden.

Figur 2 (till vänster) visar antalet påbörjade arbetsmarknads- och yrkesvux-utbildningar (studieperioder) per år 2000–2021. I figuren (till höger) visar vi också volymerna som andel av samtliga pågående inskrivningar samma år.²² Antalet arbetsmarknadsutbildningar minskade betydligt mellan åren 2000 och 2021. År 2000 påbörjades 47 000 utbildningar av denna typ, vilket utgjorde omkring 11 procent av samtliga inskrivningar på Arbetsförmedlingen det året. År 2021 var motsvarande antal ca 20 000, knappt 4 procent av samtliga inskrivna. Åren däremellan varierade volymerna. Mellan 2003 och 2011 påbörjades mellan 20 000 och 30 000 arbetsmarknadsutbildningar per år, motsvarande 5–6 procent av samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen. 2013 var antalet omkring 35 000. Under perioden 2013–2019, när arbetsmarknadsutbildningen inte nämndes i Arbetsförmedlingens regleringsbrev, minskade volymerna stadigt och 2019 startades 15 000 nya utbildningar. Uppdraget i regleringsbrev för 2020 och 2021 – att öka volymerna i reguljär utbildning – avspeglas en mindre ökning till omkring 20 000 påbörjade utbildningar 2021 (Arbetsförmedlingen 2021a, 2022). Genomslaget i praktiken kan dock inte sägas vara stort.

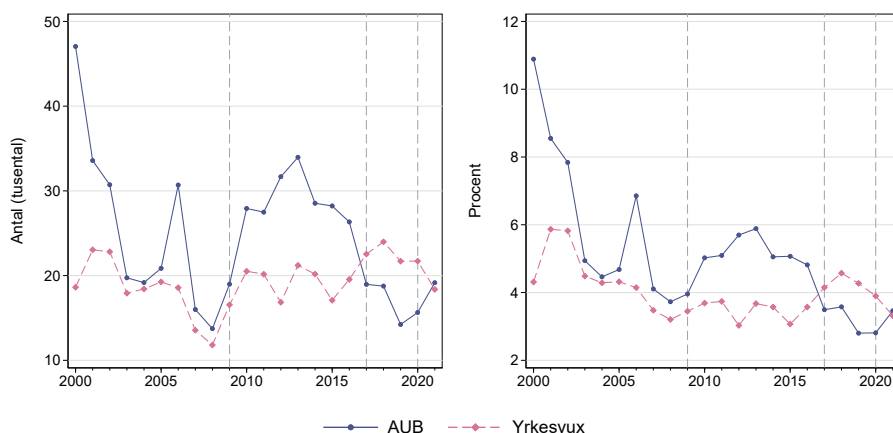
Antalet yrkesvux-utbildningar var mer stabilt under perioden: mellan 2003 och 2016 startade omkring 20 000 yrkesvux-utbildningar per år, bortsett från en nedgång runt 2008, motsvarande runt 4 procent av samtliga inskrivna. Mellan 2015 och 2018 ökade volymerna i viss utsträckning, från ca 20 000 år 2016 till närmare 25 000 två år senare. På detta följde en minskning, men nivåerna de sista åren i perioden ska tolkas med försiktighet eftersom vi för dessa år har något sämre möjligheter att identifiera yrkesutbildningar i datamaterialet.

²² Samtliga inskrivna beräknas här som det genomsnittliga antalet inskrivna ett givet datum per månad under februari-maj och september-november. Både arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux följer till stor del det reguljära utbildningssystemets terminsindelning, och har få utbildningsstarter som börjar under sommarmånaderna eller i december. Vi jämför därför med inskrivna under de månader då utbildningarna vanligen startar.

År 2000 påbörjades alltså betydligt fler arbetsmarknads- än yrkesvux-utbildningar, närmare 50 000 jämfört med 20 000. Under perioden 2003–2017 minskade sedan skillnaden i deltagarantal, främst som en följd av lägre volymer i arbetsmarknadsutbildning. Åren 2018–2020 påbörjades färre arbetsmarknads- än yrkesvux-utbildningar, även om skillnaden var betydligt mindre än i början av perioden.²³ Utvecklingen av volymerna i de två utbildningsformerna tycks inte i någon större utsträckning följa det ökade antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen i samband med de konjunkturedgångar som följde på finanskrisen och covid-19-pandemin. Antalet yrkesvux-utbildningar ser heller inte ut att ha ökat i någon större utsträckning i och med införandet av yrkesvux-satsningen 2009, och fram till 2016 finns ingen tydlig indikation på att de minskande volymerna i arbetsmarknadsutbildning motsvarades av en ökning av antalet yrkesvux-utbildningar. Efter 2016 finns en viss sådan tendens: antalet yrkesvux-utbildningar ökar något och överstiger antalet arbetsmarknads-utbildningar, som samtidigt minskar – i linje med Arbetsförmedlingens uppdrag att öka utflödet till reguljär utbildning och anammandet av strategin *matcha till jobb via utbildning*.

²³ I bilagan (figur A1 och A2) visar vi även andelen i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux bland personer med en inskrivningstid på Arbetsförmedlingen på minst 6 månader. Detta ger en bild som liknar den vi får när vi inte tar hänsyn till tidigare inskrivningstid. Andelen som deltar i yrkesvux är något lägre bland personer som varit inskrivna minst 6 månader, men följer samma mönster över tid.

Figur 2 Antal påbörjade arbetsmarknads- och yrkesvux-utbildningar totalt (till vänster) samt procentandel av samtliga inskrivningar (till höger), under perioden 2000–2021



Anm.: Figuren till vänster visar påbörjade utbildningar (tusental) bland personer som var 20–65 år och inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid utbildningens start (yrkesvux-volymer i figurerna är således en delmängd av det totala antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar). Figuren till höger visar samtliga påbörjade utbildningar bland inskrivna arbetssökande som andel (procent) av samtliga inskrivna. Samtliga inskrivna är beräknat som det genomsnittliga antalet pågående inskrivningar den 15:e varje månad för månaderna februari-maj samt september-november ett givet år. Tidpunkterna för ”yrkesvux-satsningen” (2009), strategin ”matcha till jobb via utbildning (2017) samt uppdraget att öka övergångar till yrkesutbildning (2020) är markerade med streckade linjer i figurerna.

5.2 Deltagarsammansättning²⁴

Arbetsförmedlingen har sedan 2022 haft som målsättning att öka andelen kvinnor i arbetsmarknadsutbildning, mot bakgrund av att denna utbildningsform historiskt har dominerats av män.²⁵ Vi finner mycket riktigt att män har varit överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen under hela den studerade perioden och att detta förhållande har förstärkts över tid (Figur 3). År 2000 var drygt 40 procent av dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning kvinnor. År 2021 hade andelen minskat till drygt 30 procent. Det kan jämföras med andelen kvinnor bland samtliga inskrivna som var omkring 45 procent under hela den studerade perioden. Åren 2009 och 2019 var andelen kvinnor inom arbetsmarknadsutbildningen som lägst. Detta sammanfaller med perioder när få arbetsmarknadsutbildningar påbörjades.

Inom yrkesvux är könsfördelningen omvänd: 2000 var 66 procent av dem som påbörjade yrkesvux kvinnor. År 2021 hade andelen minskat till 60 procent. Skillnaderna i könsfördelning mellan utbildningsformerna hänger sannolikt ihop med utbudet av yrkesinriktningar. Många yrkesinriktningar inom arbets-

²⁴ Tabell A1 i bilagan visar exakta värden för de egenskaper som beskrivs i avsnittet.

²⁵ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2022.

marknadsutbildningen återfinns inom typiskt mansdominerade yrken såsom transport, tillverkning och hantverk, medan yrkesvux-utbildning inom komvux ofta sker med inriktning mot vård- och omsorgsyren som domineras av kvinnor. Vi återkommer till yrkesinriktningar senare i avsnittet.

