

# Regeringens skrivelse

## 2015/16:154



### Riksrevisionens rapport om regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning

Skr.  
2015/16:154

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 april 2016

*Stefan Löfven*

*Ylva Johansson*  
(Arbetsmarknadsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om arbetsmarknadsutbildningen regionalt och lokalt används för att underlätta matchningen mellan arbets sökande och arbetsgivare genom att möta arbetsmarknadens behov.

Granskningen visar att när det gäller hur regional och lokal Anpassning av arbetsmarknadsutbildning ska uppnås är Arbetsförmedlingen till stor del fri att utforma sitt arbetssätt. Riksrevisionen konstaterar att det finns brister i myndighetens arbete med behovsanalys vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning, att den arbetsmarknadsutbildning som upphandlas inte alltid motsvarar behoven av kompetens enligt myndighetens arbetsmarknadsprognoser, och att anvisningar till arbetsmarknadsutbildning inte alltid baseras på arbetsmarknadens behov eller individens förutsättningar.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att utveckla samarbetsformerna inom marknadsområdena för att göra förmedlingskontoren mer involverade i behovsanalysen. Riksrevisionen menar vidare att Arbetsförmedlingen bör se över möjligheterna att i större utsträckning genomföra mindre omfattande, regionalt initierade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning, liksom att Arbetsförmedlingen bör använda det ökade utrymmet som regleringsbrevet 2015 ger att anpassa verksamheten till arbetsgivarnas behov vid upphandling av och anvisningar till arbetsmarknadsutbildning. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att förmedlingskontoren i högre grad bör involveras i behovsanalysen och anser att det är viktigt att anpassa arbetsmarknadsutbildningar till regionala och lokala behov. Det kan uppnås genom nationellt eller regionalt initierade upphandlingar, om regionala och lokala behov vägs

Skr. 2015/16:154

in på ett tydligt sätt. Anpassning till arbetsgivarnas behov bör eftersträvas även fortsättningsvis. Regeringen betonar värdet av att myndigheten tar till vara den effektiviseringspotential som identifierats i fråga om behovsanalyser vid upphandling av och anvisning till arbetsmarknadsutbildning. Regeringen förväntar sig att Arbetsförmedlingen kommer att finna en god balans i avvägningen mellan nationell, regional och lokal upphandling och kommer att noga följa myndighetens fortsatta arbete.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	4
2	Riksrevisionens iakttagelser .....	4
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Metod och genomförande .....	4
2.3	Granskningens resultat .....	5
2.4	Rekommendationer .....	7
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2016.....	75

# 1 Ärendet och dess beredning

Den 21 december 2015 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov? (RiR 2015:22), se *bilaga*. Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rapport. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

### 2.1 Bakgrund

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning som inskrivna på Arbetsförmedlingen kan ta del av och som syftar till att rusta en arbetssökande för ett arbete samtidigt som bristsituationer på arbetsmarknaden motverkas. Arbetsmarknadsutbildning upphandlas av Arbetsförmedlingen. Det är en utmaning för Arbetsförmedlingen att upprätthålla ett regionalt perspektiv i en centraliserad organisation. Mot bakgrund av detta, och att resultatet när det gäller deltagare som går till arbete efter avslutad insats har varit lågt, har Riksrevisionen sett skäl att granska om arbetsmarknadsutbildningen regionalt och lokalt används för att underlätta matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare genom att möta arbetsmarknadens behov.

Riksrevisionen har undersökt om regeringen har gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan. Vidare har Riksrevisionen undersökt om Arbetsförmedlingen anpassar arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan för att uppnå en effektiv matchning.

### 2.2 Metod och genomförande

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser baseras på såväl kvalitativa som kvantitativa undersökningar. Utgångspunkten för granskningen av om regeringens styrning gett förutsättningar för en lokal och regional anpassning har varit en genomgång av bland annat propositioner och offentliga utredningar samt Arbetsförmedlingens instruktion och regleringsbrev. Riksrevisionen har också intervjuat tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet. Granskningen av Arbetsförmedlingens verksamhet består av två delar. Den ena delen rör upphandling och baserar sig på dokumentstudier och svar från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden, på intervjuer med anställda på myndighetens huvudkontor och på jämförelser mellan utbudet av arbetsmarknadsutbildningar

och behovet av arbetskraft enligt Arbetsförmedlingens prognoser. I den andra delen, som berör vilka förutsättningar arbetsförmedlare har att anvisa till arbetsmarknadsutbildning utifrån arbetsmarknadens behov, baserar sig Riksrevisionens bedömning på intervjuer med anställda i olika funktioner på förmedlingskontor och hos utbildningsanordnare, och på jämförelser av antalet anvisningar till respektive arbetsmarknadsutbildning med antalet platsannonser inom samma bransch.

## 2.3 Granskningens resultat

### *Regeringens styrning*

Riksrevisionens granskning visar att sett till hur regional och lokal anpassning av arbetsmarknadsutbildning ska uppnås är Arbetsförmedlingen till stor del fri att utforma sitt arbetssätt utifrån vad myndigheten anser vara lämpligt. Arbetsförmedlingens instruktion anger att myndigheten själv bestämmer över sin organisation. Handlingsutrymmet gäller hur lokala behov ska identifieras och hur upphandlingsprocessen ska ge utrymme för snabbhet och flexibilitet. Riksrevisionen konstaterar att möjligheterna att styra utbudet av utbildningar mot arbetsmarknadens efterfrågan påverkas av Arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden. Flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas och används i större utsträckning än vad prognoserna motiverar har det gemensamt att kraven som ställs på deltagarna är lägre än för andra inriktningar. Riksrevisionen noterar samtidigt att ett av Arbetsförmedlingens mål i regleringsbrevet för 2015 var att bättre anpassa förmedlingsverksamheten efter arbetsökandes och arbetsgivares enskilda behov, vilket kan sägas ge större möjlighet att anpassa insatsen efter arbetsmarknadens efterfrågan.

### *Identifiering av behov på lokal nivå*

Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att i Arbetsförmedlingens regionala organisation, som består av elva marknadsområden, ser marknadsområdenas organisationer ungefär likadana ut. Det finns dock skillnader när det gäller hur ansvaret har fördelats för att dels fånga upp synpunkter och önskemål om arbetsmarknadsutbildning, dels bistå med information till förmedlingskontoren. Riksrevisionen konstaterar att arbetet blir mer effektivt när förmedlingschefer och arbetsförmedlare har ett nära samarbete med personer som är insatta i marknadsområdets arbete. Det är lättare för någon som hör till marknadsområdets organisation att ta emot synpunkter och önskemål samt informera om arbetsmarknadsutbildning än för tjänstemän från de enskilda kontoren, vilka inte har lika stor kunskap om det regionala arbetet. Samtidigt är kontorens synpunkter en betydelsefull informationskälla när utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska bestämmas, eftersom det är där kunskap om den lokala arbetsmarknaden och om de inskrivna arbetsökandes önskemål och behov finns. Riksrevisionen anser att Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera olika sätt att bedriva den regionala samverkan för att på så sätt komma fram till de mest effektiva formerna för

att involvera förmedlingskontoren, vilket enligt Riksrevisionen framstår som den största utmaningen i det nuvarande systemet.

#### *Arbetsmarknadsutbildningens flexibilitet*

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen har valt att använda ett standardiserat arbetssätt för upphandling av arbetsmarknadsutbildning, där behovsanalysen sker på Arbetsförmedlingens huvudkontor samlat för hela landet och där de flesta avtal sedan löper under fyra år. Riksrevisionen påpekar att ett sådant arbetssätt kan göra det svårt att anpassa verksamheten till skiftande omständigheter på arbetsmarknaden och möta behov som inte har fångats upp i den ordinarie processen. För att hantera den här utmaningen strävar Arbetsförmedlingen bland annat efter att teckna breda avtal som kan användas och anpassas på olika sätt i olika delar av landet. Det kan dock finnas behov av en viss utbildning som de rådande avtalen inte kan täcka in. Riksrevisionen bedömer att en bättre överensstämmelse mellan utbudet av arbetsmarknadsutbildning och den regionala arbetsmarknadens behov skulle kunna uppnås genom regionalt avgränsade upphandlingar utifrån en behovsanalys som redan har gjorts på marknadsområdesnivå. Riksrevisionen anser att ett sådant arbetssätt kan utgöra ett alternativ till de ordinarie upphandlingarna, och användas när det finns tydliga skäl. För att hantera risker och utmaningar med ett sådant arbetssätt, till exempel risken att huvudkontorets möjlighet till överblick och strategisk planering minskar, behöver Arbetsförmedlingen utvärdera frågan ytterligare.

#### *Utbudet av arbetsmarknadsutbildning i förhållande till Arbetsförmedlingens prognoser*

Riksrevisionens granskning visar att inom enskilda län är arbetsmarknadsutbildning upphandlad samtidigt som prognoserna visar att kompetensen inte efterfrågas för som mest en tredjedel av de studerade utbildningarna. I enskilda län saknas å andra sidan en tredjedel av utbildningarna i förhållande till hur stor efterfrågan är.

Riksrevisionen redogör vidare för att flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas i större utsträckning än vad prognoserna motiverar har det gemensamt att man ställer lägre krav på deltagarnas förkunskaper och färdigheter än vad man gör när det gäller andra arbetsmarknadsutbildningar med andra inriktningar. Arbetsförmedlingen har konstaterat att en stark fokusering på personer som står långt från arbetsmarknaden kan skapa incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att tillmötesgå en brist på arbetsmarknaden.

#### *Anvisningar till arbetsmarknadsutbildning*

Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att arbetssökande själva behöver ta ett ansvar för att informera sig om tillgängliga arbetsmarknadsutbildningar för att kunna göra ett lämpligt val. Granskningen visar också att arbetsförmedlarnas möjlighet att ge vägledning kan begränsas av hög arbetsbelastning, skäl kopplade till aktivitetskrav och de arbetssökandes rättigheter. Detta försvårar hänsyn till arbetsmarknadens behov vid anvisningar till arbetsmarknadsutbildning. Vidare

konstaterar Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen genom sitt eget analysarbete har funnit att det görs anvisningar där arbetsförmedlaren från början kan förmoda att deltagaren inte kommer att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Riksrevisionen anser att tjänstemän med ett utökat ansvar för arbetsmarknadsutbildning på förmedlingskontoren kan underlätta arbetet och skapa förutsättningar för att använda arbetsmarknadsutbildning mer effektivt.

#### *Anvisningar i förhållande till utannonserade arbetstillfällen*

Riksrevisionen jämförde slutligen antalet anvisningar till arbetsmarknadsutbildningar under 2013 med antalet lediga arbeten i Platsbanken för 16 vanliga arbetsmarknadsutbildningar. Man fann att 15 av totalt 75 lokala arbetsmarknadsområden hade ett generellt högt användande av arbetsmarknadsutbildning, medan 25 områden hade ett generellt lågt användande i förhållande till antalet lediga arbetstillfällen som annonserades ut i Platsbanken.

## 2.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

1. Arbetsförmedlingen bör utveckla samarbetsformerna inom marknadsområdena för att göra förmedlingskontoren mer involverade i behovsanalysen inför upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning.
2. Arbetsförmedlingen bör se över möjligheterna att i större utsträckning genomföra mindre omfattande, regionalt initierade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning.
3. Arbetsförmedlingen bör använda det ökade utrymmet som regleringsbrevet 2015 ger att anpassa verksamheten till arbetsgivarnas behov vid upphandling av och anvisningar till arbetsmarknadsutbildning.

## 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### *Regeringens arbetsmarknadspolitik*

Jobbpolitiken i Sverige tar sin utgångspunkt i människans vilja till arbete och utveckling. Arbete innebär möjligheter till egen försörjning, gemenskap, tillhörighet och makt att forma sitt liv och sin framtid. Att fler människor har arbete, oavsett kön, bakgrund och andra identiteter, är avgörande för att hålla ihop Sverige. Ett land med hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet blir rikare, tryggare och öppnare. En aktiv

arbetsmarknadspolitik, förbättrad matchning och satsningar på utbildning som leder till arbete är viktiga förutsättningar för att uppnå regeringens mål att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Det är dock viktigt att de insatser som görs inom ramen för arbetsmarknadspolitiken är träffsäkra och kostnadseffektiva. De arbetsmarknadspolitiska program som förväntas ge bäst effekt för kvinnor och män ska användas och tillgången till program ska anpassas till detta. Därmed är det angeläget att arbetsmarknadsutbildningarna riktas till de personer som bedöms ha störst nytta av insatsen. Ett mål i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2015 var att förmedlingsverksamheten skulle anpassas bättre efter arbetsökandes och arbetsgivares enskilda behov. Detta mål har i regleringsbrevet för 2016 förstärkts till att matchningen på arbetsmarknaden ska förbättras bland annat genom att rekryteringsproblemen på arbetsmarknaden ska motverkas. Av myndighetens instruktion framgår vidare att Arbetsförmedlingen har till uppgift att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

För att motverka att människor blir arbetslösa är utbildning grundläggande. För vuxna kvinnor och män med kunskap eller kompetens som inte längre motsvarar arbetsmarknadens behov måste det finnas möjligheter till omskolning och vidareutbildning. Likaså är det viktigt att utbildning inom bristyrken genomförs för att få till stånd en väl fungerande arbetsmarknad både nationellt och lokalt. Arbetsmarknadsutbildningen är ett komplement till den reguljära utbildningen. Det ska finnas flexibilitet att relativt snabbt kunna anpassa utbudet av utbildningar och utrusta de arbetssökande med de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Den bör bestå av korta yrkesinriktade utbildningar som är anpassade efter branschernas kunskapskrav.

#### *Bättre samarbete inom marknadsområdena*

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att förmedlingskontoren i högre grad bör involveras i behovsanalysen inför upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning för att få till stånd mer träffsäkra arbetsmarknadsutbildningar. Arbetsförmedlingen instämmer också i Riksrevisionens bedömning och anser att det finns ett stort behov av att fänga och omhänderta lokala och regionala behov på ett bättre sätt inför upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Inom Arbetsförmedlingen har det under senare tid pågått ett utvecklingsarbete med att bättre omhänderta lokala behov. Myndigheten har tagit fram en ny behovs- och beställningsprocess för att komma till rätta med de brister som både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen har uppmärksammat. Regeringen följer detta arbete och konstaterar att arbetet går åt rätt håll.

#### *Utvärdering av möjligheterna till ökad regional upphandling*

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att se över möjligheterna att i högre utsträckning genomföra mindre omfattande, regionalt initierade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning. Regeringen anser att det är viktigt att anpassa arbetsmarknadsutbildningar till regionala och



lokala behov. Det kan uppnås genom nationellt eller regionalt initierade upphandlingar, om de regionala och lokala behoven vägs in tillräckligt tydligt.

Regeringen noterar att Arbetsförmedlingen, som lämnat synpunkter på granskningsrapporten, inte delar Riksrevisionens syn att en uppdelning av upphandlingar i mindre delar är ett effektivt sätt att komma åt behov av lokal och regional anpassning. Enligt Arbetsförmedlingen är sammanhållna nationella upphandlingar inte det egentliga problemet. Ledtiden blir sannolikt inte kortare vid en mindre lokal eller regional upphandling. Värdet på en sådan upphandling understiger troligen sällan direktupphandlingsgränsen och måste därför annonseras öppet, vilket medför en risk för överprövningar som behöver hanteras. Arbetsförmedlingen anser att en utveckling mot regionala upphandlingar sannolikt skulle kräva en större upphandlingsresurs än vad som finns idag eftersom antalet upphandlingar sannolikt hade ökat. Dessutom skulle avtalen sannolikt fördyras och vissa orter riskera att stå utan leverantör, eftersom kostnaden för etablering ökar när avtalen omfattar lägre volymer. Arbetsförmedlingen delar samtidigt Riksrevisionens bedömning att det finns ett behov av att i större utsträckning enkelt kunna anpassa de upphandlade utbildningarna till lokala och regionala behov. Myndigheten utesluter inte heller möjligheten att göra regionala upphandlingar utifrån lokala och regionala behov i de fall det bedöms vara den bästa lösningen. Regeringen bedömer att Arbetsförmedlingen bör avgöra utifrån behov och erfarenheter om en upphandling av arbetsmarknadsutbildning ska ske på nationell nivå eller om en regional eller lokal upphandling är en lämpligare lösning. Regeringen ser positivt på Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete hittills som bl.a. innebär att marknadsområdenas roll i upphandlingsprocessen ska förstärkas, inte minst när det gäller behovsanalysen.