När det gäller utbildningsbakgrund har andelen deltagare med som mest förgymnasial utbildning förändrats på ett likartat sätt i båda utbildningsformerna (Figur 3). Mellan åren 2000 och 2019 ökade andelen med endast förgymnasial utbildning relativt kraftigt: 2000 hade 13 procent av dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning förgymnasial utbildning, och 2019 var motsvarande andel nästan 30 procent. Inom yrkesvux ökade andelen från 19 procent till 30 procent. Efter 2019 har dock andelen med endast förgymnasial utbildning minskat i båda utbildningsformerna, men mest i arbetsmarknadsutbildningen. Det senare sammanfaller med de något ökade utbildningsvolymerna efter 2019. Trenden är snarlik den bland samtliga inskrivna, det vill säga att det har blivit vanligare över tid att arbetssökande endast har förgymnasial utbildning. Andelen är emellertid något högre bland samtliga inskrivna jämfört med deltagare i yrkesutbildning.

Andelen utrikes födda ökade kraftigt i båda utbildningsformerna mellan 2000 och 2019, för att sedan minska något mellan 2019 och 2021 (Figur 3). Under början av 2000-talet var omkring en fjärdedel av de inskrivna som påbörjade arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux utrikes födda. År 2019 var motsvarande andel omkring 65 procent. Efter 2019 vände alltså trenden, och 2021 var andelen utrikes födda 52 procent bland nya deltagare i arbetsmarknadsutbildning och 57 procent inom yrkesvux. Fram till 2019 motsvarade utvecklingen i stor utsträckning förändringar bland samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen. Efter 2016 ökade dock andelen utrikes födda i båda utbildningsformerna mer än motsvarande andel bland samtliga inskrivna, som höll sig runt 50 procent perioden ut.

Mellan 2000 och 2005 var de som inledde en arbetsmarknads- eller yrkesvux-utbildning i genomsnitt 33–36 år. Efter 2006 ökade skillnaden mellan utbildningsformerna något: 2010–2015 var snittåldern ca 35 år bland nya deltagare i arbetsmarknadsutbildningen och 31 år inom yrkesvux. En ökning skedde sedan i båda utbildningsformerna och 2021 var snittåldern ca 39 år inom arbetsmarknadsutbildningen och runt 35 år inom yrkesvux. Genomsnittsåldern bland samtliga inskrivna var 38–39 år under hela perioden.

Över tid har den genomsnittliga inskrivningstiden före utbildningsstart ökat i arbetsmarknadsutbildningen (Figur 4). Särskilt tydlig har förändringen varit åren efter finanskrisen 2008 och efter 2015. År 2000 var medianinskrivningstiden vid utbildningsstart inom arbetsmarknadsutbildning ca 10 månader. År 2019 var den

runt 23 månader. Mellan 2019 och 2021 minskade sedan inskrivningstiderna för dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning igen och 2021 var medianen knappt 17 månader. Inskrivningstiden vid utbildningsstart var genomgående kortare bland dem som påbörjade yrkesvux. Även för denna utbildningsform syns dock en ökning, från ca 7 månader 2000 till 13 månader 2019. En viss minskning syns därefter även för yrkesvux-deltagare.

I figur A1 och A2 i bilagan visar vi också andelen som varit inskrivna 6, 12 respektive 24 månader före utbildningsstart. Figurerna illustrerar en trendmässig ökning av andelen arbetssökande med långa inskrivningstider. Andelen som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under minst två år före utbildningsstart var exempelvis knappt 20 procent under 00-talets första hälft men närmare 50 procent 2019. I samband med finanskrisen och coronapandemin, då antalet nyinskrivna ökade kraftigt (framför bland unga), kan vi se att fler med kortare inskrivningstid påbörjade en yrkesutbildning. Det är dock tydligt att deltagare i yrkesutbildning över tid återfinns i grupper längre från arbetsmarknaden.

Motsvarande trend kan också ses bland samtliga inskrivna arbetssökande: genomsnittlig inskrivningstid för tvärsnittet av samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat under perioden i ungefärligen samma grad som för deltagare i yrkesutbildning. Andelen med långa (över 12 månader) eller mycket långa inskrivningstider (över två år) bland samtliga inskrivna följer också samma mönster som vi kan se bland deltagarna i yrkesutbildning.

Andelen utbildningsdeltagare som tidigare deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin har ökat över tid (Figur 5).²⁶ Detta gäller speciellt arbetsmarknadsutbildningen, där andelen ökade från ca 5 procent när garantin introducerades 2007 till nästan 50 procent 2019. Därefter minskade andelen något och var runt 40 procent 2021. Det har även blivit vanligare att deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin går en yrkesvux-utbildning: 25 procent av dem som påbörjade yrkesvux kom från jobb- och utvecklingsgarantin år 2021. Andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har också ökat trendmässigt bland

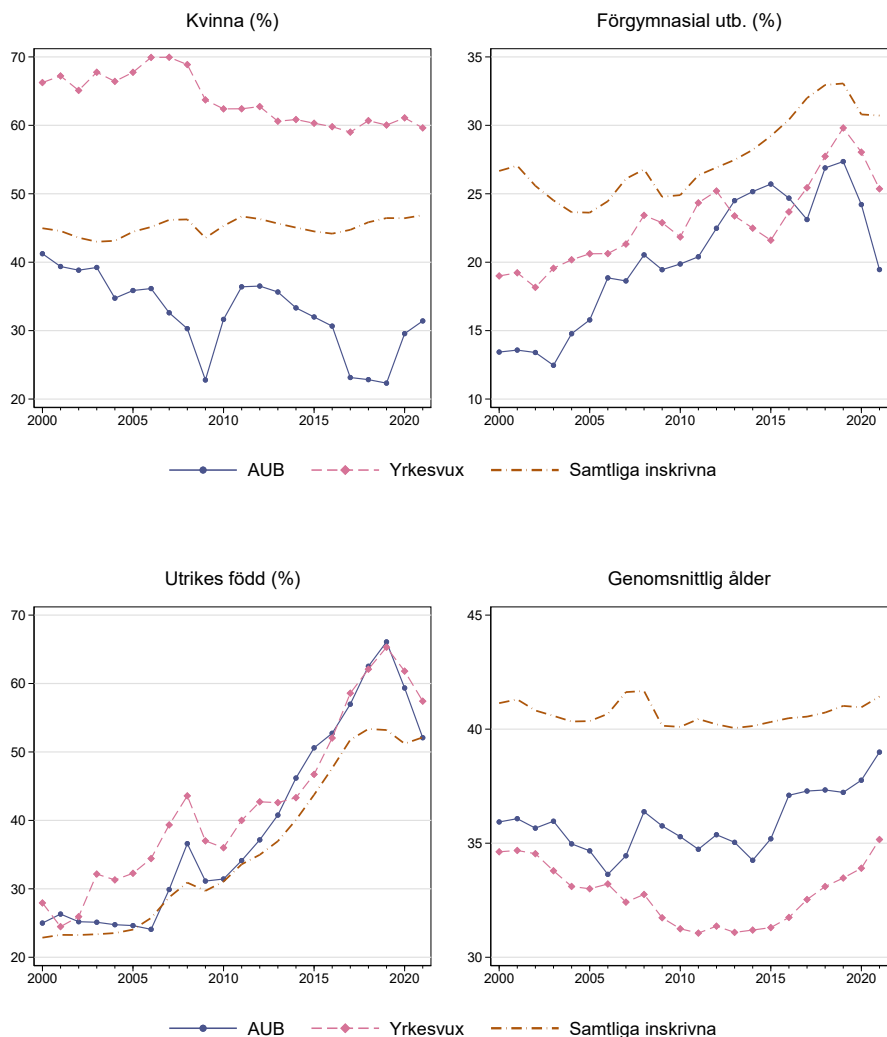
²⁶ Jobb- och utvecklingsgarantin är ett ramprogram som ska erbjudas huvudsakligen till personer som har varit arbetslösa under lång tid. En person kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin om han eller hon I) har fått arbetslöshetsersättning, men förbrukat 300 ersättningsdagar i en ersättningsperiod och inte återkvalificerat sig för en ny period, II), inte har fått arbetslöshetsersättning, men under 14 sammanhängande månader har varit arbetslös och anmäld som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen eller har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program, 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 prövotiden). Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

samtliga inskrivna arbetssökande från ca 4 procent 2007 till 23 procent 2021.²⁷ Denna utveckling följer i stort mönstret bland deltagare i yrkesvux. Det är dock tydligt att deltagare i arbetsmarknadsutbildning som tidigare i perioden har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin har ökat betydligt mer än bland samtliga inskrivna.