#### *Ökad anpassning till arbetsgivarnas behov*

Regeringen noterar Riksrevisionens rekommendation att Arbetsförmedlingen bör använda det ökade utrymme som gavs i myndighetens regleringsbrev för 2015 att anpassa upphandling av och anvisning till arbetsmarknadsutbildning till arbetsgivarnas behov, och anser att en sådan anpassning bör eftersträvas även fortsättningsvis. Regeringen noterar också att Arbetsförmedlingen i sin verksamhetsplan för 2016 bland annat anger att myndigheten ska bli bättre på att bedöma arbetsgivarnas behov av kompetens och på att korta tiden mellan identifiering av anställningsbehov och rekrytering. Det utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen bedriver sedan en tid tillbaka innebär bland annat en fortsatt utveckling av myndighetens arbetsgivarstrategi och ett arbete med att koppla myndighetens prognosarbete till olika branschnätverk för att komplettera bilden av vilka behov av kompetens som finns på både kort och lång sikt. Regeringen förväntar sig att detta utvecklingsarbete ska leda till ett mer ändamålsenligt användande av arbetsmarknadsutbildning och åstadkomma en bättre matchning mellan den arbetssökandes och arbetsmarknadens behov. Resultaten av genomförd arbetsmarknadsutbildning har av olika skäl varierat över tid. Under mitten av 2000-talet var det omkring 70 procent som fick ett arbete efter avslutad utbildning,

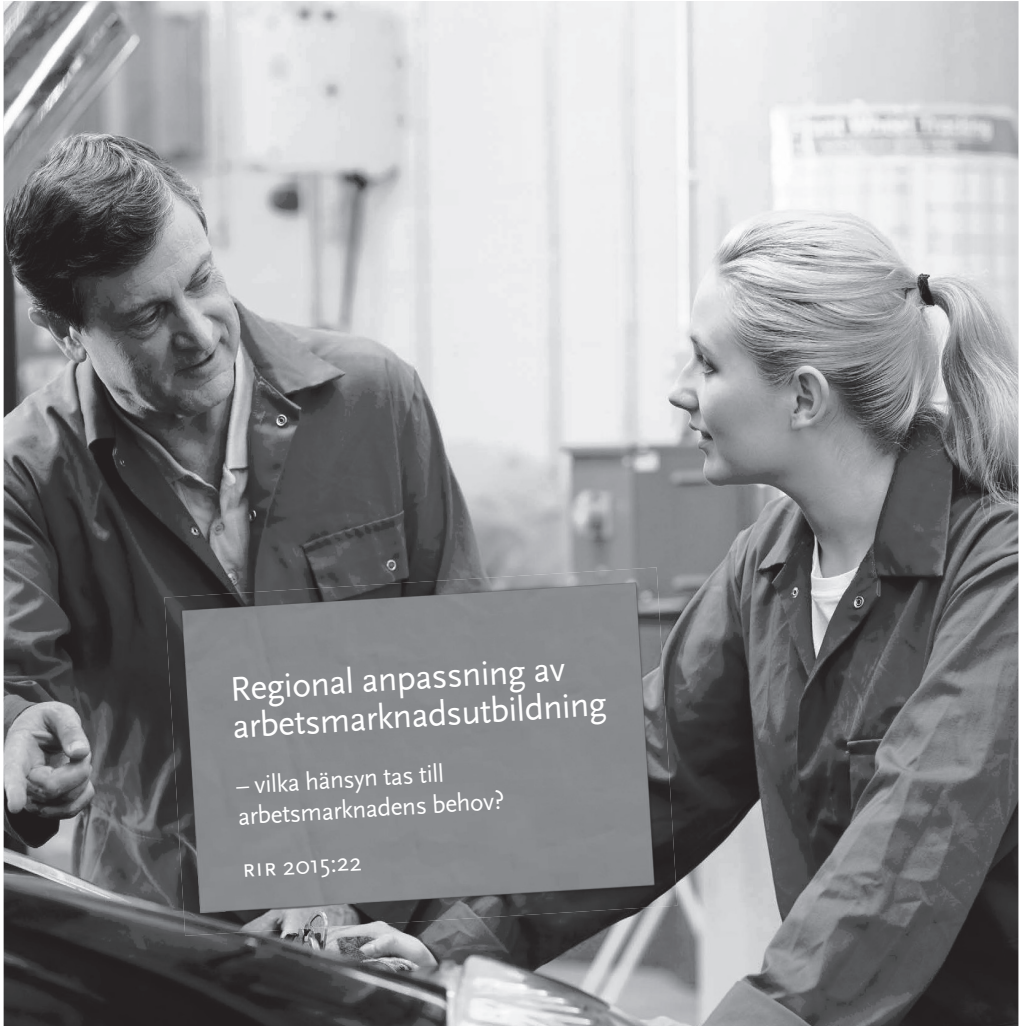
men efter 2007 försämrades resultaten kraftigt och nu är det mindre än 30 procent som går vidare till arbete. Regeringen konstaterar att resultaten av genomförd arbetsmarknadsutbildning är för låga och att denna utveckling måste vända så att fler går till arbete.

Regeringen har i regleringsbrev för både 2015 och 2016 framhållit vikten av att matchningen på arbetsmarknaden förbättras. Det gjordes efter att Arbetsförmedlingen 2014 påpekade att den förra regeringens starka fokusering på personer som står långt från arbetsmarknaden skapade incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis svarade mot en brist på arbetsmarknaden. Även Riksrevisionen finner att arbetsmarknadsutbildning i viss utsträckning upphandlas trots att prognoserna visar att kompetensen inte efterfrågas. Regeringen vill betona vikten av att tillvarata de analyser och prognoser som görs av arbetsmarknadens behov men samtidigt påtala att de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlats trots brist på efterfrågan till viss del är utbildningar som leder till så kallade omsättningsyrken, vilka många gånger kan vara en väg in på arbetsmarknaden eftersom kraven på kunskaper och tidigare erfarenheter är begränsade. Arbetsmarknadsutbildningen ska syfta till att underlätta för den enskilde att få ett arbete och inriktas mot yrken där det råder brist på arbetskraft. De arbetsmarknadspolitiska program som förväntas ge bäst effekt för var och en, oavsett kön, ska användas och tillgången till program ska anpassas till detta.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det utvecklingsarbete i fråga om arbetsmarknadsutbildning som Arbetsförmedlingen har inlett. Regeringen betonar värdet av att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar till vara den effektiviseringspotential som Riksrevisionen har identifierat när det gäller behovsanalyser i samband med upphandlingar och när det gäller anpassning av verksamheten till arbetsgivarnas behov vid upphandling av och anvisning till arbetsmarknadsutbildning. Regeringen förväntar sig att Arbetsförmedlingen kommer att finna en god balans i avvägningen mellan nationell, regional och lokal upphandling. Regeringen kommer att noga följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete, inte minst i fråga om hur resultaten efter genomförd arbetsmarknadsutbildning utvecklas.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-391-2

RIR 2015:22

FOTO: IMAGE SOURCE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2015



RiR 2015:22

# Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning

– vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?



RIKSREVISIONEN

Skr. 2015/16:154  
Bilaga

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-12-21

DNR: 31-2014-0610

RIR 2015:22

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1002) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:*

## Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen anpassar arbetsmarknadsutbildning efter den regionala och lokala efterfrågan på arbetskraft samt om regeringen har gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för detta. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisor Erik Trollius har varit föredragande. Revisor Fredrik Bonander och programansvarig Nina Gustafsson Åberg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Erik Trollius

*För kännedom:*

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen

Skr. 2015/16:154  
Bilaga

REGIONAL ANPASSNING AV ARBETSMARKNADSUTBILDNING – VILKA HÄNSYN TAS TILL ARBETSMARKNADENS BEHOV?



## Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Avgränsningar	14
1.4 Bedömningsgrunder	15
1.5 Metod och disposition	16
2 Arbetsmarknadsutbildningens omfattning och inriktning	19
2.1 Målgrupp	19
2.2 Kostnader	19
2.3 Deltagare	21
2.4 Resultat	22
2.5 Behovet av regional och lokal anpassning	23
2.6 Sammanfattande iakttagelser	27
3 Regeringens styrning	29
3.1 Bestämmelser om upphandling	29
3.2 Vad som rymms inom arbetsmarknadsutbildning	29
3.3 Målgrupp för insatsen	30
3.4 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Upphandling av arbetsmarknadsutbildning	33
4.1 Styrning av upphandlingen mot arbetsmarknadens behov	33
4.2 Utbud i förhållande till Arbetsförmedlingens prognoser	42
4.3 Sammanfattande iakttagelser	45
5 Anvisningar till arbetsmarknadsutbildning	47
5.1 Hänsyn till arbetsmarknaden vid anvisning	47
5.2 Anvisningar i förhållande till utannonserade arbetstillfällen	50
5.3 Sammanfattande iakttagelser	54
Referenser	55
Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen	59

### Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en elektronisk bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se). Den kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Jämförelse av anvisningar och utannonserade arbetstillfällen

---

Skr. 2015/16:154  
Bilaga

REGIONAL ANPASSNING AV ARBETSMARKNADSUTBILDNING – VILKA HÄNSYN TAS TILL ARBETSMARKNADENS BEHOV?

## Sammanfattning och slutsatser

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning som inskrivna på Arbetsförmedlingen kan ta del av. Den syftar till att rusta en arbetssökande för ett arbete och samtidigt motverka bristsituationer på arbetsmarknaden.

### Granskningens syfte och genomförande

Syftet med granskningen är att undersöka om arbetsmarknadsutbildningen regionalt och lokalt används för att underlätta matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare genom att möta arbetsmarknadens behov.

Granskningen utgår från två revisionsfrågor:

- Har regeringen gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan?
- Anpassar Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan för att uppnå en effektiv matchning?

Utgångspunkten för att undersöka om regeringens styrning har gett förutsättningar för en regional och lokal anpassning har varit en genomgång av bland annat propositioner och offentliga utredningar samt Arbetsförmedlingens instruktion och regleringsbrev. Riksrevisionen har även intervjuat tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet.

Granskningen som gäller Arbetsförmedlingens verksamhet består av två delar. Den första handlar om hur myndigheten arbetar med upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Här har Riksrevisionen granskat hur Arbetsförmedlingen identifierar behoven på lokal nivå samt om arbetssättet vid upphandlingar möjliggör snabba och flexibla lösningar för att möta arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen har tagit del av dokumentation angående styrning, organisation och arbetssätt samt samlat in svar från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden om hur de hanterar frågor om arbetsmarknadsutbildning. Vidare har Riksrevisionen genomfört intervjuer med anställda på Arbetsförmedlingens huvudkontor. Granskningen berör även hur upphandling av arbetsmarknadsutbildning i praktiken möter arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen har jämfört utbudet av arbetsmarknadsutbildningar med behovet av arbetskraft enligt Arbetsförmedlingens prognoser för att bedöma om arbetsmarknadsutbildning upphandlas i de delar av landet där den typen av kompetens efterfrågas.

Den andra delen av granskningen av Arbetsförmedlingen berör vilka förutsättningar arbetsförmedlare har att anvisa till arbetsmarknadsutbildning utifrån arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen har intervjuat chefer, verksamhetssamordnare och arbetsförmedlare på fem förmedlingskontor. Riksrevisionen har även intervjuat anställda hos sex utbildningsanordnare. För att undersöka kvantitativt hur arbetsmarknadsutbildningarna används i förhållande till var det finns lediga arbeten att söka har Riksrevisionen jämfört antalet anvisningar till respektive arbetsmarknadsutbildning med antalet platsannonser inom samma bransch.

## Granskningens resultat

### *Regeringens styrning*

När det gäller hur regional och lokal anpassning av arbetsmarknadsutbildning ska uppnås är Arbetsförmedlingen till stor del fri att utforma sitt arbetssätt utifrån vad myndigheten anser vara lämpligt.<sup>1</sup> Regeringen preciserar inte hur upphandling av arbetsmarknadsutbildning ska gå till eller hur verksamheten ska bedrivas för att uppfylla verksamhetsmålen. Arbetsförmedlingens instruktion anger att myndigheten själv bestämmer över sin organisation. Det här handlingsutrymme gäller de utmaningar som beskrivs ovan, det vill säga hur lokala behov ska identifieras och hur upphandlingsprocessen ska ge utrymme för snabbhet och flexibilitet.

Möjligheterna att styra utbudet av utbildningar mot arbetsmarknadens efterfrågan påverkas av Arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas och används i större utsträckning än vad prognoserna motiverar har det gemensamt att kraven som ställs på deltagarna är lägre än för andra inriktningar. Arbetsförmedlingen har i en rapport från 2014 tagit upp att den starka fokuseringen på personer som står långt från arbetsmarknaden skapar incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att tillmötesgå en brist på arbetsmarknaden. Samtidigt kan en annan problematik uppstå om arbetssökande som bedöms stå nära arbetsmarknaden men som kanske inte behöver utbildningen för att få ett arbete prioriteras i för stor utsträckning. Arbetsförmedlingen har dock 2015 i regleringsbrevet fått målet att förmedlingsverksamheten bättre ska anpassas efter arbetssökandes och arbetsgivares enskilda behov, vilket kan sägas ge större möjlighet att anpassa insatsen efter arbetsmarknadens efterfrågan.

### *Identifiering av behov på lokal nivå*

Arbetsförmedlingens regionala organisation är uppdelad i elva marknadsområden som ansvarar för att samla in information från sina respektive förmedlingskontor.

<sup>1</sup> Med hänsyn tagen till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Arbetsmarknadsprognoser och synpunkter som Arbetsförmedlingens branschstrategier samlar in från arbetsgivare är andra viktiga informationskällor när behovet av arbetsmarknadsutbildning ska analyseras. Marknadsområdenas organisationer ser ungefär likadana ut, men det finns skillnader när det gäller hur ansvaret har fördelats för att dels fånga upp synpunkter och önskemål om arbetsmarknadsutbildning, dels bistå med information till förmedlingskontoren. Utifrån de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört på fem förmedlingskontor framträder bilden av att arbetet blir mer effektivt när förmedlingschefer och arbetsförmedlare har ett nära samarbete med personer som är insatta i marknadsområdets arbete. Det kan handla om att de leverantörsutvecklare och kontaktpersoner som arbetar på regional nivå regelbundet finns på plats på förmedlingskontoren och tar emot synpunkter och önskemål samt informerar om arbetsmarknadsutbildning. Det är lättare för någon som hör till marknadsområdets organisation att lösa de uppgifterna än för tjänstemän från de enskilda kontoren, vilka inte har lika stor kunskap om det regionala arbetet.

Riksrevisionen ser en risk att frågan om utbudet av arbetsmarknadsutbildning upplevs som något som bestäms långt bort från den dagliga verksamheten. Det kan leda till passivitet och ett minskat intresse för frågan på lokal nivå. Samtidigt är det på förmedlingskontoren som arbetsmarknadsutbildningen ska användas. Där finns kunskap om den lokala arbetsmarknaden och om de inskrivna arbetssökandes önskemål och behov. Kontorens synpunkter är därför en betydelsefull informationskälla när utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska bestämmas. Riksrevisionen menar att Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera olika sätt att bedriva den regionala samverkan. På så sätt kan myndigheten komma fram till de mest effektiva formerna för att involvera förmedlingskontoren, vilket framstår som den största utmaningen i det nuvarande systemet. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera goda exempel.

#### *Arbetsmarknadsutbildningens flexibilitet*

Arbetsförmedlingen har valt att använda ett standardiserat arbets sätt för upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Behovsanalysen sker på huvudkontoret, samlat för hela landet. Hela processen fram till att ett avtal träffas med en utbildningsanordnare tar omkring 10 – 12 månader för större nationella upphandlingar. De flesta avtal om arbetsmarknadsutbildning löper sedan under fyra år. I och med den konsekventa tillämpningen av ett sådant arbets sätt kan det vara svårt att anpassa verksamheten till skiftande omständigheter på arbetsmarknaden och möta behov som inte fångats upp i den ordinarie processen. För att hantera den här utmaningen strävar Arbetsförmedlingen bland annat efter att teckna breda avtal som kan användas och anpassas på olika sätt i olika delar av landet. Fortfarande gäller dock att det kan finnas behov av en viss utbildning någonstans som de rådande avtalen inte kan täcka in. Det kan innebära att vissa områden och förmedlingskontor får vänta på utbildningen till den tidpunkt när avtalen löper ut och en ny nationell behovsanalys genomförs.

Riksrevisionen bedömer att en bättre överensstämmelse mellan utbudet av arbetsmarknadsutbildning och den regionala arbetsmarknadens behov skulle kunna uppnås genom regionalt avgränsade upphandlingar utifrån en behovsanalys som redan har gjorts på marknadsområdesnivå. Det skulle innebära ökade möjligheter att möta behov som inte fångas upp i de nationella upphandlingarna eller som uppstår om arbetsmarknaden förändras mellan de tillfällen när den samlade behovsanalysen genomförs. Ett sådant arbetssätt kan utgöra ett alternativ till de ordinarie upphandlingarna, och användas när det finns tydliga skäl. Det finns enligt Riksrevisionens bedömning inga bestämmelser i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller som följer av regeringens styrning som kräver att behovsanalysen genomförs centralt utifrån ett nationellt perspektiv. I övrigt hanterar upphandlingsavdelningen ärendet som normalt. Det finns dock risker och utmaningar att ta hänsyn till, till exempel att huvudkontorets möjlighet till överblick och strategisk planering minskar om regionalt initierade upphandlingar skulle användas i allt för stor utsträckning. Därför behöver Arbetsförmedlingen utvärdera frågan ytterligare. Det krävs också att den behovsanalys som genomförs inom marknadsområdena utvecklas.

#### *Utbud i förhållande till Arbetsförmedlingens prognoser*

Riksrevisionen har jämfört förekomsten av upphandlad arbetsmarknadsutbildning inom 16 branscher med vilket behov det finns enligt arbetsmarknadsprognoserna. Inom enskilda län är arbetsmarknadsutbildning upphandlad samtidigt som prognoserna visar att den kompetensen inte efterfrågas för som mest en tredjedel av de studerade utbildningarna. Även när det gäller arbetsmarknadsutbildningar som inte är upphandlade samtidigt som prognoserna visar att kompetensen efterfrågas är andelen som mest en tredjedel av de studerade utbildningarna i ett enskilt län. I Södermanland och Östergötland finns samtidigt både ett överskott och ett underskott av arbetsmarknadsutbildning i förhållande till prognoserna, men inom olika branscher.

De branscher där det är vanligast att arbetsmarknadsutbildning inte är upphandlad samtidigt som prognoserna visar att det finns en efterfrågan är kylmontör, bygg- och ventilationsplåtslagare samt bilmekaniker. De utbildningar som i högst grad är upphandlade utan att prognoserna visar på en efterfrågan är lokalvård, försäljning inom dagligvaruhandel och lagerarbete. Flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas i större utsträckning än vad prognoserna motiverar har det gemensamt att kraven som ställs på deltagarna är lägre än för andra inriktningar. Arbetsförmedlingen har konstaterat att den starka fokuseringen på personer som står långt från arbetsmarknaden skapar incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att tillmötesgå en brist på arbetsmarknaden.

### *Anvisningar till arbetsmarknadsutbildning*

Intervjuer på fem förmedlingskontor ger bilden av att arbetssökande själva behöver ta ett ansvar för att informera sig om tillgängliga arbetsmarknadsutbildningar för att kunna göra ett lämpligt val. Hög arbetsbelastning samt prioritering av beslut som är kopplade till aktivitetskrav och till de arbetssökandes rättigheter är faktorer som kan begränsa arbetsförmedlarens möjlighet att ge vägledning. Det försvårar i sådana fall när det gäller att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov vid anvisningar till arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen har även genom sitt eget analysarbete kommit fram till att det görs anvisningar där arbetsförmedlaren från början kan förmoda att deltagaren inte kommer att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Tjänstemän med ett utökat ansvar för arbetsmarknadsutbildning på förmedlingskontoren kan underlätta arbetet och skapa förutsättningar för att använda arbetsmarknadsutbildning mer effektivt. Några av de intervjuade utbildningsanordnarna tar upp att löpande kontakter med förmedlingskontoren inte fungerar bra när arbetsförmedlare själva ansvarar för dessa.

### *Anvisningar i förhållande till utannonserade arbetstillfällen*

Riksrevisionen har jämfört hur många anvisningar till arbetsmarknadsutbildning som gjordes 2013 jämfört med hur många lediga arbeten som annonserades ut i Platsbanken för 16 vanliga arbetsmarknadsutbildningar. Analysen har genomförts baserat på de 75 lokala arbetsmarknadsområden (LA-områden) som Statistiska centralbyrån har delat in Sverige i. Av 75 lokala arbetsmarknadsområden hade 15 områden ett generellt högt användande av arbetsmarknadsutbildning och 25 områden ett generellt lågt användande i förhållande till antalet lediga arbetstillfällen som annonserades ut i Platsbanken. De områden som använde lite arbetsmarknadsutbildning i förhållande till antalet annonser 2013 gjorde det även året innan. I tre fall hade ett och samma lokala arbetsmarknadsområde jämförelsevis många anvisningar inom branscher där få lediga arbetstillfällen annonseras ut, men få anvisningar inom branscher med fler platsannonser.

## **Rekommendationer**

Riksrevisionens rekommendationer riktar sig till Arbetsförmedlingen:

- Arbetsförmedlingen bör utveckla samarbetsformerna inom marknadsområdena för att göra förmedlingskontoren mer involverade i behovsanalysen inför upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning.
- Arbetsförmedlingen bör se över möjligheterna att i större utsträckning genomföra mindre omfattande, regionalt initierade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning.

- Arbetsförmedlingen bör använda det ökade utrymmet som regleringsbrevet 2015 ger att anpassa verksamheten till arbetsgivarnas behov vid upphandling av och anvisningar till arbetsmarknadsutbildning.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning som arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kan ta del av. Den syftar till att dels underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete, dels motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.<sup>2</sup> Arbetsmarknadsutbildning upphandlas av Arbetsförmedlingen. En betydande del av utbildningsanordnarna är privata företag, men det finns även andra typer av aktörer.

Upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning förändrades i samband med att Arbetsförmedlingen blev en myndighet. Tidigare bestod Arbetsmarknadsverket av en länsarbetsnämnd per län samt Arbetsmarknadsstyrelsen, som hade ett ledande och samordnande ansvar för arbetsmarknadspolitiken. År 2007 slogs länsarbetsnämnderna och Arbetsmarknadsstyrelsen samman och blev Arbetsförmedlingen. Det ansvar för behovsanalys, beställning och upphandling av utbildningsinsatser som tidigare fanns på regional nivå upphörde en tid därefter i sin dåvarande form. Arbetsförmedlingen behöver därför ha en organisation där ansvaret för dessa moment kan fördelas på ett effektivt sätt mellan myndighetens centrala och regionala nivåer, och det har skett ett kontinuerligt arbete inom Arbetsförmedlingen de senaste åren för att utveckla ett väl fungerande arbetssätt.

Arbetsförmedlingen har lyft fram att förutsättningarna för att bedriva arbetsmarknadsutbildning påverkas av vilka arbetssökande myndigheten kan anvisa till insatsen. Arbetsförmedlingen har sedan 2008 haft i uppdrag att prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bedömer dock att arbetssökande som räknas till den gruppen numera är sämre rustade för arbetslivet än vad som var fallet tidigare, vilket gör det svårare att anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter arbetsgivarnas behov.<sup>3</sup>

Det är inte bara behovet av arbetskraft i olika delar av landet som Arbetsförmedlingen behöver ta hänsyn till i arbetet med att uppnå en regional och lokal anpassning av arbetsmarknadsutbildningen. De inskrivna arbetssökandes intressen och förutsättningar samt deras motivation och möjligheter till att flytta eller pendla för att få ett arbete är andra exempel på faktorer som har betydelse.

<sup>2</sup> 11 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>3</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*, s.25-30.

Mot bakgrund av Arbetsförmedlingens utmaning med att upprätthålla ett regionalt perspektiv i en centraliserad organisation, och med hänsyn till det låga resultatet av arbetsmarknadsutbildning när det gäller deltagare som går vidare till arbete, har Riksrevisionen sett skäl att genomföra en granskning. Granskningens inriktning är den regionala och lokala anpassningen av arbetsmarknadsutbildning, det vill säga att insatsen anpassas efter behovet av arbetskraft inom olika branscher i olika delar av landet. Detta är enligt Riksrevisionen en av flera förutsättningar för att arbetsmarknadsutbildningarna ska få avsedd effekt.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om arbetsmarknadsutbildningen används för att möta de behov som finns på arbetsmarknaden för att på så sätt underlätta matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare.

Granskningen utgår från två revisionsfrågor:

- Har regeringen gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan?
- Anpassar Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan för att uppnå en effektiv matchning?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar de arbetsmarknadsutbildningar som arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen kan ta del av. Arbetsmarknadsutbildningar som ges inom Kriminalvården har inte granskats, inte heller övriga insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda.

Frågan om vilka målgrupper som tillåts ta del av arbetsmarknadsutbildning berörs i granskningen eftersom det påverkar möjligheterna att styra utbud och användande mot specifika utbildningsinriktningar. Men Riksrevisionen har inte haft för avsikt att undersöka för vilken målgrupp som arbetsmarknadsutbildning är mest effektiv eller hur insatsens innehåll kan anpassas till olika typer av förutsättningar hos deltagarna.

Arbetsförmedlingen genomför regelbundna effektmätningar för olika arbetsmarknadspolitiska program. De visar att effekterna för arbetsmarknadsutbildning 90 dagar efter avslutad utbildning har sjunkit kraftigt sedan 2007 och nu är nere på noll när man mäter utskrivning för arbete. Riksrevisionen försöker inte besvara vad det beror på utifrån den här granskningen eftersom frågan är vidare än granskningens inriktning. Däremot kan graden av framgång i den regionala och lokala anpassningen av insatsen vara en delförklaring.

## 1.4 Bedömningsgrunder

Det här avsnittet innehåller en redogörelse av vad som ligger till grund för granskningens inriktning och en precisering av revisionsfrågorna.

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program anger att arbetsmarknadsutbildning syftar till att individen ska kunna få eller behålla ett arbete.<sup>4</sup> Syftet med arbetsmarknadsutbildning har tydliggjorts i tidigare års budgetpropositioner. Arbetsmarknadsutbildning är ett verktyg som syftar till att rusta den arbetssökande för arbetsmarknaden och samtidigt motverka bristsituationer på arbetsmarknaden.<sup>5</sup> Arbetsmarknadsutbildning ska vara kort och tydligt inriktad mot aktuell efterfrågan på arbetsmarknaden.<sup>6</sup>

En anpassning utifrån den regionala och lokala efterfrågan handlar enligt Riksrevisionen dels om huruvida det faktiska utfallet när det gäller regional anpassning blir det önskvärda, dels om huruvida Arbetsförmedlingens arbetssätt är utformat för att uppnå goda resultat.

När det gäller det önskade utfallet av en regional och lokal anpassning definierar Riksrevisionen det enligt följande:

- Arbetsmarknadsutbildning inom olika branscher bör upphandlas för och användas i de delar av landet där just den typen av arbetskraft efterfrågas. Då bidrar Arbetsförmedlingen till att möta både de arbetssökandes och arbetsgivarnas behov.
- Arbetsmarknadsutbildningar inte bör upphandlas för och användas inom branscher där behovet av arbetskraft är litet, för att undvika att statens resurser används ineffektivt.<sup>7</sup>

När det gäller Arbetsförmedlingens arbetssätt bedömer Riksrevisionen att det bör innehålla följande moment för att uppnå en effektiv regional och lokal anpassning:

- När utbudet av arbetsmarknadsutbildningar inom olika branscher slås fast bör Arbetsförmedlingen ta hänsyn till utbudet och behovet av arbetskraft. Det innebär att information om vilken kompetens som efterfrågas i olika delar av landet behöver samlas in och ligga till grund för de upphandlingar som görs.
- Det bör finnas ett utrymme för att snabbt kunna möta arbetsgivarnas behov av utbildad personal när det uppstår. Arbetsförmedlingen behöver ha ett arbetssätt där den centraliserade upphandlingen inte exkluderar möjligheten att kunna tillhandahålla snabba och flexibla lösningar.

<sup>4</sup> 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>5</sup> Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:AU2, rskr 2012/13:121.

<sup>6</sup> Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:AU2, rskr 2010/11:126; Prop 2011/12:1, bet. 2011/12:AU2, rskr 2011/12:88.

<sup>7</sup> I enlighet med vad som anges i 3 § budgetlagen (2011:203) om hushållning med statens medel.

- Utöver att rätt utbildning upphandlas på rätt plats bör arbetsförmedlare använda sig av de tillgängliga arbetsmarknadsutbildningarna på ett sätt som gör att matchningen mellan deltagarnas kompetens och arbetsgivarnas behov förbättras. När anvisningar till arbetsmarknadsutbildning görs på förmedlingskontoren bör därför hänsyn tas till hur efterfrågan på arbetskraft ser ut och arbetssättet bör utformas för att skapa förutsättningar för detta.

En styrning från regeringen som skapar förutsättningar för regional och lokal anpassning av arbetsmarknadsutbildning innebär enligt Riksrevisionen att regelverk och finansiell styrning behöver vara förenliga med ett sådant arbetssätt hos Arbetsförmedlingen som beskrivs ovan.

## 1.5 Metod och disposition

Revisionsfrågan som lyder "Har regeringen gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan?" besvaras i kapitel 3. Revisionsfrågan som lyder "Anpassar Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan för att uppnå en effektiv matchning?" besvaras i kapitel 4 och 5. Metoderna som används beskrivs mer ingående i respektive kapitel.

### Kapitel 2. Arbetsmarknadsutbildningens omfattning och inriktning

I kapitel 2 presenteras information som inte direkt besvarar granskningens frågeställningar men som är relevant som bakgrund. Kapitlet tar upp kostnader för arbetsmarknadsutbildning, statistiska uppgifter om deltagande och resultat, samt en diskussion om behovet av regional och lokal anpassning.

### Kapitel 3. Regeringens styrning

Utgångspunkten för att undersöka om regeringens styrning har gett förutsättningar för en regional och lokal anpassning har varit studier av till exempel propositioner och offentliga utredningar samt Arbetsförmedlingens instruktion och regleringsbrev. Riksrevisionen har även intervjuat tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet.

### Kapitel 4. Upphandling av arbetsmarknadsutbildning

Kapitel 4 handlar om hur Arbetsförmedlingens arbetar med upphandlingar för att uppnå en anpassning till arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen har undersökt hur Arbetsförmedlingen identifierar behoven av arbetsmarknadsutbildning på lokal nivå samt om sättet att arbeta med upphandlingar möjliggör snabba och flexibla lösningar. Riksrevisionen har tagit del av dokumentation angående styrning, organisation och arbetssätt samt samlat in svar från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden om hur deras respektive organisationer hanterar frågor om arbetsmarknadsutbildning. En annan informationskälla är intervjuer med anställda på Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Kapitlet belyser även upp hur upphandling av arbetsmarknadsutbildning i praktiken träffar mot arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen har jämfört utbudet av arbetsmarknadsutbildningar med behovet av arbetskraft enligt Arbetsförmedlingens prognoser för att bedöma om arbetsmarknadsutbildning upphandlas i de delar av landet där respektive kompetens efterfrågas.

#### **Kapitel 5. Anvisningar till arbetsmarknadsutbildning**

Kapitel 5 handlar om vilka förutsättningar arbetsförmedlare har att anvisa till arbetsmarknadsutbildning baserat på arbetsmarknadens behov och vad resultatet blir. En viktig informationskälla har varit intervjuer med chefer, verksamhetssamordnare och arbetsförmedlare på fem förmedlingskontor samt med anställda på några företag som anordnar utbildningar åt Arbetsförmedlingen. För att kvantitativt undersöka hur arbetsmarknadsutbildningarna används i förhållande till var det finns lediga arbeten att söka har Riksrevisionen jämfört antalet anvisningar till respektive arbetsmarknadsutbildning med antalet platsannonser inom samma bransch.

Riksrevisionen har för den här delstudien besökt förmedlingskontor i fem kommuner: Göteborg, Strängnäs, Uppsala, Vällingby och Ängelholm. Intervjuer har genomförts på respektive kontor med två till fem arbetsförmedlare, kontorschefen samt en samordnare, kontaktperson eller arbetsförmedlare med särskilt ansvar för arbetsmarknadsutbildningar. Kontoren har valts ut för att få en spridning i storlek på kontoret och vilket marknadsområde kontoret tillhör. Det gör det möjligt att få en bild av hur arbetsmarknadsutbildning hanteras på olika kontor där förutsättningarna för arbetet skiljer sig åt. Syftet med kontorsintervjuerna är att beskriva vilka utmaningar och problem som finns och hur de hanteras. Det går inte att generalisera resultaten från intervjuerna till hela landet utan de används i granskningen för att ge en fördjupad bild av hur arbetsmarknadsutbildning används och ge exempel på olika arbetssätt som förefaller fungera bättre eller sämre.

Skr. 2015/16:154  
Bilaga

REGIONAL ANPASSNING AV ARBETSMARKNADSUTBILDNING – VILKA HÄNSYN TAS TILL ARBETSMARKNADENS BEHOV?

## 2 Arbetsmarknadsutbildningens omfattning och inriktning

### 2.1 Målgrupp

En anvisning får göras för en person som är minst 25 år, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen.<sup>8</sup> Unga personer med funktionsnedsättning, personer som uppfyller villkoren för att få delta i arbetslivsinstruktionen samt nyanlända som omfattas av lagen (2010:97) om etableringsinsatser för vissa nyanlända får ta del av arbetsmarknadsutbildning innan de fyller 25 år. Arbetsmarknadsutbildning bedrivs inom programmet arbetsmarknadsutbildning samt som en aktivitet inom programmen jobb- och utvecklingsgaranti (JOB) och jobbgaranti för ungdomar (UGA).

Arbetsförmedlingen har som del av sitt uppdrag att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Det har varit vägledande för hur Arbetsförmedlingen anvisar arbetsökande till bland annat arbetsmarknadsutbildningar och har resulterat i att arbetsmarknadsutbildning under senare tid i allt högre grad erbjudits till personer inom garantierna och inom etableringsuppdraget (se tabell 2.3).