Sammanfattningsvis är män kraftigt överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning medan det motsatta gäller för yrkesvux, där kvinnor är i majoritet. Deltagare i arbetsmarknadsutbildning är i genomsnitt något äldre än de som påbörjar yrkesvux. Det har skett en kraftig ökning av andelen utrikes födda i båda utbildningsformerna. Även andelen deltagare med som mest förgymnasial utbildning har ökat över tid och bland nya deltagare i arbetsmarknadsutbildning syns en kraftig ökning av både tiden som inskriven vid Arbetsförmedlingen och andelen i jobb- och utvecklingsgarantin vid utbildningsstart. Dessa förändringar verkar till stor del spegla utvecklingen bland samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

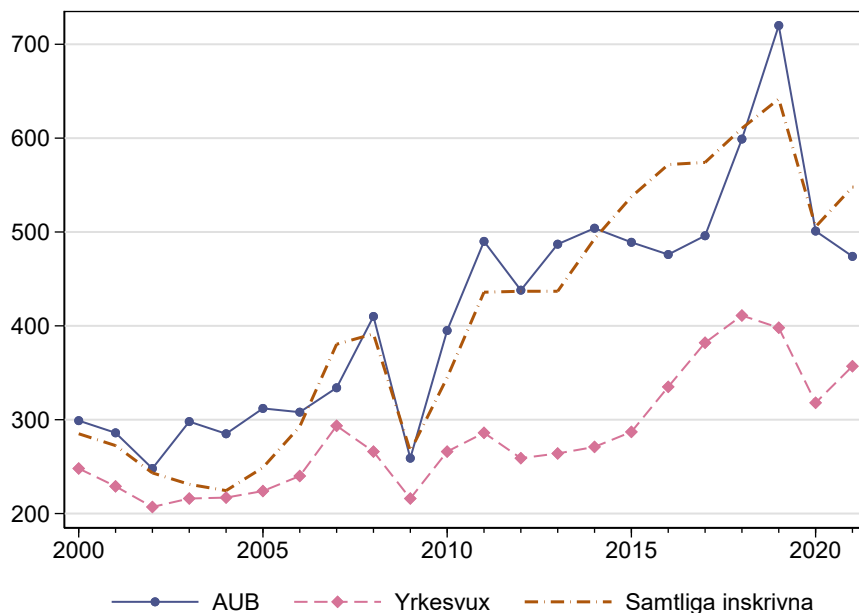
²⁷ Beräkningen av andelen deltagare bland samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen är baserad på samtliga månader under hela perioden 2007–2021 och beräknat som ett medelvärde av andelen inskrivna i garantin bland samtliga inskrivna per år.

Figur 3 Genomsnitt/procentandel för individegenskaper 2000–2021



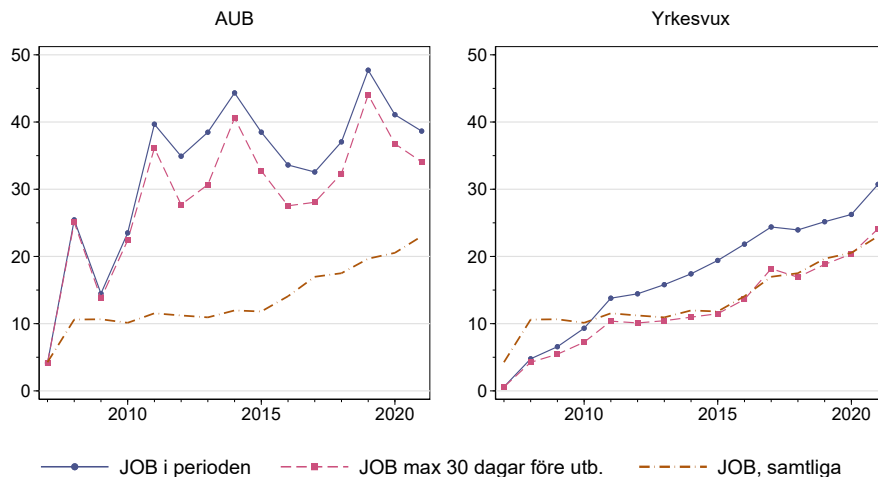
Anm.: Figuren baseras på dem som påbörjade en utbildning ett givet år och som då var 20–65 år och inskrivna vid Arbetsförmedlingen (yrkesvux-deltagarna är därmed en delmängd av samtliga deltagare i denna utbildningsform). Egenskaperna för samtliga inskrivna ett givet år är genomsnittet av egenskaperna bland inskrivna en given dag under månaderna februari-maj och september-november.

Figur 4 Antal dagar i inskrivning vid utbildningsstart (median) 2000–2021



Ann.: Medianantalet dagar för samtliga inskrivna ett givet år är genomsnittet för inskrivna en given dag under månaderna februari–maj samt september–november.

Figur 5 Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (%)

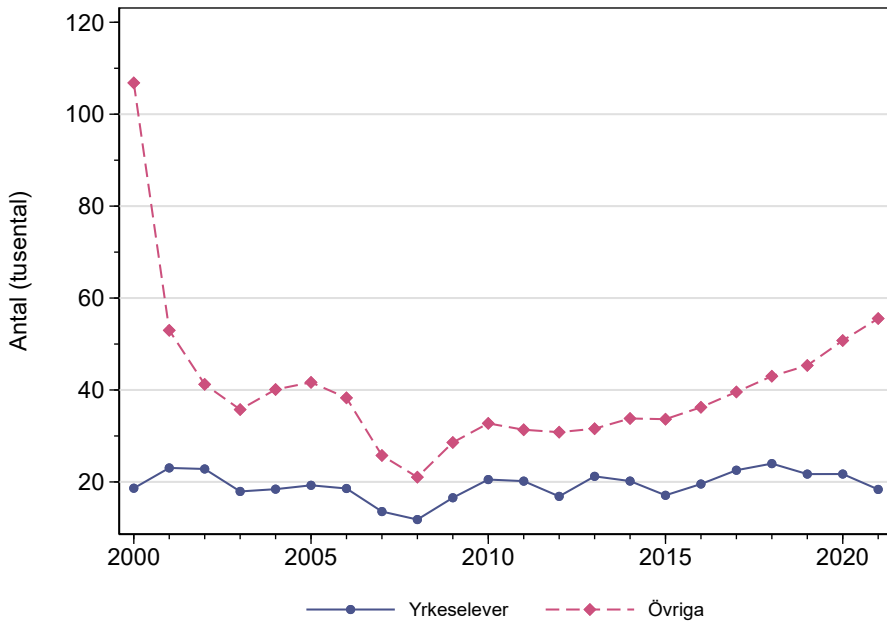


Ann.: Figuren baseras på dem som påbörjade en utbildning ett givet år och som då var 20–65 år samt inskrivna vid Arbetsförmedlingen (yrkesvux-deltagarna är därmed en delmängd av samtliga deltagare i denna utbildningsform). Figuren visar andelen av samtliga påbörjade utbildningar där utbildningsdeltagaren tidigare i perioden deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin. I figuren visas också andelen av samtliga inskrivna som deltog i jobb- och utvecklingsgarantin. Denna kvot är beräknad som ett genomsnitt per år, där antalet inskrivna totalt och antalet inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin mäts ett givet datum varje månad under året.

5.3 Volymer i teoretisk komvux-utbildning och yrkesvux bland icke inskrivna

Det ovanstående avsnittet behandlar enbart yrkesutbildningar bland personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. På komvux ges dock även teoretiska utbildningar. Av Figur 6 framgår att antalet inskrivna som påbörjade en teoretisk komvux-utbildning var fler än antalet som påbörjade yrkesvux under hela den studerade perioden: 2015 startade närmare 40 000 teoretiska utbildningar bland inskrivna, jämfört med ungefär 20 000 yrkesutbildningar. Vi såg tidigare att antalet yrkesvux-utbildningar ökade något efter 2016. Det finns en motsvarande, men betydligt tydligare, ökning av antalet teoretiska utbildningar. Denna ökning fortsätter under hela perioden, och 2021 startades närmare 60 000 teoretiska komvux-utbildningar.²⁸ När det totala antalet komvuxstarter bland inskrivna tas i beaktande finns därmed en tydlig tendens till ökning efter 2015/16, i linje med Arbetsförmedlingens uppdrag att öka utflödet till reguljär utbildning och anammandet av strategin *matcha till jobb via utbildning* 2017.

Figur 6 Komvux-deltagande bland inskrivna 2000–2021 uppdelat efter yrkesinriktad och teoretisk utbildning



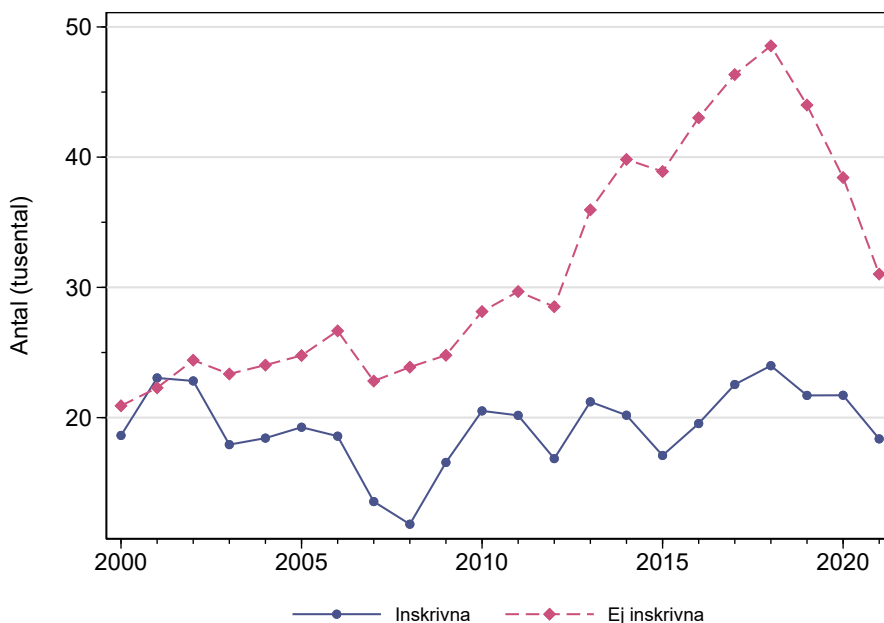
²⁸ De senaste åren i serien kan en del av de utbildningar som här klassas som teoretiska faktiskt vara yrkesutbildningar, om de som läser sådana utbildningar registrerar sig på yrkeskurser mot slutet av utbildningen, snarare än i början.

Inskrivna vid Arbetsförmedlingen som påbörjar en yrkesvux-utbildning utgör bara en delmängd av alla som deltar i yrkesvux. Figur 7 visar antalet nya deltagare i yrkesvux-utbildning uppdelat på personer som var respektive inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid utbildningens början. År 2000 startade runt 20 000 yrkesvux-utbildningar i båda grupperna. Mellan åren 2000 och 2009 ökade volymerna något bland personer som inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen, medan de minskade bland inskrivna.

Från 2009 ökade antalet deltagare i yrkesvux bland personer som inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen kraftigt och 2019 inleddes närmare 50 000 nya yrkesvux-utbildningar i denna grupp.

Ingen motsvarande ökning finns bland inskrivna. Om man beaktar det totala antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar finns därmed en tydlig ökning av volymerna i linje med yrkesvux-satsningen 2009, men denna ökning utgörs alltså i första hand av personer som inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid utbildningens start.

Figur 7 Yrkesvux-utbildningar totalt, uppdelat på inskrivna och icke inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2000–2021



5.4 Yrkesutbildning i landets kommuner

Vi återvänder nu till att beskriva yrkesutbildning bland enbart inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Avsnittet behandlar hur deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux varierar mellan 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 kommuner men inte i andra? Vi har sett att deltagarantalet i arbetsmarknadsutbildning har minskat betydligt 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 högre grad.

Figur 8 visar antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar och yrkesvuxutbildningar 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 (dvs. 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 procent år 2000 och knappt 3 procent 2021. Det är också tydligt att spridningen över kommuner var betydligt större år 2000. I den tiondel av kommunerna med lägst deltagande detta år var 0–5 procent av de inskrivna i en arbetsmarknadsutbildning. Motsvarande andel var 16–30 procent i tiondelen av kommunerna med högst deltagandegrad. År 2021 var spridningen över kommuner relativt liten. I kommunen motsvarande den 10:e percentilen (rankat från lågt till högt deltagande) deltog 1,3 procent av samtliga inskrivna i arbetsmarknadsutbildning och i kommunen i den 90:e percentilen ca 4 procent. Sammanfattningsvis har både deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och variationen i deltagande mellan kommuner minskat betydligt mellan 2000 och 2021.

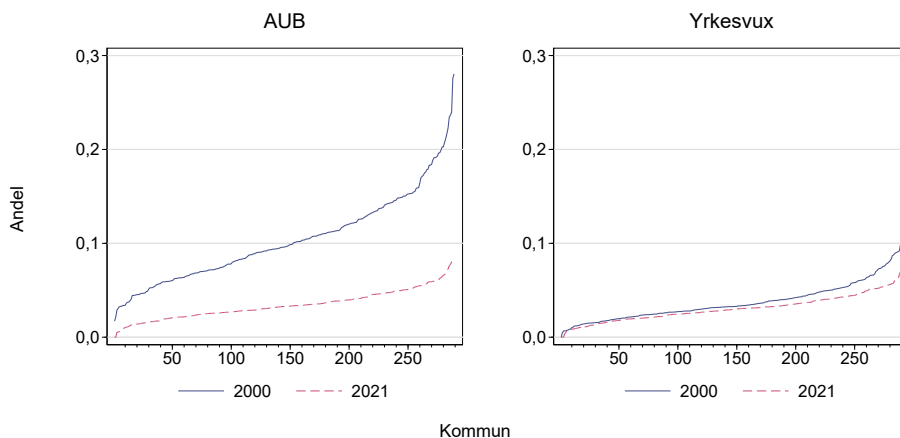
När det gäller yrkesvux var både deltagandet i och spridningen över kommuner betydligt lägre än för arbetsmarknadsutbildningen både 2000 och

²⁹ Kvoten är beräknad som antalet påbörjade utbildningar under ett år dividerat med det genomsnittliga antalet inskrivna per 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.

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.