### 2.2 Kostnader

Anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* får bland annat användas av Arbetsförmedlingen för att upphandla arbetsmarknadsutbildningar. Det uppgick 2014 respektive 2015 till drygt 9 miljarder kronor per år, varav ungefär en femtedel 2014 användes för köp av arbetsmarknadsutbildning (se tabell 2.1). Anslaget *Ersättning för etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare* kan användas för utgifter som avser deltagare i arbetsmarknadsutbildningar för målgruppen som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>8</sup> 8 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>9</sup> 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

**Tabell 2.1** Total kostnad (tkr) för köp av arbetsmarknadsutbildning per år, uppdelat på målgrupp

År	Som programinsats	Inom JOB	Inom UGA	Inom etablering	Totalt
2011	718 360	497 981	217 790	267	1 434 398
2012	720 400	470 080	202 473	14 069	1 407 022
2013	770 050	574 582	246 759	116 726	1 708 117
2014	585 224	755 940	287 290	169 367	1 797 821

Källa: Arbetsförmedlingen

I tabell 2.1 kan utläsas att kostnaden för arbetsmarknadsutbildningen har ökat från 1,4 miljarder kronor 2011 till nästan 1,8 miljarder kronor 2014. Köp av arbetsmarknadsutbildningar inom jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar samt inom etableringsuppdraget står för ökningen. Köp av arbetsmarknadsutbildning som programinsats minskade med 185 miljoner kronor mellan 2013 och 2014.<sup>10</sup>

**Tabell 2.2** Genomsnittlig kostnad per utbildningsplats för olika inriktningar (2013)

Utbildningsinriktning	Kostnad	Utbildningsinriktning	Kostnad
Kontor/lager	11 487	Tillverkning/hantverk	25 467
Kundservice	11 544	Ekonomi/samhällsvetenskap	28 054
Vård/omsorg	11 811	IT	30 464
Pedagogik	16 317	Bygg/anläggning	30 898
Kultur/media	18 176	Transport	31 046
Restaurang	21 229	Teknik/naturvetenskap	44 053
Maskinoperatörsarbete	22 457		

Källa: Arbetsförmedlingen

Ur tabell 2.2 kan utläsas den genomsnittliga kostnaden per utbildningsplats för olika utbildningar. Dyrast är utbildningar inom teknik och naturvetenskap, transport samt bygg och anläggning. Billigast är utbildningar inom kontor och lager, kundservice samt vård och omsorg. Den dyraste utbildningen är nästan fyra gånger så dyr som den billigaste.

<sup>10</sup> Arbetsförmedlingen hade 2014 ett anslagsvillkor på anslaget 1:2 ap1 Aktivitetsstöd. Ramen som gällde för deltagare utanför garantierna i arbetsmarknadsutbildning samt förberedande utbildning gjorde att Arbetsförmedlingen tvingades minska nyttjandet av dessa programinsatser under 2014 för att inte riskera att överskrida ramen. (Från Arbetsförmedlingens faktagranskning av rapporten, 2015-12-04)



## 2.3 Deltagare

Cirka 39 400 personer deltog i arbetsmarknadsutbildning 2014. Totalt 68 600 beslut om arbetsmarknadsutbildning togs och pågick 2014. Andelen män bland deltagare i arbetsmarknadsutbildning var 64 procent och andelen utrikes födda var 44 procent. Andelen deltagare med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå var 32 procent, och andelen med gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå var 51 procent.<sup>11</sup> Tabell 2.3 visar att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar har ökat under en femårsperiod medan antalet personer som deltagit i arbetsmarknadsutbildning som programinsats har legat på ungefär samma nivå.

**Tabell 2.3** Kvarstående deltagare per månad i programmet arbetsmarknadsutbildning samt som beslut inom jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Program	4 109	5 216	3 641	4 719	5 472	4 008
JOB <sup>12</sup>	1 420	2 141	3 706	3 818	4 781	5 609
UGA <sup>13</sup>	801	1 432	1 672	1 651	1 894	1 954

Källa: Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsmarknadspolitiska program 2014*

År 2014 var utbildningar inom transport det område som hade flest deltagare, följt av tillverkning och hantverk samt kundservice. Kundservice var den utbildning som hade flest kvinnliga deltagare. Näst flest kvinnor deltog i vård- och omsorgsutbildningarna. Det var också i dessa utbildningar som kvinnorna var mest överrepresenterade. Flest män deltog i transportutbildningarna följt av tillverkning och hantverk samt utbildningar till maskinoperatör.

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015 – arbetsmarknadspolitiska program årsrapport 2014*, s. 13-14.

<sup>12</sup> Till jobb- och utvecklingsgarantin anvisas de arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och uppfyller ett av flera villkor som bland annat har med inskrivningstid och förbrukad arbetslöshetsersättning att göra.

<sup>13</sup> I jobbgarantin för ungdomar skrivs de arbetssökande in som är mellan 16 och 24 år och har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst 3 månader.

**Tabell 2.4** Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning 2014, branscher med över 1000 deltagare

Bransch	Kvinnor	Män	Totalt
Transport	1 485	11 156	12 641
Tillverkning/hantverk	724	8 193	8 917
Kundservice	5 962	2 879	8 841
Kontor/lager	2 800	2 647	5 447
Vård/omsorg	3 617	1 250	4 867
Maskinoperatör	650	4 081	4731
Bygg/anläggning	207	3 458	3 665
Restaurang	2 069	1 385	3 454

Källa: Arbetsförmedlingen (2015), Arbetsmarknadspolitiska program 2014

## 2.4 Resultat

Tabell 2.5 nedan innehåller Arbetsförmedlingens redogörelse för vad som hänt med deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Andelen deltagare som hade fått arbete 90 dagar efter avslutad utbildning var 27,1 procent medan drygt hälften var inskrivna i annat program. Till inskrivna i annat program räknas de som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar eller något annat arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel arbetspraktik.

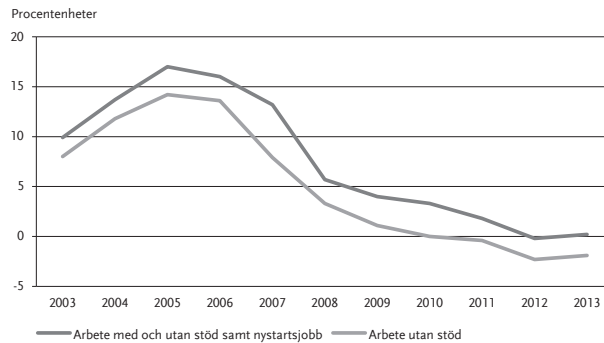
**Tabell 2.5** Status 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning (2014)

Status efter 90 dagar	Totalt	Andel
Arbete totalt	8 762	27,1
Arbete utan stöd	5 125	15,9
Arbete med stöd	1 292	4,0
Nystartsjobb	2 333	7,2
Yrkesintroduktionsanställning	12	0,0
Öppet arbetslösa	4 397	13,6
I annat program	16 494	51,1
Övriga inskrivna	1 193	3,7
Övriga avaktualiserade	1 442	4,5
<b>Totalt</b>	<b>32 288</b>	<b>100,0</b>

Källa: Arbetsförmedlingen (2015), Arbetsmarknadspolitiska program 2014

Sedan åren 2005 – 2007, när Arbetsförmedlingen fortfarande hade som internt mål att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle få ett arbete, har effekten av insatsen försämrats markant. För 2007 var andelen som gick vidare till sysselsättning 90 dagar efter avslutad utbildning 15 procent högre bland dem som fått arbetsmarknadsutbildning jämfört med en specificerad kontrollgrupp.<sup>14</sup> Den här effekten minskade de kommande åren och var 2012 och 2013 till och med negativ när det gäller arbete utan stöd.<sup>15</sup> Enligt Arbetsförmedlingen är en orsak till den observerade utvecklingen att arbetsmarknadsutbildningen i större utsträckning än tidigare riktats mot dem som står allra längst bort från arbetsmarknaden och att den gruppen nu är sämre rustad än tidigare.<sup>16</sup>

Figur 2.1 Effekter av arbetsmarknadsutbildning



Källa: Arbetsförmedlingen (2015), Arbetsmarknadsrapport 2015.

## 2.5 Behovet av regional och lokal anpassning

I den här delen förs en diskussion om vilket behov som finns av att anpassa arbetsmarknadsutbildningen till den regionala och lokala efterfrågan på arbetskraft.

<sup>14</sup> Statistiken är osäker eftersom arbets sökande som deltar i JOB eller UGA vid tidpunkten för mätning redovisas som arbetslös i program även om de har ett deltidsarbete. Dessutom mäts effekten enbart för dem som tar del av insatsen utanför garantierna samt inte har tagit del av någon annan insats tidigare. Mätpopulationen är alltså relativt begränsad i förhållande till antalet deltagare.

<sup>15</sup> Arbetsförmedlingen (2015), Arbetsmarknadsrapport 2015.

<sup>16</sup> Arbetsförmedlingen (2014) Förslag till åtgärder för att förbättra effekterna av arbetsmarknadsutbildningarna.

### 2.5.1 Geografisk rörlighet hos deltagarna

Arbetsmarknadsutbildning är en åtgärd som både är utbudspåverkande och rörlighetsstimulerande. Utbildning kan göra en individ kvalificerad för anställningar vid arbetsplatser i andra regioner och branscher. Utbildningen kan därför stimulera till flyttning, pendling över längre distans, eller yrkesbyte där man redan bor. Yrkesmässig och geografisk rörlighet fungerar därmed som komplement till varandra.<sup>17</sup> De arbetssökandes villighet att pendla eller flytta för att få ett arbete påverkar vilket behov som finns av regional och lokal anpassning av arbetsmarknadsutbildning. Ju större den geografiska rörligheten är, desto mindre behov finns av att upphandla arbetsmarknadsutbildningar där just den typen av arbetskraft efterfrågas.

Ett av kraven inom arbetslöshetsförsäkringen är att man som arbetssökande ska verka för att så snabbt som möjligt kunna skaffa ett nytt lämpligt arbete. Utöver det som framkommer i relevanta lagbestämmelser kan ledning om vad som är ett lämpligt arbete hämtas i föreskrifter utfärdade av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Föreskrifterna anger att vid bedömningen av vad som kan anses vara ett lämpligt arbete ska hänsyn tas till tillgången på arbetstillfällen över hela arbetsmarknaden och det geografiska och yrkesmässiga sökområdet ska vidgas i takt med att arbetslösheten fortgår.<sup>18</sup> Enligt en rapport från Riksrevisionen som handlar om omställningskrav i arbetslöshetsförsäkringen är det i stora delar oklart vilka konkreta krav Arbetsförmedlingen ska ställa på yrkesmässig och geografisk rörlighet; regelverket ger arbetsförmedlarna stor frihet att avgöra vilka krav som ska ställas från fall till fall.<sup>19</sup> I samma rapport anges att knappt fyra procent av dem som lämnade Arbetsförmedlingen för arbete 2007 flyttade över en länsgräns.<sup>20</sup>

Nakosteen, Westerlund och Zimmer (2011) har undersökt i vilken utsträckning som deltagande i arbetsmarknadspolitiska program påverkar benägenheten att flytta över länsgränser i Sverige. Undersökningen baseras dock på relativt gammal data för åren 1994 och 1995. För män uppmäts en signifikant positiv effekt av deltagande på benägenheten att flytta och effekten är större ju längre den arbetsmarknadspolitiska insatsen pågår. Trots det är den ändå relativt liten även för den maximala längd som en arbetsmarknadsutbildning kan pågå. För kvinnor visar materialet inte någon signifikant effekt.<sup>21</sup>

Även deltagarnas benägenhet att pendla eller flytta för själva utbildningen har betydelse. Riksrevisionen har gjort en sammanställning av hur långt från

<sup>17</sup> Westerlund, O (2001), "Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet".

<sup>18</sup> 3 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.

<sup>19</sup> Riksrevisionen 2009:13, *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*, s. 68.

<sup>20</sup> Riksrevisionen 2009:13, *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*, s. 54.

<sup>21</sup> Nakosteen, R; Westerlund, O & Zimmer, M (2011), "Active labour market programs and regional mobility of labor: Evidence from the Swedish recession, 1994-1995".

utbildningsorten deltagarna i tre av de större arbetsmarknadsutbildningarna har sin hemvist.<sup>22</sup> De geografiska avgränsningar som används är kommuner och lokala arbetsmarknadsområden (LA-områden).<sup>23</sup> Tabell 2.6 visar att flertalet deltagare antingen bor i den kommun där utbildningen anordnas, eller i en kommun som ligger i samma LA-område.

**Tabell 2.6** Deltagarnas hemvist i förhållande till kommunen där utbildningen bedrivs för tre arbetsmarknadsutbildningar med högt deltagarantal

	Lastbilsförare	Bussförare	Lagerarbetare
Boende i kommunen	39%	46%	49%
Boende i annan kommun inom LA-området	35%	38%	35%
Boende i kommun utanför LA-området	26%	16%	16%
Antal orter som avtalet som utbildningsavtalet omfattar	24	19	18

Källa: Arbetsförmedlingen, Riksrevisionens bearbetning

Riksrevisionens intervjuer på fem förmedlingskontor ger bilden av att deltagarna förväntas vara beredda att pendla ett visst avstånd för att gå en arbetsmarknadsutbildning. Men deltagarnas egen livssituation och motivation framstår som viktigare för var gränsen dras än de krav som ställs utifrån regelverket. De arbetssökande förväntas i större utsträckning vara beredda att flytta eller pendla om det handlar om en smal eller geografiskt avgränsad yrkesinriktning.<sup>24</sup>

Sammantaget finns det ett mått av osäkerhet när det gäller i vilken utsträckning utbudet av arbetsmarknadsutbildningar bör anpassas till vad arbetsmarknaden efterfrågar. Det finns ingen exakt gräns för hur stort upptagningsområde en arbetsmarknadsutbildning kan antas ha sett till hur långt de arbetssökande är villiga att pendla eller flytta. Geografisk rörlighet hos deltagarna skapar förutsättningar för en mer effektiv matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare, men i praktiken finns begränsningar i hur långt den sträcker sig. Deltagarnas individuella motivation och den enskilda arbetsförmedlarens bedömning är av stor betydelse. Därför bedömer

<sup>22</sup> För smalare utbildningsinriktningar kan det finnas en naturlig regional anpassning p.g.a. att vissa yrken främst förekommer i vissa delar av landet. Om volymerna är små totalt sett innebär det också att antalet utbildningsorter blir mindre och att en större andel av potentiella deltagare behöver ta ställning till om de är villiga att pendla eller flytta för att gå utbildningen.

<sup>23</sup> Indelningen i lokala arbetsmarknadsområden görs av SCB. Sverige delas in i 75 självständiga och geografiskt avgränsade arbetsmarknader, som avspeglar mönstret för individernas dagliga resor till och från arbetet.

<sup>24</sup> Intervju med leverantörsutvecklare, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju med kontorschef, Af kontor 2, 2015-04-14; intervju med arbetsförmedlare Af kontor 2, 2015-04-14, intervju med kontaktperson, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 5, 2015-05-11.

Riksrevisionen att en anpassning av arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala arbetsmarknadens behov generellt sett skapar förutsättningar för en effektivare matchning mellan arbets sökande och arbetsgivare.

### 2.5.2 Arbetsmarknadsutbildning mot bristyrken

I SOU 2007:18, som bland annat handlar om arbetsmarknadsutbildning för bristyrken, undersöks sambandet mellan bristindex och placeringsgrad, det vill säga om deltagare i utbildningar som bedrivs inom bristyrken i högre grad får ett arbete. Utredningens analyser visar att sådana samband generellt sett är svaga. När analysen görs på yrkesnivå skiljer sig resultatet mellan olika yrken. Resultaten bör dock av flera anledningar tolkas med försiktighet. Till att börja med ger arbetsmarknadsprognoser inte en perfekt bild av behovet av arbetskraft. En viss kompetens kan efterfrågas på en ort eller av ett specifikt företag samtidigt som prognosen för hela länet visar något annat. Vidare kan det skilja mellan olika utbildningsinriktningar när det gäller hur stor andel av deltagarna som kan tillgodogöra sig utbildningen och som slutför den.<sup>25</sup> I utredningen poängteras också en risk för att det dåvarande operationella verksamhetsmålet, att minst 70 procent av utbildningsdeltagarna skulle ha arbete efter 90 dagar, ledde till att utbildningarna riktades mot de yrken där de arbets sökande bedömdes ha störst chans att få arbete snarare än mot bristyrken.<sup>26</sup>

En relaterad fråga handlar om den inläsningseffekt som uppstår vid deltagande i en arbetsmarknadsutbildning. Deltagarna kan förväntas söka arbete i mindre utsträckning än andra arbets sökande under tiden som utbildningen pågår. Det ger upphov till en fråga om huruvida volymerna av arbetsmarknadsutbildning bör anpassas till det rådande konjunkturläget. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) lyfter i en rapport 2011 upp att det teoretiskt finns goda skäl att utöka till exempel arbetsmarknadsutbildning vid en konjunkturedgång. Det finns empiriska resultat som stödjer det antagandet, men det behövs enligt IFAU mer kunskap på området för att kunna dra säkra slutsatser.<sup>27</sup> Enligt en annan rapport från IFAU framstår det som mer effektivt att använda arbetsmarknadsutbildning än arbetspraktik vid en konjunkturedgång för att minimera inläsningseffekten. Dock framförs även att arbetsmarknadsutbildning förknippas med stora fasta kostnader och svårigheter att öka kapaciteten med kort varsel vid konjunktursvängningar.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Jmf. Riksrevisionen 2015:1, *Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars* samt Riksrevisionen 2014:27, *Arbetsförmedlingens arbete vid varsel*.