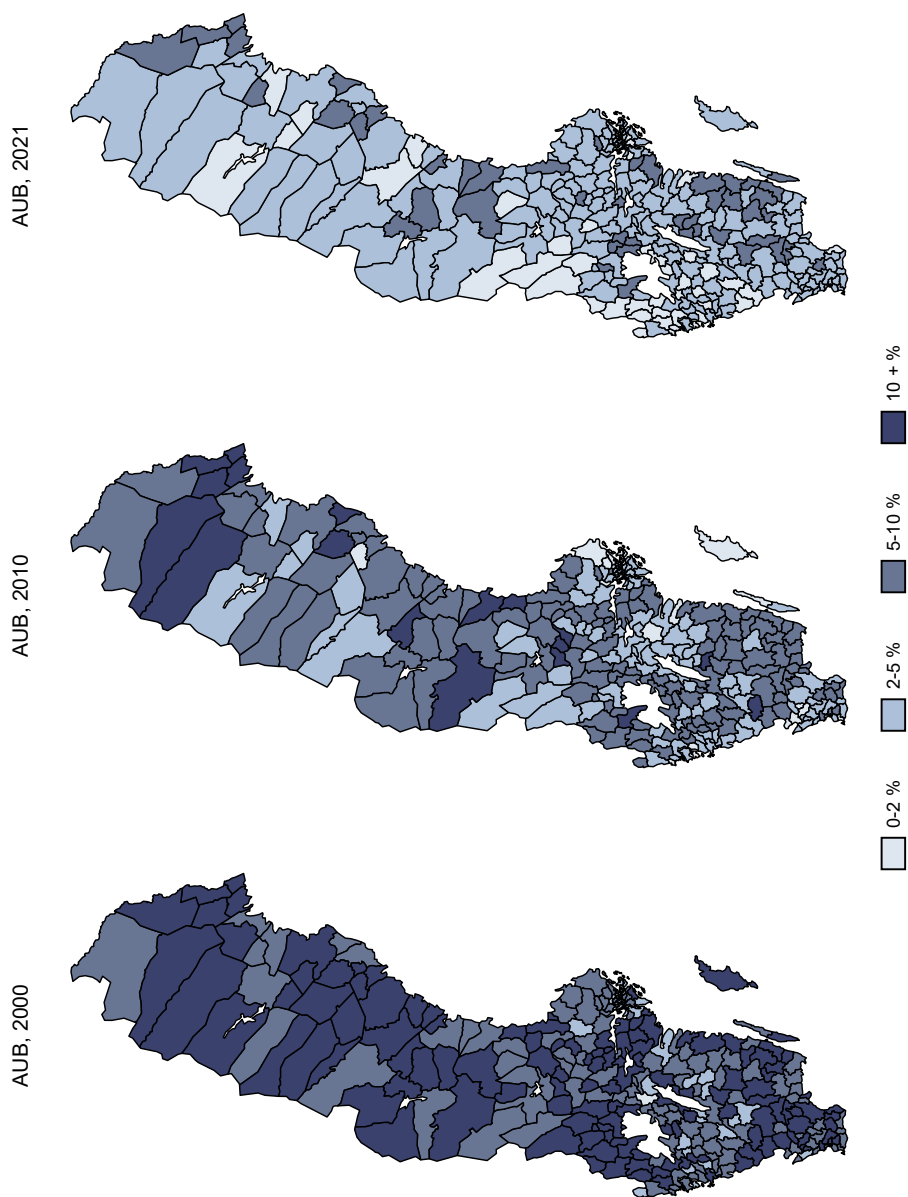
Figur 8 Deltagare i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux som andel av samtliga inskrivna per kommun, rangordnat från lägst till högst andel per kommun år 2000 och 2021



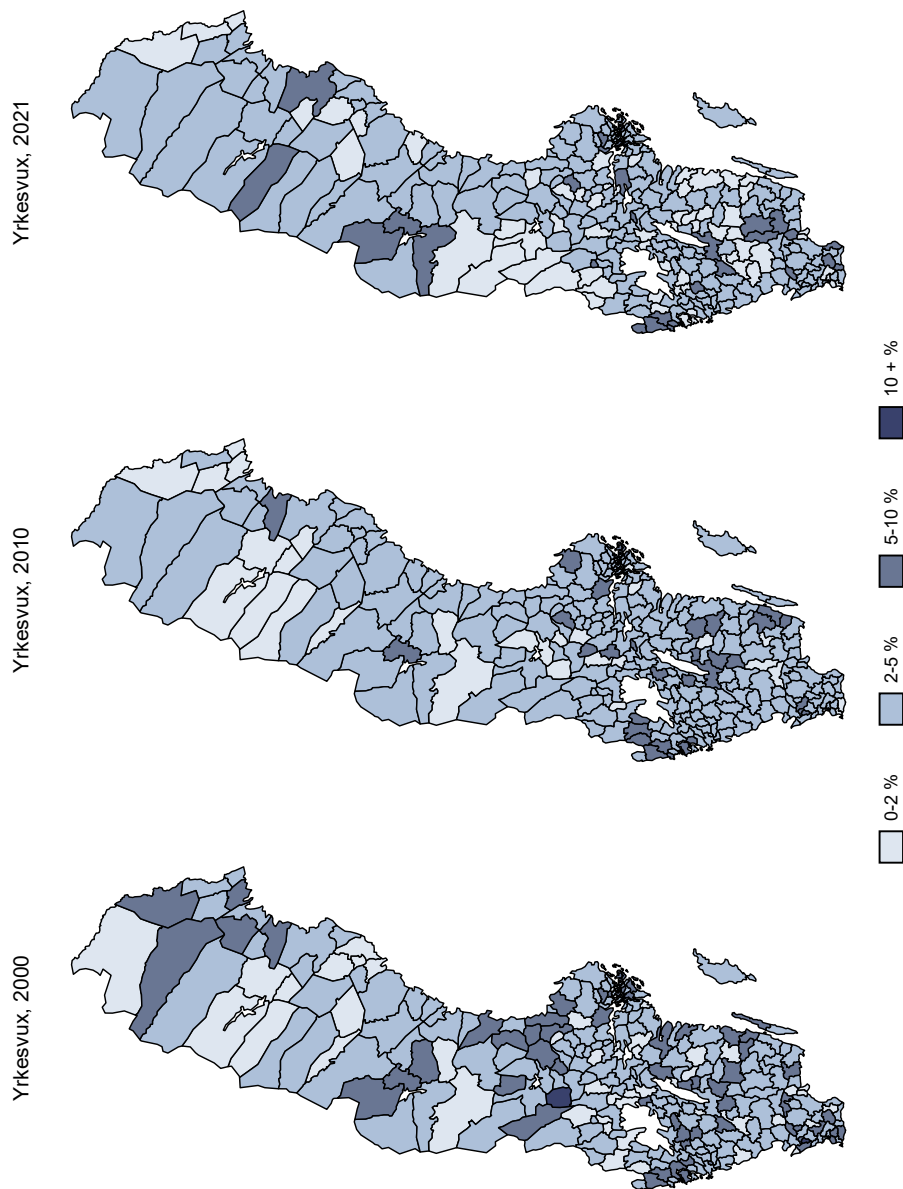
Anm.: Figuren visar deltagare i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux som andel av samtliga inskrivna per kommun. Kommunerna är sorterade från lägst till högst andel deltagare respektive år.

Vi kompletterar den ovanstående beskrivningen med en kartbild över hur deltagandegraden ser ut och har förändrats geografiskt. 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 både år 2000 och 2021. År 2021 var nivåerna i de allra flesta kommuner dock betydligt lägre än år 2000. Figuren visar att minst 5 procent av samtliga inskrivna deltog i arbetsmarknadsutbildning i en majoritet av kommunerna år 2000. I en stor andel av kommunerna var andelen minst 11 procent. År 2021 låg de flesta kommuner i stället inom intervallet 2–5 procent. 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, 2010 och 2021



För att testa om deltagandet i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux samvarierar på regional nivå skattar vi även en korrelationskoefficient mellan deltagandegraden i utbildningsformerna per kommun respektive år (Tabell 1).¹ Skattningen visar på ett negativt samband mellan deltagande i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux, även om det är relativt svagt. 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 1 Korrelation mellan andel i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux per kommun

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

Sammanfattningsvis förekommer viss geografisk spridning mellan kommuner när det gäller båda utbildningsformerna. Vi finner en svagt negativ samvariation mellan volymerna i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux, såtillvida att andelen inskrivna som deltagit i arbetsmarknadsutbildningen är något högre i kommuner där andelen som deltagit i yrkesvux är låg. Men sambandet är svagt. Fördelningen av platser inom yrkesvux har varit relativt jämnt fördelad över landet över tid och på en relativt konstant nivå. Deltagandegraden liksom spridningen mellan kommuner inom arbetsmarknadsutbildningen har minskat tydligt över tid. Vi finner inga tydliga tecken på att vissa kommuner särskilt ser ut att satsa på utbildningsinsatser och andra inte.

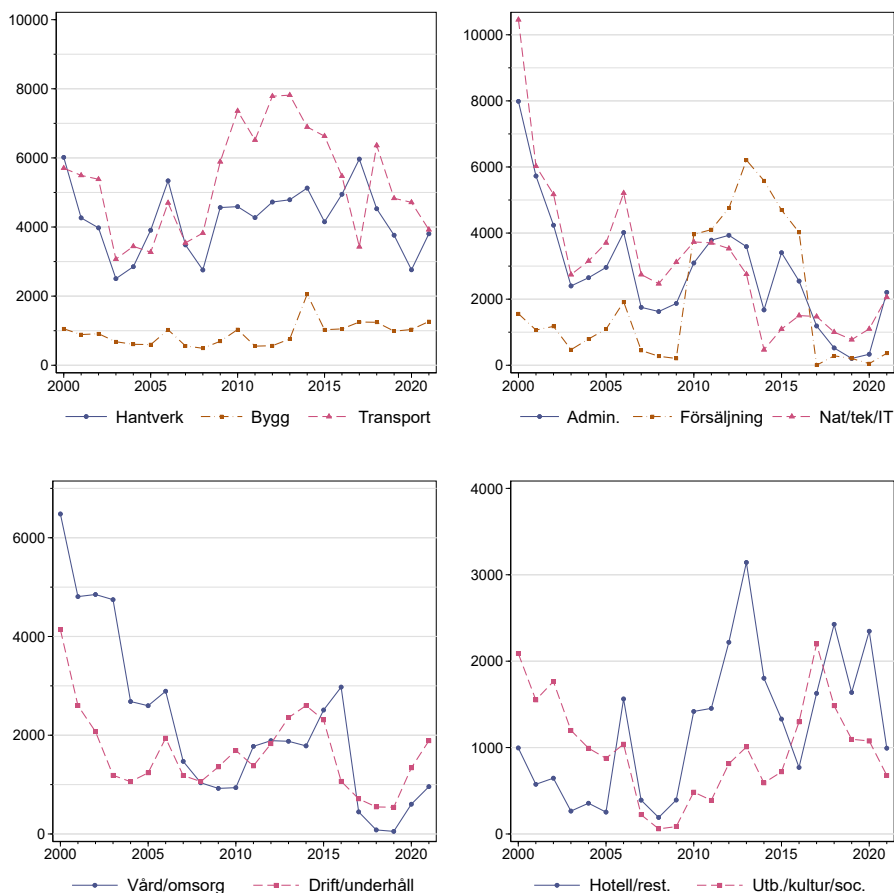
5.5 Utbildningsinriktningar

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 procent av samtliga utbildningsinriktningar varje år – 2019 så mycket som 60 procent. Utbildningar inom IT/natur/teknik, försäljning/inköp

¹ Pearsons korrelationskoefficient avser i det här fallet samvariationen mellan i) antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar och ii) antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar per kommun som andel av genomsnittligt antal inskrivna i kommunen under året. Samtliga kommuner i landet ingår i beräkningen. Inskrivna totalt per kommun mäts ett givet datum varje månad under ett år och är därefter beräknat som medelvärdet per månad.

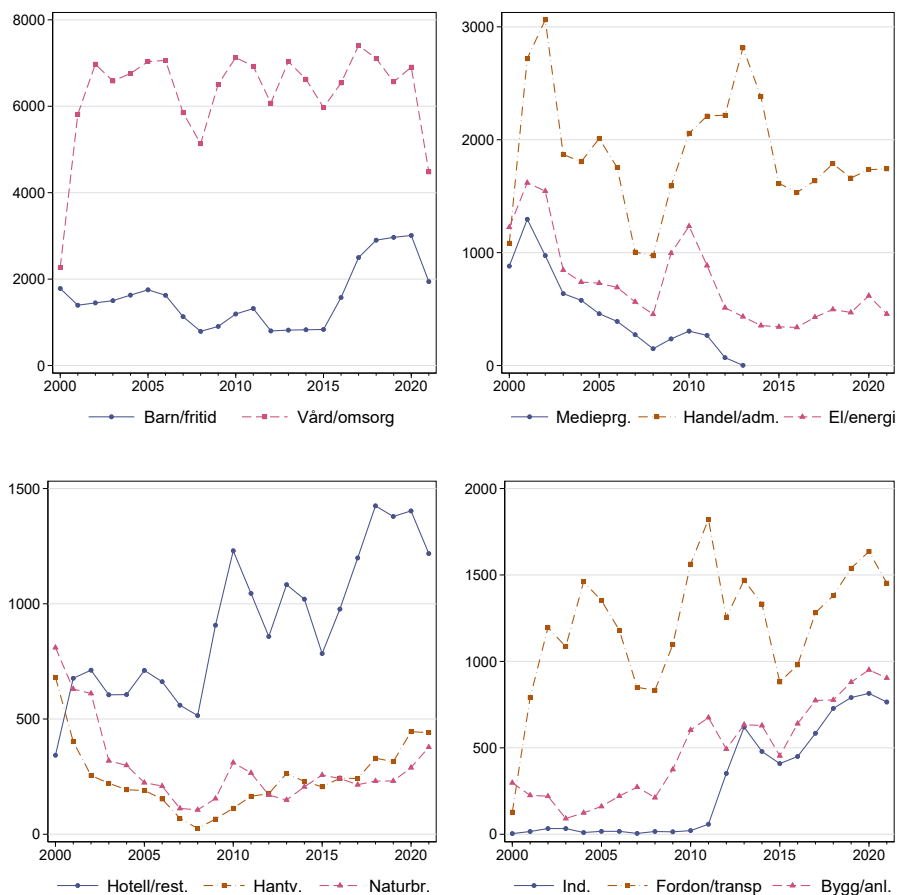
samt olika former av kundservice och administration har förekommit i relativt stor omfattning under åren 2010–2016, men därefter har antalet utbildningar inom dessa inriktningar sjunkit till låga nivåer. Även utbildningar inom vård och omsorg har minskat betydligt i omfattning över tid, från höga nivåer under 00-talets första år.

Figur 11 Antal påbörjade arbetsmarknadsutbildningar efter yrkesinriktning 2000–2021



Inom yrkesutbildning på komvux dominerar vård- och omsorgsutbildning kraftigt med omkring 6 000–8 000 utbildningsstarter per år under hela perioden 2000–2021, vilket framgår av Figur 12. För övriga inriktningar överstiger antalet påbörjade utbildningar per år bara i något enstaka fall 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 klart mindre inom yrkesvux än för arbetsmarknadsutbildning.

Figur 12 Antal påbörjade yrkesvux-utbildningar efter yrkesinriktning 2000–2021



Anm: Påbörjade yrkesutbildningar vi inte kan klassificera till program är exkluderade.

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 per kommun (som andel av samtliga inskrivna) i respektive yrkesinriktning för åren 2000, 2010 och 2021 (Tabell 2). 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 administrationsutbildningar inom arbetsmarknadsutbildningen är deltagandegraden i motsvarande utbildning något lägre inom komvux.