<sup>26</sup> SOU 2007:18, *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*, s. 66-70.

<sup>27</sup> IFAU 2011:7, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, s. 53.

<sup>28</sup> IFAU 2011:2, *What active labour market policy works in a recession?*, s. 32.

## 2.6 Sammanfattande iakttagelser

- Cirka 39 400 personer deltog 2014 i arbetsmarknadsutbildning. Andelen män bland deltagare i arbetsmarknadsutbildning var 64 procent och andelen utrikes födda var 44 procent.
- Andelen deltagare som 2014 hade fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning var 27,1 procent. Av dessa hade 15,9 procent fått ett arbete utan stöd.
- Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har minskat kraftigt under en tioårsperiod och var vid de senaste mätningarna till och med negativ när det gäller arbete utan stöd.
- Personer som har ersättning i form av arbetslöshetsförsäkring har inte rätt att begränsa sitt sökområde geografiskt, om inte särskilda orsaker finns. I praktiken är det dock en liten andel av de arbetssökande som flyttar längre sträckor för en ny anställning.
- Det finns ingen exakt gräns för hur stort upptagningsområde en arbetsmarknadsutbildning kan antas ha, sett till hur långt de arbetssökande är villiga att pendla eller flytta. Deltagarnas individuella motivation och möjlighet samt den enskilda arbetsförmedlarens bedömning har stor betydelse.

Skr. 2015/16:154  
Bilaga

REGIONAL ANPASSNING AV ARBETSMARKNADSUTBILDNING – VILKA HÄNSYN TAS TILL ARBETSMARKNADENS BEHOV?



### 3 Regeringens styrning

Kapitlet berör regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildning och hur det påverkar möjligheterna att anpassa insatsen efter arbetsmarknadens behov. Hur arbetsmarknadsutbildning får användas preciseras främst i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Det gäller bland annat hur länge arbetsmarknadspolitiska program får pågå och vilka arbetssökande som kan ta del av dem. I Arbetsförmedlingens instruktion och regleringsbrev finns generella bestämmelser och mål som har betydelse för användandet av arbetsmarknadsutbildning.<sup>29</sup>

#### 3.1 Bestämmelser om upphandling

Offentlig upphandling regleras av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), som i huvudsak bygger på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. Arbetsförmedlingen är upphandlande myndighet och ska därmed följa LOU.<sup>30</sup> När det gäller hur en regional och lokal anpassning av arbetsmarknadsutbildning ska uppnås är dock Arbetsförmedlingen till stor del fri att utforma arbetssättet efter vad myndigheten anser är lämpligt. Regeringen preciserar inte hur upphandling av arbetsmarknadsutbildning ska gå till eller hur verksamheten ska organiseras för att uppfylla de mål Arbetsförmedlingen har att förhålla sig till. Arbetsförmedlingens instruktion anger att myndigheten själv bestämmer över sin organisation.<sup>31</sup>

#### 3.2 Vad som ryms inom arbetsmarknadsutbildning

Tidsperioden för ett arbetsmarknadspolitiskt program får vara högst sex månader.<sup>32</sup> Därför kan arbetsmarknadsutbildningar mot mer avancerade tjänstemannayrken inte bedrivas även om det skulle vara motiverat ur arbetsmarknadsperspektiv. En anledning till att regelverket ställer upp den begränsningen är för att en distinktion mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär yrkesutbildning ska upprätthållas. De ekonomiska villkoren är mer generösa för deltagare i arbetsmarknadsutbildning och en

<sup>29</sup> De syften och mål som är av betydelse för den här granskningens inriktning beskrivs i första stycket av avsnitt 1.4 om bedömningsgrunder.

<sup>30</sup> Jmf. 2 kap. 19 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

<sup>31</sup> 18 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>32</sup> 7 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. För arbetsmarknadsutbildning finns ett tillägg som anger att insatsen får pågå till dess att målet med utbildningen har uppnåtts.

sammanblandning av utbildningsformerna kan riskera att ge negativa effekter ur ett rättviseperspektiv.<sup>33</sup>

Fram till 2007 var det möjligt för Arbetsförmedlingen att anvisa till reguljär utbildning som inte var upphandlad inom ramen för arbetsmarknadsutbildning men den möjligheten togs då bort. Skälet till det var att arbetsmarknadsutbildning enligt regeringen skulle vara kort och tydligt inriktad mot aktuell efterfrågan på arbetsmarknaden som inte tillgodoses via det reguljära utbildningsväsendet. Det bedömdes därför ge felaktiga incitament om arbetslösa kan anvisas till arbetsmarknadsutbildning som ges i det reguljära utbildningsväsendets ordinarie kursutbud och inte är upphandlad.<sup>34</sup>

### 3.3 Målgrupp för insatsen

Regeringen påverkar även möjligheten att anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter arbetsmarknadens efterfrågan genom att utfärda regler som påverkar målgruppen för insatserna och utforma ersättningar som påverkar deltagarnas incitament. Arbetsförmedlingen har som del av sitt uppdrag att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.<sup>35</sup> Det har varit vägledande för hur Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till bland annat arbetsmarknadsutbildningar. Den största målgruppen för arbetsmarknadsutbildning har de senaste åren varit personer inom garantierna (jobb- och utvecklingsgarantin, samt jobbgarantin för ungdomar). I budgetpropositionerna för 2011 och 2012 betonade regeringen att arbetsmarknadsutbildning i första hand ska användas för inskrivna arbetssökande inom garantierna och andra som bedöms stå långt från arbetsmarknaden.<sup>36</sup> Även personer som tillhör målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har sedan 2010 kommit att utgöra en allt större andel deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Det finns aktivitetsmål som gäller personer som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. I faserna ett och två av jobb- och utvecklingsgarantin ska deltagande i aktiviteter, varav arbetsmarknadsutbildning är en, täcka minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud inom programmet.<sup>37</sup> Inom jobbgarantin för ungdomar ska sådana aktiviteter som får ingå i programmet täcka hela arbetsutbudet.<sup>38</sup> I 2012 års regleringsbrev fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att ta fram

<sup>33</sup> SOU 2007:112 *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, s. 87.

<sup>34</sup> Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:AUS, rskr 2006/07:8788.

<sup>35</sup> 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>36</sup> Prop 2010/11:1, utgiftsområde 14, s. 33f; prop. 2011/12:1, utgiftsområde 14, s. 46.

<sup>37</sup> 6 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

<sup>38</sup> 6 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

arbets sätt för att kunna erbjuda personer som riskerar långvarig arbetslöshet möjlighet att ta del av programinsatser redan tidigt i sin inskrivningsperiod.

Enligt Arbetsförmedlingen är prioriteringen av arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden en orsak till den minskning av arbetsmarknadsutbildningens effekter som kunnat observeras sedan 2007.<sup>39</sup> Arbetsförmedlingen har genom sitt analysarbete kommit fram till att den starka fokuseringen på personer som står långt från arbetsmarknaden skapar incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att möta en brist på arbetsmarknaden.<sup>40</sup> Arbetsförmedlingen har även poängterat att de personer som i relation till andra arbetssökande bedöms stå långt från arbetsmarknaden idag är sämre rustade än vad som tidigare var fallet, och att det påverkar resultatet negativt.<sup>41</sup> Riksrevisionen noterar att flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas och används i större utsträckning än vad arbetsmarknadsprognoserna motiverar har det gemensamt att kraven som ställs på deltagarna är lägre än för andra inriktningar (se avsnitt 4.2). Det kan tolkas som att utbudet av arbetsmarknadsutbildning till viss del anpassas efter deltagarnas förutsättningar snarare än efter arbetsmarknadens behov

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2015 finns en punkt under rubriken Mål, vilken innebär att verksamheten bättre ska anpassas till både arbetssökandes och arbetsgivares enskilda behov. Det medför ett ökat utrymme att anvisa personer som befinner sig närmare arbetsmarknaden till arbetsmarknadsutbildning än vad Arbetsförmedlingens tidigare tolkning av sitt uppdrag har inneburit. Vikten av en hög aktivitetsnivå för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin betonas inte heller särskilt. Regeringen har uttalat att Arbetsförmedlingen genom att kunna matcha arbetssökande som befinner sig närmare arbetsmarknaden blir en relevant och efterfrågad samarbetspartner till arbetsgivarna.<sup>42</sup> I Arbetsförmedlingens instruktion kvarstår dock prioritering av sökande som står långt från arbetsmarknaden som en del av uppgiften med att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.<sup>43</sup>

Det bör poängteras att det finns stöd i forskning och tidigare utredningar för att fokusera på arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. I SOU 2007:112 (Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning) föreslogs att arbetsmarknadsutbildning uteslutande ska erbjudas arbetssökande som inte bedöms få arbete utan utbildning, bland annat för att undvika dödviktseffekter. I en internationell metaanalys av 200 utvärderingar av aktiva arbetsmarknadsprogram kommer Card, Kluge och Weber

<sup>39</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Förslag till åtgärder för att förbättra effekterna av arbetsmarknadsutbildningarna*.

<sup>40</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*, s. 25-28.

<sup>41</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*, s. 32.

<sup>42</sup> Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 14, s. 36.

<sup>43</sup> 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

(2015) fram till att effekten av deltagande är större för deltagare som varit långtidsarbetslösa än för andra deltagare.<sup>44</sup>

Utifrån Riksrevisionens iakttagelser av utbudet av arbetsmarknadsutbildning och intervjuer med Arbetsförmedlingen samt Arbetsförmedlingens egna analyser framstår det likväl som svårare att anpassa arbetsmarknadsutbildningarna till arbetsmarknadens behov när deltagarna till stor del är personer som står långt från arbetsmarknaden. Samtidigt kan en annan problematik uppstå om arbetsökande som bedöms stå nära arbetsmarknaden, och som kanske inte behöver utbildningen för att få ett arbete, prioriteras i för stor utsträckning. Vilka prioriteringar som görs är inte bara en fråga om effektivitet utan det handlar även om till exempel fördelningspolitiska avväganden som kommer till uttryck genom regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. Möjligheten att i större utsträckning anvisa till arbetsmarknadsutbildning baserat på arbetsmarknadens behov öppnar dock för en förbättrad regional och lokal anpassning.

### 3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen preciserar inte hur upphandling av arbetsmarknadsutbildning ska gå till eller hur verksamheten ska organiseras för att uppfylla de mål som Arbetsförmedlingen har att förhålla sig till. Arbetsförmedlingens instruktion anger att myndigheten själv bestämmer över sin organisation.
- Regelverket för arbetsmarknadsutbildning bygger på att det finns en distinktion mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär yrkesutbildning. Därför kan till exempel utbildningar mot mer avancerade tjänstemannayrken eller andra yrken som kräver längre utbildningstid än sex månader inte bedrivas.
- Arbetsförmedlingen har som del av sitt uppdrag att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Det har varit vägledande för vilka arbetssökande som anvisas till arbetsmarknadsutbildningar. Arbetsförmedlingen har lyft fram att de personer som i relation till andra arbetssökande bedöms stå långt från arbetsmarknaden idag är sämre rustade än vad som var fallet tidigare, och att prioriteringen av den gruppen är en viktig förklaring till minskningen av arbetsmarknadsutbildningens effekter.
- I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2015 anges att verksamheten bättre ska anpassas till både arbetssökandes och arbetsgivares behov. Det medför ett större utrymme att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov vid upphandling och användande av arbetsmarknadsutbildning än vad Arbetsförmedlingens tidigare tolkning av sitt uppdrag har inneburit.

---

<sup>44</sup> Card, D; Kluve, J & Weber, A (2015) "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations".

## 4 Upphandling av arbetsmarknadsutbildning

Kapitlet belyser Arbetsförmedlingens organisation och arbetssätt vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning, samt om Arbetsförmedlingen upphandlar arbetsmarknadsutbildning i större utsträckning inom yrkesområden där den typen av arbetskraft behövs och i mindre utsträckning där behovet är litet. Avsnitt 4.1.1 beskriver upphandlingsprocessen. Avsnitt 4.1.2 handlar om hur Arbetsförmedlingens sätt att arbeta med upphandlingar påverkar möjligheten att använda arbetsmarknadsutbildning flexibelt. Avsnitt 4.1.3 berör hur behovet av arbetsmarknadsutbildning på lokal nivå identifieras. I avsnitt 4.2 jämförs utbudet av upphandlade arbetsmarknadsutbildningar med det mått på behovet av arbetskraft som fås av Arbetsförmedlingens kortsiktiga arbetsmarknadsprognoser.

### 4.1 Styrning av upphandlingen mot arbetsmarknadens behov

#### 4.1.1 Upphandling av arbetsmarknadsutbildning

Innan Arbetsförmedlingen bildades 2007 skötte länsarbetsnämnderna upphandlingarna. På den tiden hade Arbetsmarknadsstyrelsen en enhet med namnet Kompletterande arbetsförmedlingstjänster (KA) som arbetade med att hjälpa länsarbetsnämnderna med upphandlingar. Efter att Arbetsförmedlingen bildades har myndighetens upphandlingar kommit att hanteras centralt från huvudkontoret. År 2012 omorganiserade Arbetsförmedlingen upphandlingsfunktionen genom att lägga samman upphandlingsfunktionen inom KA och andra upphandlingsfunktioner som arbetade med inköp av sådant som myndigheten behövde för sin dagliga verksamhet.<sup>45</sup> Den nya upphandlingsavdelningen har sedan dess hanterat samtliga myndighetens upphandlingar.

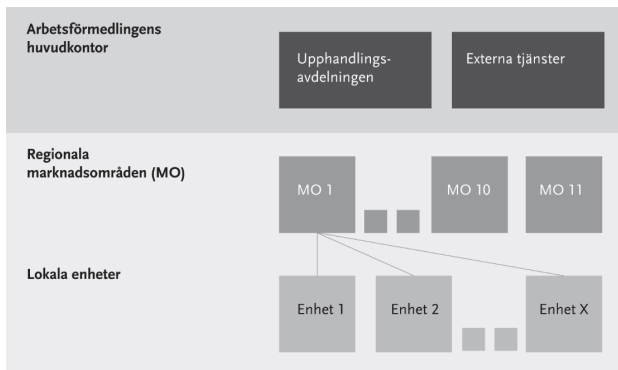
#### Arbetsförmedlingens organisation

Enheten Externa tjänster på Arbetsförmedlingens huvudkontor har arbetsmarknadsutbildning bland sina ansvarsområden och fungerar internt som beställare av insatsen. Upphandlingsavdelningen har huvudansvar för de formella momenten av upphandlingen, till exempel att utforma förfrågningsunderlag och välja leverantör. I praktiken sker dock upphandlingen i samverkan mellan enheterna. På regional nivå hanteras frågor om arbetsmarknadsutbildning av Arbetsförmedlingens

<sup>45</sup> Till grund för omorganisationen låg bland annat ett uppdrag till Ernst & Young om en struktureffektivisering av Arbetsförmedlingen.

elva marknadsområden. De fungerar som länk mellan förmedlingskontoren, vilka formellt benämns som enheter, där verksamheten bedrivs och huvudkontoret där upphandlingen sker. Marknadsorganisationen har även en indelning som samlar marknadsområdena i tre större regioner – Nord, Mitt och Syd.

Figur 4.1 Arbetsförmedlingens organisation för hantering arbetsmarknadsutbildning.



Källa: Arbetsförmedlingen, bearbetning av Riksrevisionen

Förmedlingskontor och marknadsorganisationer kan på eget initiativ föra fram synpunkter till huvudkontoret om arbetsmarknadsutbildningar som pågår eller som man ser behov av. Det finns en mall på Arbetsförmedlingens intranät som kan fyllas i och fungera som ett beställningsunderlag. Förfrågningar uppges dock inte komma så ofta den vägen.<sup>46</sup> Enligt den ordinarie processen är det inom respektive marknadsområde som information samlas in för att sedan förmedlas till huvudkontoret (se avsnitt 4.1.3). På enheten Externa tjänster, sektionen leverantörsutveckling, finns handläggare som ansvarar för varsitt marknadsområde. På sektionen tjänsteutveckling finns sakområdesansvariga med ansvarsområden som är uppdelade efter bransch. De är involverade i arbetet med att ta fram underlag inför upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Intervju med verksamhetsamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>47</sup> Intervju med enhetschef, Af Tjänster och program, 2015-01-23.

### Arbetsmarknadsprognoser

Arbetsmarknadsprognoser är ett verktyg som har betydelse vid beslut om vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska starta och vilken dimensionering de ska ha.<sup>48</sup> Prognoseerna baseras på intervjuer med ett stort antal privata och offentliga arbetsgivare. Intervjuerna görs av arbetsförmedlare och svaren inhämtas via dialog med arbetsgivarna vid ett besök eller per telefon. Prognosarbetet involverar hela Arbetsförmedlingens organisation, såväl de lokala förmedlingskontoren som centralt placerade funktioner i myndigheten.<sup>49</sup> Prognoseerna kan dock inte ge hela bilden av vilka behov som finns av arbetsmarknadsutbildning. Prognoser för olika yrken sammanställs på länsnivå medan avtal för arbetsmarknadsutbildning delas in i områden som kan vara både större och mindre. Yrkesklassificeringen är heller inte alltid gemensam, utan flera arbetsmarknadsutbildningar kan rymmas inom ett prognosyrke och tvärt om. Vid dimensionering av arbetsmarknadsutbildningar är dessutom sammansättningen av inskrivna på förmedlingskontoren en faktor att ta hänsyn till. Den fångas inte upp av prognoserna.

### Branschråd

Även arbetsgivare involveras i processen för att kartlägga behov. Det sker till viss del på nationell nivå men huvudsakligen på regional nivå.<sup>50</sup> Det finns branschstrategier inom Arbetsförmedlingen som har kontakter med arbetsgivare, bland annat inom ramen för de branschråd som hålls på marknadsområdesnivå. I branschråden ingår bland annat representanter för Arbetsförmedlingen, arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer samt enskilda arbetsgivare. Den huvudsakliga funktionen för branschråden är att förbättra Arbetsförmedlingens kunskap om de behov som finns samt utveckla samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, företagen och de fackliga organisationerna.

### Upphandlingsprocessen

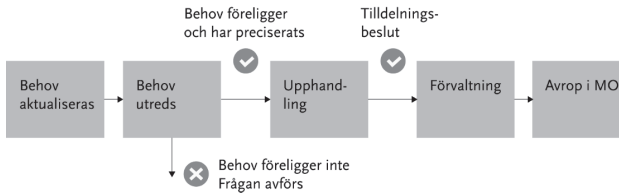
När behov av en ny arbetsmarknadsutbildning ska utvärderas bildas en projektgrupp där bland annat representanter från upphandlingsavdelningen och enheten Externa tjänster ingår. Även andra stödjande funktioner inom myndigheten, samt regionala och lokala företrädare för Arbetsförmedlingen som berörs, kan vara representerade. Projektgruppen undersöker vilka möjligheter som står till buds för att lösa ett visst behov. Lösningen kan vara att en lämplig utbildning går att avropa inom ett befintligt ramavtal eller så konstaterar man att behovet inte är tillräckligt stort för att åtgärdas.

<sup>48</sup> Intervju med anställd, Af leverantörsutveckling, 2015-03-23; Intervju med kvalificerad handläggare, Af marknadsområde 1, 2015-08-21.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingen (2015), *Arbetsmarknadsutskiktarna våren 2015 – prognos för arbetsmarknaden 2015-2016*, s. 115.

<sup>50</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

Figur 4.2 Upphandlingsprocessen



Källa: Arbetsförmedlingen, bearbetning av Riksrevisionen

Om en ny arbetsmarknadsutbildning behöver upphandlas tar projektgruppen fram en behovsspecifikation som bland annat anger vilka delmoment som ska ingå i utbildningen. I nästa steg övergår ansvaret till upphandlingsavdelningen som utarbetar en anskaffningsstrategi. I strategin tar Arbetsförmedlingen hänsyn till olika faktorer, till exempel hur den geografiska uppdelningen ska se ut och vilken ersättningsmodell som ska användas. Utifrån denna strategi skapas sedan ett förfrågningsunderlag, vilket ligger till grund för anbudsgivare att lämna anbud. I förfrågningsunderlaget formulerar Arbetsförmedlingen de specifika krav som gäller uppdragets genomförande.<sup>51</sup>

När de inkomna anbuderna utvärderas sker det i regel enligt principen "mest ekonomiskt fördelaktigt". Det innebär att både pris och kvalitet vägs in för att hitta det bästa anbudet. Pris och kvalitet kan viktas på olika sätt beroende på vad som eftersträvas. För att utvärdera kvaliteten i de inkomna anbuderna begär Arbetsförmedlingen in beskrivningar av hur leverantörerna avser att utföra utbildningen och bedömer dem efter de kriterier som har ställts upp. Enligt Arbetsförmedlingen är en viktig aspekt vilken tydlighet och stringens som finns i leverantörens beskrivning, det vill säga att leverantören inte bara beskriver ett tänkt läge utan även processen för att nå dit.<sup>52</sup> Anbudsgivare kan ha möjlighet att lämna referensprojekt, det vill säga beskriva hur man har arbetat tidigare med liknande verksamhet. Information från referensprojekten används dock i regel bara för att utvärdera vem som har rätt att delta i en upphandling – inte när anbuderna sedan ställs mot varandra. Tilldelningsbeslutet tas av upphandlingsavdelningen. Därefter tar Externa tjänster hand om att föra ut utbildningen i organisationen och att följa upp arbetsmarknadsutbildningarna.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Intervju med verksamhetsamordnare, Af upphandlingsavdelningen, 2015-02-06; intervju med anställd, Af leverantörsutveckling, 2015-03-23.

<sup>52</sup> Intervju med verksamhetsamordnare, Af upphandlingsavdelningen, 2015-02-06.

<sup>53</sup> Intervju med verksamhetsamordnare, Af upphandlingsavdelningen, 2015-02-06; samt intervju med anställd, Af leverantörsutveckling, 2015-03-23.



#### 4.1.2 Arbetsmarknadsutbildningens flexibilitet

Upphandling av arbetsmarknadsutbildning bygger på identifiering av behov och genomförande av upphandlingen utifrån ett nationellt perspektiv. Fördelar med ett sådant arbetssätt är att upphandlingen kan bygga på ett brett kunskapsunderlag och att de stora volymerna ökar chansen att fördelaktiga anbud kommer in. Hela processen för en större, nationell upphandling tar tio till tolv månader.<sup>54</sup>

Ett ramavtal får endast löpa under längre tid än fyra år om det finns särskilda skäl.<sup>55</sup> Den vanligaste tidsramen för avtal om arbetsmarknadsutbildning är att de tecknas på två år, med option på förlängning i först ett år och sedan ytterligare ett år. Ungefär 90 procent av ramavtalen för arbetsmarknadsutbildning har den utformningen.<sup>56</sup> Den sammanlagda avtalstiden blir alltså fyra år om Arbetsförmedlingen väljer att använda option för förlängning. Enligt Arbetsförmedlingen är det svårt att ta fram statistik över hur stor andel av avtalen som förlängs, men myndigheten bedömer att de flesta avtal förlängs.<sup>57</sup>

Arbetsförmedlingen upphandlar även arbetsmarknadsutbildningar i form av enstaka utbildningsplatser riktade till en eller ett fåtal deltagare. Detta kan ske om en viss typ av arbetsmarknadsutbildning inte finns tillgänglig inom de befintliga ramavtalen. Upphandlingen sker då genom direktupphandling.<sup>58</sup> Med tanke på de volymer och kostnader som den totala upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning uppgår till är direktupphandling en möjlighet på marginalen. Sedan 2014 gäller ett s.k. tröskelvärde som innebär att samma myndighet (Arbetsförmedlingen) endast får direktupphandla en och samma tjänst upp till ett värde av 505 800 kronor.

Arbetsmarknadsutbildning upphandlas i regel som paket av så kallade moduler. Leverantören åtar sig då att ha kapacitet att tillhandahålla ett antal delmoment eller alternativa inriktningar. Syftet är att göra de upphandlade utbildningarna mer flexibla genom att avtalen kan användas på olika sätt utan att vara för snäva och begränsande. Modulerna kan paketeras på olika sätt i olika delar av landet beroende på vilka behov som finns just där. I första hand hanteras detta av Arbetsförmedlingens sakområdesansvariga som är centralt placerade men har geografiskt uppdelade ansvarsområden.<sup>59</sup> Men det kan även ske individanpassning av arbetsmarknadsutbildning för den enskilda deltagaren på kontorsnivå, till exempel om deltagaren redan har kunskaper som behöver byggas på med utvalda delar.

<sup>54</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>55</sup> 5 kap. 3 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

<sup>56</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>57</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>58</sup> 2 kap. 23 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

<sup>59</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af upphandlingsavdelningen, 2015-02-06.

Exempel på inriktningar där intervjupersoner uppger att det fungerar bra att använda avtalens modulindelningar är arbetsmarknadsutbildningar inom bygg, svets och transport.<sup>60</sup> Arbetsförmedlare som intervjuats uppger samtidigt att det kan vara tidskrävande att först hitta rätt modul för en arbetssökande och sedan göra en anvisning. Arbetet som ska till för att anvisa till en specifik modul involverar bland annat kontakter med funktionen för Arbetsförmedlingens systemstöd och kontakter med utbildningsanordnaren. För att kunna erbjuda en anpassad utbildningslösning till en arbetssökande behövs även en utredning för att i förväg ta reda på vad som är lämpligt i varje enskilt fall.<sup>61</sup>

Företrädare för Arbetsförmedlingen menar att när nya behov av arbetsmarknadsutbildning identifieras, vilka inte sammanfaller med de nationella upphandlingarna, försöker man i första hand lösa det utifrån de redan existerande ramavtalen.<sup>62</sup> En sådan lösning förutsätter dock att det finns ett avtal som omfattar en utbildningsort inom rimligt avstånd, och att inriktningen på avtalet medger en överenskommelse med utbildningsanordnaren som täcker det nya behovet. Det kan bli så att frågan får vänta till nästa nationella genomgång när det existerande avtalet tar slut.<sup>63</sup> Krav på stor flexibilitet är även krävande för utbildningsanordnarna.<sup>64</sup> Det behövs därför en avvägning av flexibilitet och andra önskade aspekter mot de ökade kostnader som kan uppstå. Det kan vara svårt för utbildningsanordnarna att på förhand planera t.ex. hur många lärarresurser eller hur stora lokaler de måste ha tillgång till. Särskilt om det sker stora förändringar i inflödet av deltagare.<sup>65</sup>

Enligt Arbetsförmedlingens tolkning kan det i vissa fall strida mot regelverket för upphandlingar om myndigheten vill utöka volymerna i ett gällande avtal.<sup>66</sup> Arbetsförmedlingen undviker därför att göra nya överenskommelser med en utbildningsanordnare om att öka antalet utbildningsplatser om det innebär att förutsättningarna ändras gentemot hur de presenterades i förfrågningsunderlaget inför upphandlingen.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> Intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju med kontorschef, Af kontor 3, 2015-01-20, Intervju med utbildningsanordnare 2.

<sup>61</sup> Intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 5, 2015-05-11; Intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju med verksamhetssamordnare, Af kontor 2, 2015-04-14; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju med kontaktperson, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju med kontorschef, Af kontor 5, 2015-05-11; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju med verksamhetssamordnare, Af kontor 2, 2015-04-14.

<sup>62</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>63</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>64</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af upphandlingsavdelningen, 2015-02-06.

<sup>65</sup> Uppgifter från Arbetsförmedlingens faktagranskning av rapporten, 2014-12-04.

<sup>66</sup> Arbetsförmedlingen har uppgett att detta var en större risk för några år sedan, när avtalen oftare specificerade garanterade eller rörliga volymer.

<sup>67</sup> Intervju med kvalificerad handläggare, Af marknadsområde 1, 2015-08-21.

Riksrevisionen bedömer att en bättre överensstämmelse mellan utbudet av arbetsmarknadsutbildning och den regionala arbetsmarknadens behov skulle kunna uppnås genom regionalt avgränsade upphandlingar utifrån en behovsanalys som redan har gjorts på marknadsområdesnivå. Det skulle innebära ökade möjligheter att möta behov som inte fångas upp i de nationella upphandlingarna eller som uppstår om arbetsmarknaden förändras mellan de tillfällen när den samlade behovsanalysen genomförs. Ett sådant arbetssätt kan utgöra ett alternativ till de övriga upphandlingarna, och användas när det finns tydliga skäl. Det finns enligt Riksrevisionens bedömning inga bestämmelser i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller som följer av regeringens styrning som kräver att behovsanalysen genomförs centralt utifrån ett nationellt perspektiv. I övrigt hanterar upphandlingsavdelningen ärendet som normalt. Det finns dock risker och utmaningar att ta hänsyn till, till exempel att huvudkontorets möjlighet till överblick och strategisk planering minskar om regionalt initierade upphandlingar skulle användas i allt för stor utsträckning. Därför behöver Arbetsförmedlingen utvärdera frågan ytterligare. Det krävs också att den behovsanalys som genomförs inom marknadsområdena utvecklas. Avgränsade upphandlingar bör även kunna genomföras med kortare varsel eftersom den omfattande nationella analysen inte genomförs och upphandlingsprocessen inte omfattar lika många områden.<sup>68</sup>

#### 4.1.3 *Identifiering av behov på lokal nivå*

För att arbetsmarknadsutbildningar ska fungera effektivt behöver det finnas ett systematiskt arbetssätt för att identifiera vilka behov av arbetsmarknadsutbildning som finns i ett geografiskt område. Det behövs även kanaler för att föra synpunkter och önskemål uppåt i organisationen.

##### **Organisation inom marknadsområden**

Arbetsförmedlingen införde hösten 2013 en ny modell för att utvärdera upphandlade insatser och identifiera framtida behov. Modellen innebär att det finns ett leverantörsråd i varje marknadsområde. Informationen kanaliseras från respektive område till huvudkontoret. Varje marknadsområde håller leverantörsråd två till fyra gånger om året. Leverantörsråden fungerar som interna forum för Arbetsförmedlingen där övergripande frågor om arbetsmarknadsutbildning tas upp, både när det gäller pågående utbildningar och framtida behov. Från huvudkontoret brukar sakområdesansvariga medverka, och ibland även till exempel ansvariga för upphandlingar. Från marknadsledningen medverkar biträdande marknadschef, som

<sup>68</sup> Det går dock inte att anta att regionalt avgränsade upphandlingar går snabbare att genomföra i varje enskilt fall. Till exempel kan det innebära att fler små leverantörer väljer att lämna anbud, och att det blir fler anbud för Arbetsförmedlingen att utvärdera.

ofta är sammankallande till mötet, och från marknadsorganisationen medverkar den regionala samordnaren av leverantörsuppföljning samt ofta branschstrateger.<sup>69</sup>

För Arbetsförmedlingens återkoppling med arbetsgivare, branschorganisationer och anordnare av arbetsmarknadsutbildning finns andra typer av forum på marknadsområdesnivå som benämns kursråd eller branschråd. Frågorna som tas upp handlar om utbildningarnas innehåll och kvalitet, framtida rekryteringsbehov och så vidare. Arbetsförmedlingen har branschstrateger, till största delen på marknadsområdesnivå, som arbetar med att fånga upp arbetsgivarnas behov. Vad gäller arbetsmarknadsutbildningar handlar det såväl om innehåll som om omfattning och lokalisering.<sup>70</sup>

I regel finns det leverantörsuppföljare som hör till marknadsorganisationen, vilka bland annat arbetar med uppföljning och utveckling. Det finns även någon typ av lokala kontaktpersoner på de enskilda förmedlingskontoren som har ett särskilt ansvar för arbetsmarknadsutbildning. I några av marknadsområdena deltar marknadsområdets leverantörsutvecklare själva i leverantörsråden, men det är vanligare att de vidarebefordrar information på andra sätt. Antalet leverantörsuppföljare varierar mellan olika marknadsområden. I några fall finns en för varje län, vilket motsvarar två till tre för hela marknadsområdet. Ett marknadsområde har sex leverantörsuppföljare som ansvarar för mindre geografiska områden. Ytterligare ett marknadsområde har lokala verksamhetssamordnare för varje kontorsenhet, vilka deltar vid leverantörsråd och har ett ansvar för att samla in information om arbetsmarknadsutbildning.<sup>71</sup>

Leverantörsuppföljare inom respektive marknadsområde har även ansvar för att leda och följa upp de kontaktpersoner för arbetsmarknadsutbildning som finns på förmedlingskontoren. Förmedlingskontorens kontaktpersoner kan bland annat ansvara för att ha kontakter med utbildningsanordnare och stödjande arbetsförmedlare med administrativ hjälp och information om arbetsmarknadsutbildningar.<sup>72</sup>

#### **Förmedlingskontorens involvering**

En skillnad i arbetssätt mellan olika marknadsområden handlar om hur förmedlingskontorens intressen och synpunkter kartläggs och analyseras. Den vanligaste lösningen är att marknadsområdets leverantörsuppföljare och förmedlingskontorens kontaktpersoner ska fånga upp och vidarebefordra lokala intressen. I två marknadsområden medverkar representanter för enskilda eller kluster av förmedlingskontor regelbundet i möten med marknadsledningen så att kontoren kommer in i processen på ett mer direkt sätt. Ytterligare en lösning är att de

<sup>69</sup> Skriftliga svar till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden.

<sup>70</sup> Skriftliga svar till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden.

<sup>71</sup> Skriftliga svar till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden.