När det gäller utbildningar inom vård och omsorg är sambandet svagt negativt år 2000, men inte statistiskt signifikant övriga år. För hantverk och tillverkning

är sambandet i stället svagt negativt år 2021, men inte statistiskt signifikant i övrigt. För övriga inriktningar är sambandet nära noll och inte statistiskt signifikant något av de studerade åren. Deltagarvolymen (som andel av samtliga inskrivna) i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux 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 2 Korrelation mellan andel i arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux per kommun för olika yrkesinriktningar

	Pearsons korr.	P-värde	Pearsons korr.	P-värde	Pearsons korr.	P-värde
	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
Vård och omsorg	-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 vård- och omsorgsutbildningen 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 arrangeras till stor del inom mansdominerade yrken och yrkesvux erbjuder huvudsakligen vård- och omsorgsutbildningen som är inriktad mot yrken som domineras av kvinnor.² Att just utbildning inom vård- och omsorg förekommer i stor utsträckning inom yrkesvux kan också vara en bidragande orsak till de minskade volymerna av dessa utbildningsinriktningar inom Arbetsmarknadsutbildningen i och med att Arbetsförmedlingen har som strategi att inte konkurrera med utbildningar i det reguljära utbildningssystemet.

² Könsfördelningen på arbetsmarknaden i stort är ojämn inom många av de yrken som förekommer inom arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux. Som exempel på yrken med en tydlig majoritet kvinnor bland samtliga anställda (16–64 år, 2021) och som utgör de vanligaste yrkesvuxutbildningarna kan nämnas undersköterskor (89 procent kvinnor) och vårdbiträden (71 procent kvinnor). Män dominerar kraftigt inom exempelvis lastbilsförare (92 procent), maskinoperatörer (85 procent), installations- och serviceelektriker (97 procent), företagssäljare (73 procent), vilka alla är vanliga yrkesinriktningar inom arbetsmarknadsutbildningen (SCB, Yrkesregistret med yrkesstatistik 2021).

6 Avslutning

I den här rapporten har vi studerat hur det samlade utbudet av gymnasial yrkesutbildning för inskrivna på Arbetsförmedlingen har utvecklats under åren 2000–2021. Detta inkluderar deltagande i arbetsmarknadsutbildning, som sker inom ramen för Arbetsförmedlingen, och övergångar till yrkesutbildningar på komvux (yrkesvux). Att komplettera bilden med utvecklingen av yrkesvuxutbildningar är viktigt eftersom politikens inriktning under de senaste åren inneburit att det reguljära utbildningssystemet har fått ta ett större ansvar för arbetsmarknadspolitiken.

Vi finner att antalet inskrivna arbetssökande som började en gymnasial yrkesutbildning minskade under den studerade perioden: I början av 2000-talet startade 55 000–65 000 deltagare utbildningar varje år. Motsvarande antal var omkring 50 000 år 2010 och 35 000–40 000 efter 2018. Samtidigt har antalet arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen ökat betydligt under perioden. Deltagare i yrkesutbildning (både yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning) som andel av samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen har därför minskat från omkring 15 procent 2000 till runt 9 procent 2010 och 7 procent 2021. Det är utanför ramen för den här studien att bedöma 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 har vistats en kort tid i landet och saknar därför grundläggande utbildning och arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden.

Om vi enbart studerar arbetsmarknadsutbildningen finner vi samma mönster: antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar har minskat kontinuerligt över tid och motsvarade 2021 ca 3,5 procent av samtliga inskrivna. Utvecklingen har varit likartad över landet. Under 2020 påbörjades omkring 16 000 arbetsmarknadsutbildningar, ungefär samma antal som år 2007. Antalet inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen var dock betydligt större 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 omsätta i praktiken. Arbetsförmedlingen (2021a, 2022) lyfter fram ett antal tänkbara förklaringar till detta, exempelvis målkonflikter avseende uppdragen att öka både övergångar till matchningstjänster och till reguljär utbildning, samt finansiella restriktioner. Det senare innebär att Arbetsförmedlingen behöver prioritera plats i garantiprogram där deltagarna får aktivitetsstöd. Det begränsar det ekonomiska utrymmet när det gäller anvisningar till övriga program. Det kan vara en viktig förklaring till att andelen av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning som är inskrivna i jobb- och

utvecklingsgarantin har ökat över tid, det vill säga det blir inte en ytterligare kostnad för aktivitetsstöd om Arbetsförmedlingen anvisar deltagare som redan har aktivitetsstöd via en garantiplats.

Ett viktigt resultat är att antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar bland inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen inte tycks ha ökat i någon nämnvärd omfattning efter yrkesvux-satsningen 2009. Mellan 2000 och 2016 har antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar varit runt 20 000 per år, med en mindre ökning därefter. Under den största delen av perioden har alltså antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar legat relativt konstant samtidigt som antalet påbörjade arbetsmarknadsutbildningar har minskat över tid. Sammantaget betyder det att yrkesvux-utbildningar utgör en över tid ökande andel av yrkesutbildningarna. Efter 2016 finns en viss tendens till ökning av antalet påbörjade yrkesvux-utbildningar bland inskrivna arbetssökande samtidigt som antalet arbetsmarknadsutbildningar minskat.

Arbetsmarknadsutbildning har som syfte att motverka bristsituationer på arbetsmarknaden, vilket inte är lika tydligt för yrkesutbildningar på komvux som i stället styrs av individernas val. 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. Arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux är i denna mening komplement till varandra, där anvisningar till reguljär utbildning via Arbetsförmedlingen (åtminstone på kort sikt) inte har samma betydelse för att underlätta matchningen på arbetsmarknaden och motverka flaskhalsar inom bristyrken.

Det finns en tydlig uppdelning mellan vilka yrkesutbildningar som ges på Arbetsförmedlingen respektive inom komvux. På komvux dominerar vård- och omsorgsutbildningar, 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 vård- och omsorgsutbildningar. Uppdelningen med avseende på utbildningsinriktningar innebär också i viss utsträckning att arbetslösa som vill söka sig till vårdyrken behöver finansiera sina studier via

studiestöd och lån, medan personer som vill söka sig till transport- och fordonsutbildningar kan få studera med aktivitetsstöd.

Referenser

- Albrecht, G. van den Berg och S. Vroman (2009), ”The Aggregate Labor Market Effects of the Swedish Knowledge Lift Program”, *Review of Economic Dynamics* 12(1): 129–146.
- Arbetsförmedlingen (2009), ”Arbetsmarknadsrapport 2009:2”, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2021a), ”En effektiv, strategisk och jämställd arbetsmarknadsutbildning”, diarienummer: Af-2021/0002 9540, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2021b), ”Öka övergångar till reguljär utbildning – Återrapport om utbildningsplikten”, diarienummer: Af-2021/0067 4581, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2021c), ”Öka övergångar till reguljära studier – Återrapport (del 2)”, diarienummer: Af-2021/0026 4333, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2022), ”Effektiv och strategisk användning av arbetsmarknadsutbildning 2022”, diarienummer: Af-2022/0074 3954, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2023a), ”Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020, Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet”, diarienummer: Af-2023/0003 2435, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Arbetsförmedlingen (2023b), ”Inriktning för en effektivare arbetsmarknadsutbildning”, diarienummer: Af-2023/0090 8224, Arbetsförmedlingen, Solna.
- Bennmarker, H., M. Lundin, T. Mörtlund, K. Sibbmark, M. Söderström och J. Vikström (2021), ”Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2021:7, IFAU, Uppsala.
- Calmfors, L., S. Ek, A-S. Kolm, T. Pekkarinen och P. Skedinger (2018), ”Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Olika vägar till jobb”, Arbetsmarknadsekonomiska rådet, Stockholm.

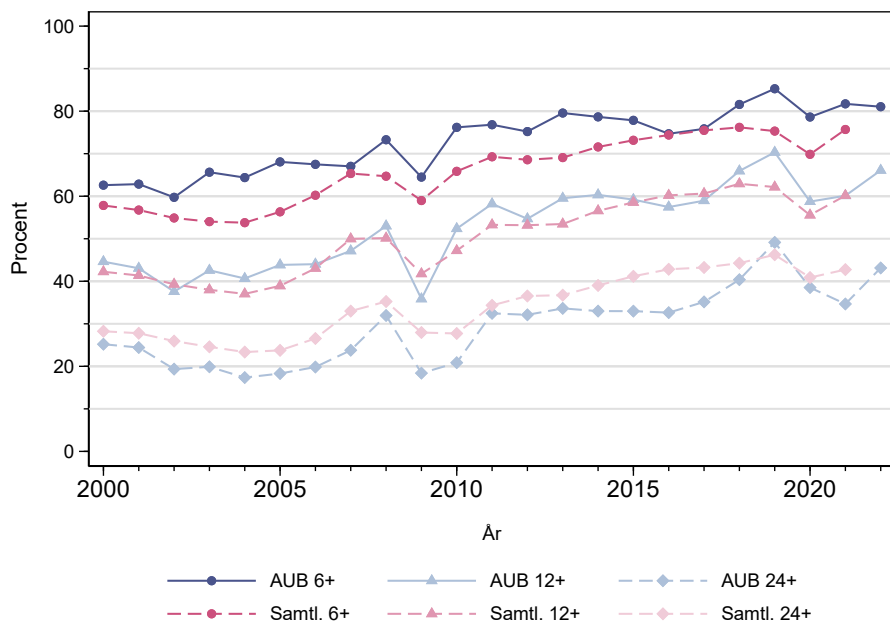
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström (2002), ”Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?”, Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Card D., J. Kluge och A. Weber (2018), ”What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894–931.
- Crépon, B. och G. van den Berg (2016), ”Active labor market policies”, *Annual Review of Economics, Annual Reviews*, 8(1): 521–546.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008), ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04”, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- de Luna, X., A. Stenberg och O. Westerlund (2014), ”Does formal education for older workers increase earnings? – Evidence based on rich data and long-term follow up”, *Labour* 28(2): 163–189.
- Finanspolitiska Rådet (2009), *Studier i Finanspolitik 2009*. Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska Rådet (2010), *Studier i Finanspolitik 2010*. Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.
- Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.
- Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
- Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.
- Gartell M., C. Gerdes och P. Nilsson (2013), ”Programeffekter 1996–2010”, Arbetsförmedlingen Working paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Gerdes, C. (2015), ”Effektskattningar av arbetsmarknadspolitiska program – med fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga”, Ura 2015:4, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

- Habibija, A. och A. Löfgren (2019), ”Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb – konkreta förbättringsförslag”, LO, Stockholm.
- Liljeberg L. (2016), ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., S. Roman och M. Söderström (2019), ”Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995-2015. Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2019:17, IFAU, Uppsala.
- Okeke S. (2005), ”Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik”, Ura 2005:6, AMS, Stockholm.
- Proposition 2021/22:159, *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regnér, J. (2014), ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006”, Rapport 2014:13, IFAU, Uppsala.
- Riksrevisionen (2015), ”Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov”, RiR 2015:22, Riksrevisionen, Stockholm.
- SFS 2017:819, *Förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser.*

- Skolverket (2020), ”Uppföljning av utbildningar som finansierats med statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning 2019”, PM Dnr: 2020:1377, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2022), ”Uppföljning av regionalt yrkesvux, Utbildning 2021 och etablering 2020”, Skolverket, Stockholm.
- SOU (2019:3), *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande från Arbetsmarknadsutredningen*
- SOU (2020:33), *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- Statskontoret (2012), ”Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse”, Rapport 2012:28, Statskontoret, Stockholm.
- Stenberg, A. (2007), ”Comprehensive education or vocational training for the unemployed?”, *International Journal of Manpower* 28(1) : 42–61.
- Stenberg, A. (2010), ”The impact on annual earnings of adult upper secondary education in Sweden”, *International Journal of Lifetime Education* 29(3): 303–321.
- Stenberg, A. (2011), ”Using longitudinal data to evaluate publicly provided formal education for low skilled”, *Economics of Education Review* 30: 1262–1280.
- Stenberg, A. och O. Westerlund (2008), ”Does comprehensive education work for the long term unemployed?”, *Labour Economics* 15(1): 54–67.
- Stenberg, A. och O. Westerlund (2015), “The Long-term Earnings Consequences of General vs. Specific Training of the Unemployed”, *IZA Journal of European Labor Studies* 4, 1–26.
- Vikström, J. och G. van den Berg (2017), ”Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning”, Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala.

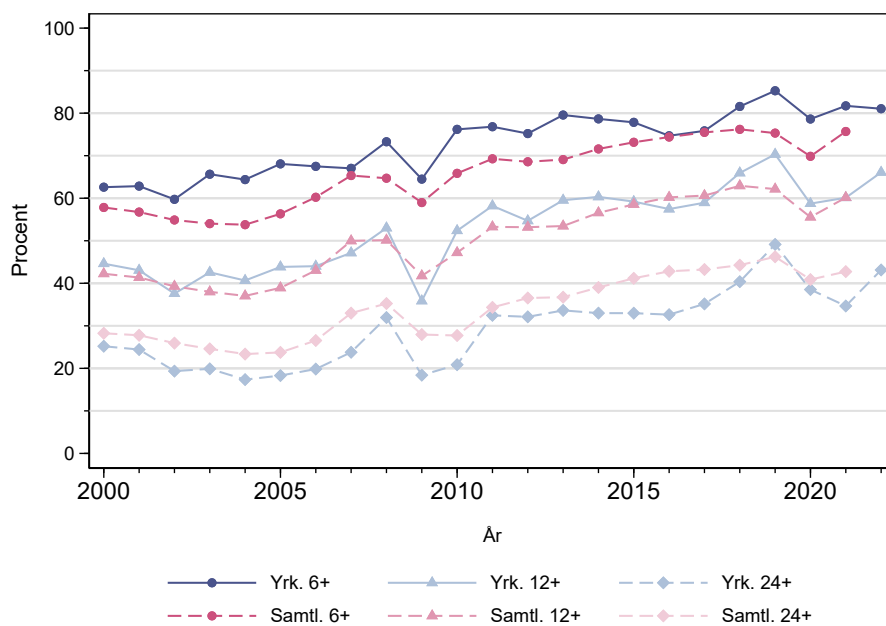
Bilaga

Figur A 1 Andel av samtliga påbörjade arbetsmarknadsutbildningar där deltagare varit inskrivna minst 6, 12 eller 24 månader i anslutning till utbildningsstart



Anm.: Figuren visar påbörjade arbetsmarknadsutbildningar bland personer som var 20–65 år.

Figur A 2 Andel av samtliga påbörjade och yrkesvux-utbildningar där deltagare varit inskrivna minst 6, 12 eller 24 månader i anslutning till utbildningsstart



Anm.: Figuren visar påbörjade yrkesvux-utbildningar bland personer som var 20–65 år. Enbart deltagare som var inskrivna som arbetssökande är inkluderade i beräkningen.

Tabell A1 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	39,5	39,0	35,2	38,5
20–25 år	0,19	0,19	0,15	0,14	0,22	0,17
26–35 år	0,34	0,38	0,27	0,29	0,34	0,28
36–45 år	0,27	0,29	0,24	0,25	0,24	0,25
46–55 år	0,17	0,13	0,22	0,21	0,14	0,20
56–65 år	0,04	0,01	0,12	0,11	0,05	0,10
Kvinna	0,41	0,66	0,45	0,31	0,60	0,47
Förgymn. utb.	0,13	0,19	0,27	0,19	0,25	0,31
Gymnasial utb.	0,70	0,71	0,58	0,53	0,55	0,44
Eftergymn utb.	0,16	0,10	0,16	0,27	0,20	0,25
Utrikes född	0,25	0,28	0,23	0,52	0,57	0,53
Dagar i inskr. vid utb.-start (median)	299	248	285	474	357	548
Antal observationer	47 046	18 629		19 161	18 367	

Anm.: Egenskapsberäkningarna för de två utbildningsformerna baseras på inskrivna vid Arbetsförmedlingen som var 20–65 år och påbörjade en given utbildning ett givet år (yrkesvux-volymerna är alltså en delmängd av det totala antalet påbörjade utbildningar av denna typ). Egenskaperna för samtliga inskrivna ett givet år är genomsnittet av egenskaperna bland inskrivna en given dag under månaderna februari–maj och september–november.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar.

Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se