<sup>72</sup> Skriftliga svar till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden.

kontaktpersoner för arbetsmarknadsutbildning som finns utsedda på förmedlingskontoren tar ett större ansvar och tar med sig information från sitt kontor till regionala nätverksträffar. Ett marknadsområde har framfört att kontorschefer tidigare rapporterade behov av arbetsmarknadsutbildning direkt till Arbetsförmedlingens huvudkontor men att den lösningen inte var optimal.<sup>73</sup>

I samband med de intervjuer som genomförts på fem förmedlingskontor undersökte Riksrevisionen olika arbetssätt för att fånga upp lokala synpunkter. Ett marknadsområde som ett av de intervjuade kontoren tillhör har sex leverantörsuppföljare som är utspridda geografiskt och även har ansvar för specifika arbetsmarknadsutbildningar i hela området. Leverantörsuppföljarna tillhör organisatoriskt marknadsorganisationen och har insyn i arbetet på den nivån, men de är också regelbundet på plats på förmedlingskontoren.<sup>74</sup> Leverantörsuppföljarna har det huvudsakliga ansvaret för att sprida information till förmedlingskontoren och ta emot deras synpunkter. De fungerar därför som en länk mellan de olika nivåerna. I ett annat marknadsområde är det istället kontaktpersoner som tillhör förmedlingskontoren som i första hand ansvarar för att sprida information till sina kollegor och vid behov föra kontorets synpunkter vidare.<sup>75</sup> Eftersom kontaktpersonerna själva inte deltar i det regionala arbetet blir dock rollen mer begränsad, liksom deras möjligheter att förmedla information och ge stöd. I ytterligare ett marknadsområde har utsedda arbetsförmedlare från den största kommunens förmedlingskontor ett specialansvar för arbetsmarknadsutbildningar som även omfattar övriga kontor i området.<sup>76</sup>

Riksrevisionens bild är att arbetet blir mer effektivt när förmedlingschefer och arbetsförmedlare har ett nära samarbete med personer som är väl insatta i marknadsområdets arbete. Det kan handla om att de leverantörsutvecklare och kontaktpersoner som arbetar på regional nivå regelbundet finns på plats på förmedlingskontoren och tar emot synpunkter och önskemål samt informerar om arbetsmarknadsutbildning. Det förefaller vara svårare för tjänstemän från de enskilda kontoren att ta ansvar för samverkan. En orsak kan vara att de inte har lika stor kunskap om det regionala arbetet. Detta är dock ingen generell bild utan iakttagelsen bygger på intervjuer vid de fem utvalda förmedlingskontoren.

När upphandling av en ny arbetsmarknadsutbildning planeras uppger några av de intervjuade att huvudkontoret ibland kan höra av sig direkt till enskilda förmedlingskontor och fråga om utbildningen behövs, och hur många platser man i så

<sup>73</sup> Skriftliga svar till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingens elva marknadsområden.

<sup>74</sup> Intervju med verksamhetssamordnare, Af kontor 2, 2015-04-14; intervju med kontorschef, Af kontor 2, 2015-04-14.

<sup>75</sup> Intervju med kontaktperson, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju med kontorschef, Af kontor 4, 2015-04-16.

<sup>76</sup> Intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju med kontorschef, Af kontor 1, 2015-06-08.

fall uppskattar att det rör sig om.<sup>77</sup> Frågan kan vara svår att besvara, särskilt när den kommer med kort varsel.<sup>78</sup> Berörda personer på den ansvariga enheten på huvudkontoret (Externa tjänster) uppger dock att de inte känner igen att ett sådant arbetssätt förekommer.<sup>79</sup> Fyra av fem intervjuade kontorschefer anger att de i huvudsak inte ser utbudet av arbetsmarknadsutbildningar som en fråga på deras bord, och att de inte är involverade i diskussioner om vad som saknas i det existerande utbudet om de inte skulle få en direkt fråga. De beskriver processen för att kartlägga behovet av nya arbetsmarknadsutbildningar som att ansvaret ligger på nationell nivå (huvudkontoret) samt på regional nivå (marknadsområdena).<sup>80</sup>

Riksrevisionen ser en risk i att frågan om utbudet av arbetsmarknadsutbildning upplevs som något som bestäms långt bort från den dagliga verksamheten. Det kan leda till passivitet och ett minskat intresse för frågan på lokal nivå. Samtidigt är det på förmedlingskontoren som arbetsmarknadsutbildningen ska användas. Där finns kunskap om den lokala arbetsmarknaden och om de inskrivna arbetssökandes önskemål och behov. Kontorens synpunkter är därför en betydelsefull informationskälla, vid sidan av information från bland annat branschstrategier och arbetsmarknadsprognoser, när utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska bestämmas. Riksrevisionen menar att Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera olika sätt att bedriva den regionala samverkan. På så sätt kan man komma fram till de mest effektiva formerna för att involvera förmedlingskontoren, vilket framstår som den största utmaningen i det nuvarande systemet. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera goda exempel.

## 4.2 Utbud i förhållande till Arbetsförmedlingens prognoser

Syftet med den här delen av granskningen är att undersöka i vilken utsträckning den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen stämmer överens med behovet av arbetskraft i respektive län. Att analysen sker på länsnivå beror på att det är så arbetsmarknadsprognoserna sammanställs. Riksrevisionen menar inte att det är önskvärt eller möjligt med en perfekt överensstämmelse mellan prognoser och upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Möjligheten att bedriva arbetsmarknadsutbildning är till exempel även beroende av de inskrivna arbetssökandes intressen och förutsättningar. Enskilda företags rekryteringsbehov behöver inte heller stämma överens med prognoserna. Den här undersökningen ger

<sup>77</sup> Intervju med kontorschef, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju med kontorschef, Af kontor 5, 2015-05-11; intervju med kontorschef, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju med kvalificerad handläggare, Af marknadsområde 1, 2015-08-21.

<sup>78</sup> Intervju med kontorschef, Af kontor 5, 2015-05-11; intervju med kvalificerad handläggare, Af marknadsområde 1, 2015-08-21.

<sup>79</sup> Intervju med verksamhetsansvarig, Af Externa tjänster, 2015-09-10.

<sup>80</sup> Intervju med kontorschef, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju med kontorschef, Af kontor 5, 2015-05-11; intervju med kontorschef, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju med kontorschef, Af kontor 1, 2015-06-08.

dock ett grovt mått på överensstämmelsen mellan utbud och efterfrågan av arbetsmarknadsutbildning utifrån arbetsmarknadens perspektiv.

#### 4.2.1 Undersökningsmetod

Riksrevisionen har tagit del av data över samtliga pågående avtal om arbetsmarknadsutbildning och de orter där dessa gäller. Materialet utgör en ögonblicksbild av vilka avtal som existerade i mars 2015. Riksrevisionen har vidare sammanställt informationen i de arbetsmarknadsprognoser som gäller första halvåret 2015. I prognoserna graderar Arbetsförmedlingen konkurrensen på arbetsmarknaden i fem steg – mycket liten, liten, balans, stor och mycket stor. Därefter har Riksrevisionen jämfört upphandlad utbildning och prognos för 16 yrkesområden inom vilka det är förhållandevis vanligt med arbetsmarknadsutbildning.<sup>81</sup> Några vanligt förekommande arbetsmarknadsutbildningar har exkluderats från undersökningen eftersom en enskild utbildning kan kopplas till flera av de yrkeskategorier som används för prognoserna.

Jämförelsen visar förekomsten av två förhållanden. Den ena handlar om yrkesområden där Arbetsförmedlingen inte upphandlat utbildning trots att det är låg eller mycket låg konkurrens om lediga arbeten. Den andra handlar om yrken där det finns upphandlad arbetsmarknadsutbildning trots att det finns en hög eller mycket hög konkurrens om lediga arbeten. Resultatet redovisas i figur 4.3 och figur 4.4.

Något att ha i åtanke är att den indelning i leveransområden som görs vid en upphandling inte följer någon fast geografisk gränstragning, som län eller marknadsområde. Avtal för en viss typ av arbetsmarknadsutbildning kan gälla för ett större eller mindre antal platser. Om avtalet gäller för ett större antal platser blir varje leveransområde mindre än när utbildningsorterna är färre. I andra fall kan förhållandet vara det omvända. Det är flera faktorer som styr vilken indelning som görs för en viss typ av arbetsmarknadsutbildning, till exempel de arbetssökandes behov, arbetsmarknadens behov och upphandlingstekniska frågor.

#### 4.2.2 Resultat

I vissa län upphandlas mindre arbetsmarknadsutbildning än vad prognoserna visar att det finns behov av (figur 4.3). I andra län framträder den motsatta trenden – att arbetsmarknadsutbildning inom fler branscher inte upphandlats i den utsträckning det finns utrymme för baserat på vad prognoserna anger (figur 4.4). I Södermanlands län och Östergötlands län förekommer båda dessa förhållanden samtidigt, men inom olika branscher. Eftersom majoriteten av avtalen löper under fyra år är det inte givet att

<sup>81</sup> Följande utbildningar ingår i denna delstudie: Vård och omsorg, Bussförare, Lastbilsförare, Taxiförare, Lagerarbetare, Maskin- och kranförare, Bygg- och anläggning, Bygg- och ventilationsplåtslagare, Maskinoperatör träindustri, Bilmekaniker, Drift- och vägunderhåll, Elteknik, Kylmontör, Lokalvård, Svets och plåt, Försäljning och kundservice dagligvaror.

brister i matchningen som framkommer i den här undersökningen beror på att felaktiga prioriteringar gjordes vid upphandlingstillfället; det kan vara så att arbetsmarknadens behov har förändrats sedan upphandlingen genomfördes. Oavsett orsaken finns dock en risk att rätt arbetsmarknadsutbildning inte finns tillgänglig när arbetsförmedlare tillsammans med de arbetssökande ska göra upp en plan som leder till arbete.

**Figur 4.3** Antal yrkesområden där arbetsmarknadsutbildning inte finns upphandlad trots att kompetensen efterfrågas.



**Figur 4.4** Antal yrkesområden där arbetsmarknadsutbildning finns upphandlad utan att kompetensen efterfrågas.



Källa: Arbetsförmedlingen, bearbetning av Riksrevisionen



De enskilda utbildningar som i högst grad är upphandlade trots ett litet behov är lokalvård, försäljning inom dagligvaruhandel och lagerarbete. En tillbakablick på de tre föregående årens arbetsmarknadsprognoser visar att konkurrensen om lediga arbeten för de här yrkena har varit stor även tidigare år. Det innebär att behovet av ytterligare utbildad arbetskraft är begränsat och har varit så i flera år. De arbetsmarknadsutbildningar som saknas i flest län utifrån arbetsmarknadens behov är kylmontör, bygg- och ventilationsplåtslagare samt bilmekaniker.

Flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas i större utsträckning än vad prognoserna motiverar har det gemensamt att kraven som ställs på deltagarna är lägre än för andra inriktningar. Arbetsförmedlingen tog i en rapport 2014 upp att den starka fokuseringen på personer som står långt från arbetsmarknaden skapar incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att tillmötesgå en brist på arbetsmarknaden.<sup>82</sup> Arbetsförmedlingen har även angett att vissa utbildningar idag är upphandlade på ett stort antal orter och att det har visat sig svårt att fylla antalet utbildningsplatser.<sup>83</sup>

En annan aspekt som kan ha betydelse för vilka arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas är strävan efter en jämnare könsfördelning. En sådan utveckling har skett de senaste åren, men huvudsakligen genom en ökning av utbildningar inom vissa kvinnodominerade branscher. Arbetsmarknadsutbildningar på området kundservice har till exempel ökat kraftigt sedan 2010 och kvinnor står för den större delen av ökningen. Vid en jämförelse av i vilka utbildningar det finns flest kvinnor respektive flest män kopplat till kostnaden för utbildningen framträder mönstret att utbildningarna som har övervikt av kvinnor är förhållandevis billiga medan utbildningar med övervikt av män är förhållandevis dyra.<sup>84</sup> Kvinnor går även vidare till arbete efter avslutad utbildning i lägre utsträckning än män.

### 4.3 Sammanfattande iakttagelser

- Analys av vilka arbetsmarknadsutbildningar som behövs och vad de ska innehålla sker på Arbetsförmedlingens huvudkontor utifrån bland annat arbetsmarknadsprognoser samt synpunkter från förmedlingskontor och arbetsgivare som till stor del samlas in på regional och lokal nivå.
- Upphandlingsprocessen för en större nationell upphandling uppskattas ta tio till tolv månader. Avtalen med utbildningsanordnare löper normalt under fyra år. Arbetsmarknadsutbildningar som är uppdelade i moduler gör det möjligt att till viss del anpassa existerande avtal efter lokala och regionala behov.

<sup>82</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*, s. 25-28.

<sup>83</sup> Arbetsförmedlingens budgetunderlag till regeringen för 2016-2018, s. 51.

<sup>84</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Jämställhetsanalys av två arbetsmarknadspolitiska program*.

- Det finns en risk med det nuvarande arbetssättet för upphandlingar att behov som inte fångas upp genom den nationella behovsanalysen eller som uppstår när utbildningen redan är upphandlad i andra delar av landet inte tas om hand tillräckligt snabbt för att möta arbetsgivarnas rekryteringsbehov. Riksrevisionen bedömer att en bättre överensstämmelse mellan utbudet av arbetsmarknadsutbildning och den regionala arbetsmarknadens behov skulle kunna uppnås genom regionalt avgränsade upphandlingar utifrån en behovsanalys som redan har gjorts på marknadsområdesnivå.
- Arbetssättet för att samla in information om behoven av arbetsmarknadsutbildning på lokal nivå skiljer sig åt mellan olika marknadsområden. De enskilda förmedlingskontoren behöver involveras bättre vid kartläggningen av behov. Riksrevisionens bild utifrån intervjuer på förmedlingskontor är att arbetet blir mer effektivt när förmedlingschefer och arbetsförmedlare har ett nära samarbete med personer som är väl insatta i marknadsområdets arbete.
- Inom enskilda län är arbetsmarknadsutbildning upphandlad samtidigt som prognoserna visar att den kompetensen inte efterfrågas för som mest en tredjedel av de studerade utbildningarna. Även när det gäller arbetsmarknadsutbildningar som inte är upphandlade samtidigt som prognoserna visar att kompetensen efterfrågas är andelen som mest en tredjedel av de studerade utbildningarna i ett enskilt län. I Södermanland och Östergötland finns samtidigt både ett överskott och ett underskott av arbetsmarknadsutbildning i förhållande till prognoserna, men inom olika branscher.
- De branscher där det är vanligast att arbetsmarknadsutbildning inte är upphandlad samtidigt som prognoserna visar att det finns en efterfrågan är kylmontör, bygg- och ventilationsplåtslagare samt bilmekaniker. De utbildningar som i högst grad är upphandlade utan att prognoserna visar på en efterfrågan är lokalvård, försäljning inom dagligvaruhandel och lagerarbete.
- Flera av de arbetsmarknadsutbildningar som upphandlas i större utsträckning än vad prognoserna motiverar har det gemensamt att kraven som ställs på deltagarna är lägre än för andra inriktningar. Arbetsförmedlingen har konstaterat att den starka fokuseringen på personer som står långt från arbetsmarknaden skapar incitament att anordna utbildningar som inte nödvändigtvis avser att tillmötesgå en brist på arbetsmarknaden.

## 5 Anvisningar till arbetsmarknadsutbildning

Att avtal om arbetsmarknadsutbildningar existerar på rätt platser är, enligt Riksrevisionen, inte tillräckligt för att uppnå en framgångsrik regional och lokal anpassning. Det krävs även att arbetsförmedlare tar hänsyn till arbetsmarknadens behov när de anvisar arbetssökande till arbetsmarknadsutbildning. Avsnitt 5.1 tar upp vilka förutsättningar arbetsförmedlare har för att kunna ta hänsyn till arbetsmarknadsperspektivet vid anvisningar till arbetsmarknadsutbildning. Avsnitt 5.2 går ut på att undersöka hur väl de anvisningar som görs utifrån gällande ramavtal överensstämmer med förekomsten av utannonserade arbeten.

### 5.1 Hänsyn till arbetsmarknaden vid anvisning

Att en arbetsmarknadsutbildning är upphandlad innebär att det finns ett ramavtal med en utbildningsanordnare. Men hur avtalen används i praktiken är beroende av hur arbetet bedrivs på kontorsnivå när arbetsförmedlare anvisar inskrivna arbetssökande till arbetsmarknadsutbildningar.

#### 5.1.1 Urval av deltagare

Förmedlingschefer som intervjuats påtalar vikten av att arbetsförmedlaren gör en bedömning vid anvisning till arbetsmarknadsutbildning som tar hänsyn till såväl arbetsmarknadens som individens behov, eftersom dessa inte alltid stämmer överens.<sup>85</sup> Den synen delas även av de intervjuade arbetsförmedlarna. Samtidigt framför några arbetsförmedlare att de arbetssökandes egna önskemål kan bli mer styrande än arbetsförmedlarens samlade bedömning. Om en arbetssökande inte har någon pågående aktivitet och själv tar initiativ till att påbörja en arbetsmarknadsutbildning chansen stor att just den utbildningen godkänns. En anledning är att deltagarnas motivation är en viktig faktor som arbetsförmedlaren tar med i sin bedömning. Men det kan också bero på att arbetsförmedlarna inte hinner erbjuda tillräcklig vägledning till alla sökande. Arbetsförmedlaren får då lita på att den sökande har tagit reda på tillräcklig information själv, till exempel via Arbetsförmedlingens webbplats.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Intervju kontorschef, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju kontorschef, Af kontor 2, 2015-04-14; intervju kontorschef, Af kontor 5 2015-05-11.

<sup>86</sup> Intervju arbetsförmedlare, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju arbetsförmedlare, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju kontorschef, Af kontor 5, 2015-05-11.

Arbetsförmedlingen konstaterar i en rapport 2014, där effekterna av arbetsmarknadsutbildning analyseras, att arbetssökande anvisats att delta i utbildningar där arbetsförmedlaren från början kan förmoda att deltagaren inte kommer att kunna tillgodogöra sig utbildningen.<sup>87</sup> Riksrevisionen har intervjuat anställda hos sex olika utbildningsanordnare. Tre av dem anser att urvalet av deltagare är problematiskt eftersom det anvisas personer som av olika skäl inte är lämpliga för utbildningen eller för yrket.<sup>88</sup> Det bör ses mot bakgrund av den del av Arbetsförmedlingens uppdrag som säger att myndigheten ska prioritera arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Det innebär att utbildningsanordnarna även måste vara beredda att ta emot deltagare som har längre väg till ett arbete. Utbildningsanordnarna har ofta möjlighet att påverka urvalet av deltagare genom en typ av förberedande moment inför en arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att anvisade deltagare får komma till leverantören och under ett par veckors tid bli utvärderade med avseende på om de har rätt förutsättningar att ta del av utbildningen innan de påbörjar den. Intervjuade utbildningsanordnare ser i huvudsak positivt på det arbetssättet. Två svårigheter som lyfts är dels att antalet som anvisas kan vara så lågt att det inte går att välja ut de som har rätt förutsättningar, dels att problemen ibland uppdragas efter hand.<sup>89</sup>

Möjligheten att anvisa till olika utbildningsinriktningar påverkas av vilka avtal om arbetsmarknadsutbildning som finns i närområdet. Om en lämplig utbildning saknas i området är den enskilda deltagarens vilja och möjlighet att flytta eller pendla avgörande. Arbetsförmedlingen har i budgetunderlaget till regeringen för 2016–2018 angett att ersättningen vid deltagande i program på annan ort är för låg, och att möjligheten därför används i liten utsträckning. I 19 § i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd anges att logi och merkostnader för dubbelt boende ersätts med 110 kronor per dag och högst 2 400 kronor per månad. Arbetsförmedlingen föreslår att ersättningen ska höjas till 250 kronor per dag. Det motiveras med att antalet utbildningar skulle kunna begränsas till de orter som har störst efterfrågan, vilket enligt Arbetsförmedlingens bedömning sannolikt skulle leda till större träffsäkerhet och en mindre risk för att behöva betala garantiavgifter för oanvända platser.<sup>90</sup>

#### 5.1.2 *Arbetsförmedlarnas prioriteringar och arbetsuppgifter*

Arbetsituationen för Arbetsförmedlingens handläggare varierar mellan kontoren, bland annat vad gäller den enskilda handläggarens arbetsbelastning. Är arbetsbelastningen lägre kan handläggaren använda tiden för att höja kvaliteten i sitt

<sup>87</sup> Arbetsförmedlingen (2014) *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*, s.25-28.

<sup>88</sup> Intervjuer med utbildningsanordnare 2, 3 och 6.

<sup>89</sup> Intervju med utbildningsanordnare 2 och 3.

<sup>90</sup> Arbetsförmedlingens budgetunderlag till regeringen för 2016-2018, s. 51.

arbete. Vid en högre arbetsbelastning måste handläggaren prioritera sådana arbetsuppgifter som är direkt nödvändiga för att den dagliga verksamheten ska fungera.

En del av arbetsförmedlarnas uppgifter är kopplade till rättigheter som de arbetssökande har, som rör till exempel ersättningar, och till andra administrativa frågor. Den typen av arbetsuppgifter blir naturligt prioriterade eftersom det får direkta konsekvenser om de inte utförs. Det innebär i sin tur att andra mer kvalitativa och svårutvecklade uppgifter riskerar att nedprioriteras, till exempel när det gäller vägledning och information till de arbetssökande.<sup>91</sup> Det finns till exempel aktivitetskrav för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och insatserna i fas ett och två ska täcka minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud inom programmet.<sup>92</sup> Samtidigt kan det vara svårt att hitta lämpliga aktiviteter för en del personer som bedöms stå långt från arbetsmarknaden.

Riksrevisionen har jämfört antalet handläggare och antalet inskrivna arbetssökande vid olika kontor 2012. De orter som har kontor med specialinriktningar har tagits bort från materialet för att öka jämförbarheten. Jämförelsen visar att den tredjedel av förmedlingskontoren som hade högst arbetsbelastning hade cirka 60 procent fler inskrivna arbetssökande per handläggare än den tredjedel av kontoren med lägst arbetsbelastning. Hösten 2015 genomför dock Arbetsförmedlingen en omstrukturering av uppdelningen av arbetsförmedlingsenheter över landet. Det gör att tidigare uppgifter blir inaktuella.<sup>93</sup> En anledning till variationen mellan kontor är att det skiljer sig åt mellan olika målgrupper när det gäller hur många arbetssökande som en arbetsförmedlare ansvarar för. Sammansättningen av de inskrivna kan därför påverka handläggartätheten på ett kontor. Riksrevisionens intervjuer ger dock exempel på att det finns handläggare som hanterar ovanligt många ärenden även med hänsyn tagen till målgruppen.<sup>94</sup>

Ett sätt att kompensera för hög arbetsbelastning är att organisera arbetet så att det finns specialiserad kompetens på kontoret. Riksrevisionen har besökt ett kontor där några arbetsförmedlare har ett samlat ansvar bland annat för att hantera kontakter med utbildningsanordnare, ge information och stöd till sina kollegor och anpassa utbildningar efter lokala behov.<sup>95</sup> En intervjuad tjänsteman på Arbetsförmedlingens huvudkontor som arbetar med regionala uppföljningar uppger dock att det är vanligt att Arbetsförmedlingens kontor saknar specialiserad kompetens vad gäller

<sup>91</sup> Intervju kontorschef, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju kontorschef, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju arbetsförmedlare, Af kontor 4, 2015-04-16.

<sup>92</sup> 6 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

<sup>93</sup> Uppgifterna bygger på en bearbetning av material från Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem samt uppgifter via epost från Arbetsförmedlingen, 2015-10-01.

<sup>94</sup> Intervju arbetsförmedlare, Af kontor 4, 2015-04-16. Se även exempel från Riksrevisionens rapport *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens* (RiR 2014:1), s. 86.

<sup>95</sup> Intervju med kontorschef, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 1, 2015-06-08.

arbetsmarknadsutbildning.<sup>96</sup> Fyra av de sex utbildningsanordnare som Riksrevisionen har intervjuat har angett att de löpande kontakterna med Arbetsförmedlingen inte fungerar tillfredsställande när enskilda arbetsförmedlare hanterar dem. När kontakterna samordnas av tjänstemän med ett särskilt ansvar är anordnarna däremot mer positiva.<sup>97</sup>

### 5.1.3 *It-stödets funktionalitet*

Information om vilka utbildningar som pågår och vilka som ska starta sprids med hjälp av Webbstödet för kompletterande aktörer (KA Webb), som infördes 2013. I de intervjuer Riksrevisionen gjort med arbetsförmedlare och förmedlingschefer framkommer dock att det finns brister i systemet som påverkar arbetsförmedlarnas förutsättningar att använda arbetsmarknadsutbildning på ett effektivt sätt. Det framkommer kritik mot brister i sökfunktionen, i flexibilitet och användarvänlighet, samt i hur information presenteras i systemet. Bland annat är det svårt för arbetsförmedlarna att få en överblick över pågående och planerade arbetsmarknadsutbildningar. Flera av de marknadsområden som Riksrevisionen besökt har tagit fram egna sätt att sprida information, för att arbetsförmedlarna ska slippa systemets begränsningar. Det kan handla om att någon får i ansvar att föra och uppdatera en förteckning över arbetsmarknadsutbildningar, eller att skicka ut regelbundna nyhetsbrev.<sup>98</sup> Missnöjet med It-systemet har framstått som den mest angelägna frågan att ta upp för de intervjuade arbetsförmedlarna på samtliga fem förmedlingskontor som Riksrevisionen har besökt i granskningen.

## 5.2 **Anvisningar i förhållande till utannonserade arbetstillfällen**

Motivet till den här delen av granskningen är att undersöka skillnaden mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknadsutbildning genom att jämföra antalet anvisningar till arbetsmarknadsutbildningar med antalet utannonserade arbeten i Platsbanken inom samma bransch. Ett av kraven för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande i hela landet. I praktiken gäller dock att många arbetssökande främst söker arbete lokalt (se avsnitt 2.5). Därför kan den lokala arbetsmarknaden antas påverka möjligheterna för deltagare att få ett arbete efter en avslutad arbetsmarknadsutbildning.

---

<sup>96</sup> Intervju med anställd, Af leverantörsutveckling, 2015-01-19.

<sup>97</sup> Intervju med anordnare 1, 2, 4 och 6.

<sup>98</sup> Intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 1, 2015-06-08; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 2, 2015-04-14; intervju med arbetsförmedlare, Af kontor 4, 2015-04-16; intervju med kontorschef, Af kontor 3, 2015-01-20; intervju med kontorschef, Af kontor 5, 2015-05-11; intervju med verksamhetssamordnare, Af kontor 2, 2015-04-14; intervju med kontaktperson, Af kontor 4, 2015-04-16.

### 5.2.1 Undersökningsmetod

I undersökningen ingår de 16 arbetsmarknadsutbildningar som har flest antal deltagare. Några utbildningar där det saknas en tydlig koppling mellan utbildning och yrke har räknats bort.<sup>99</sup> Undersökningen baseras på uppgifter om antal anvisningar och antal platsannonser för 2013.<sup>100</sup> Riksrevisionen har även genomfört samma undersökning för 2012 för att kunna jämföra resultatet mellan åren. Den geografiska avgränsning som används är lokala arbetsmarknadsområden (LA-områden).<sup>101</sup> För varje LA-område räknar Riksrevisionen fram ett värde som anger hur många anvisningar som görs till de 16 studerade arbetsmarknadsutbildningarna per ledigt arbetstillfälle som annonserades ut samma år. För att Riksrevisionen ska kunna värdera resultatet görs en jämförelse med det nationella genomsnittet av anvisningar och platsannonser för varje bransch. Det rör sig alltså om en relativ jämförelse som visar hur användandet av arbetsmarknadsutbildningar skiljer sig åt mellan marknadsområden med hänsyn tagen till att även antalet arbeten som annonseras ut skiljer sig åt. (Metoden beskrivs mer detaljerat i bilaga 1.)

En invändning mot det metodupplägg som Riksrevisionen har använt är att en stor andel av lediga arbeten inte annonseras i Platsbanken och att andelen skiljer sig mellan yrkesområden. År 2013 fanns endast 44 procent av alla lediga platser tillgängliga i platsbanken.<sup>102</sup> Riksrevisionen anser dock att uppgifter från Platsbanken i det här fallet är att föredra framför SCB:s statistik över vakanser eftersom SCB:s statistik är uppdelad i bredare yrkeskategorier, vilket försvårar en tillförlitlig jämförelse med olika inriktningar av arbetsmarknadsutbildning. En annan faktor som talar för det här valet är att arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden oftare än andra saknar kontaktnät som kan leda till arbete och därför i större utsträckning är beroende av Arbetsförmedlingens service.<sup>103</sup> Där är Platsbanken en viktig del.

### 5.2.2 Resultat

I ett och samma LA-område kan det dels finnas branscher där det sker betydligt fler anvisningar per utannonserat arbete än det nationella genomsnittet, dels finnas branscher där det sker betydligt färre anvisningar. För att båda dimensionerna ska fångas upp är redovisningen av resultatet separerad i två delar. Omfattningen av låg

<sup>99</sup> Riksrevisionen har valt att jämföra utbildningsplatser och platsannonser för dessa branscher: Försäljare dagligvaror, Svets- och gasskärare, Lastbilsförare, Undersköterska, Verktygsmaskinoperatör, Hotell- och kontorsstädare, Lagerassistent, Bussförare, Anläggningsmaskinförare, Truckförare, Byggnadsträarbetare, Installationselektriker, Fordonsmekaniker, Taxiförare, Tolk och VVS montör.

<sup>100</sup> Det är den mest aktuella data som Riksrevisionen har haft tillgång till eftersom den baseras på ett uttag från Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem.

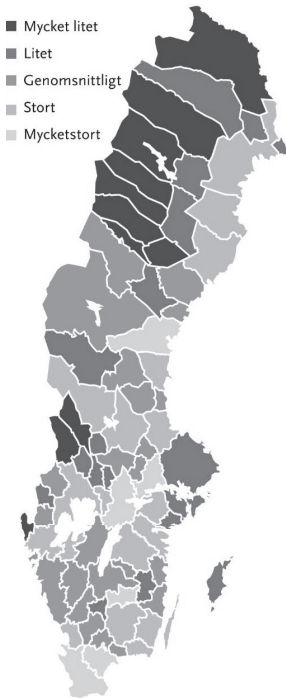
<sup>101</sup> Indelningen i lokala arbetsmarknadsområden görs av SCB. Sverige delas in i 75 självständiga och geografiskt avgränsade arbetsmarknader, som avspeglar mönstret för individernas dagliga resor till och från arbetet.

<sup>102</sup> Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 14, s. 20.

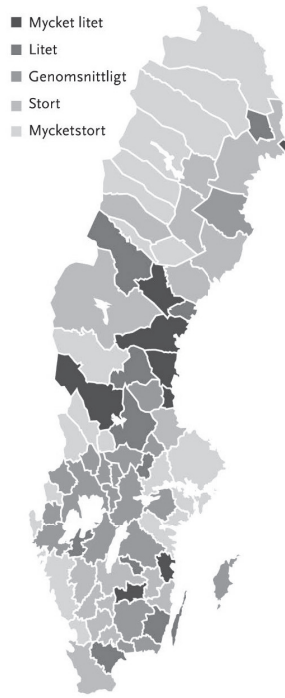
<sup>103</sup> Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14, s. 31.

respektive hög användning av arbetsmarknadsutbildning per LA-område redovisas i form av färgkodade kartor (figur 5.1 och 5.2).

**Figur 5.1** Aggregerat underskott. Förekomst av arbetsmarknadsutbildningar med  få anvisningar i förhållande till utannonserade arbetstillfällen



**Figur 5.2** Aggregerat överskott. Förekomst av arbetsmarknadsutbildningar med  många anvisningar i förhållande till utannonserade arbetstillfällen



Källa: Arbetsförmedlingen, bearbetning av Riksrevisionen



De LA-områden där det 2013 var vanligast att arbetsmarknadsutbildning anvisades i högre omfattning sett till antalet platsannonser var Sundsvall, Hudiksvall, Vetlanda och Mora. Det motsatta förhållandet, att arbetsmarknadsutbildning användes i låg utsträckning, återfanns bland annat i Stockholm och hela Norrlands inland. Många av de LA-områden som ligger nära det nationella genomsnittet har en större kommun i centrum. Att balansera utbud och efterfrågan kan vara enklare när efterfrågan på en viss typ av arbetskraft är större i kvantitativa termer. Det är förmodligen svårare i glesbygd där efterfrågan kan vara svårbedömd på grund av en förhållandevis begränsad arbetsmarknad.

Stockholm–Solna är ett intressant exempel eftersom det är det största LA-området i Sverige samtidigt som det gjordes få anvisningar till arbetsmarknadsutbildning i förhållande till antalet platsannonser. En möjlig tolkning är att arbetsmarknaden här är så stark att de arbets sökande inte behöver rustas med arbetsmarknadsutbildning i lika stor utsträckning som i övriga Sverige.

I endast tre fall – Sollefteå, Haparanda och Överkalix – hade ett och samma LA-område jämförelsevis många anvisningar till utbildningar där få lediga arbetstillfällen annonseras ut i Platsbanken, men få anvisningar till utbildningar med fler platsannonser. Övriga LA-områden hade antingen ett generellt högt användande av arbetsmarknadsutbildning (15 områden), ett generellt lågt användande (25 områden) eller låg nära det nationella genomsnittet för båda dessa dimensioner (32 områden).

Riksrevisionen har genomfört motsvarande undersökning av anvisningar och platsannonser 2012. En jämförelse mellan 2012 och 2013 visar en viss variation mellan åren för enskilda LA-områden men de områden som använde lite arbetsmarknadsutbildning i förhållande till antalet annonser 2013 gjorde det i stor utsträckning även 2012. För sammanställningen av låg användning har 35 områden samma plats på den femgradiga skalan (figur 5.1) båda åren, medan 34 områden har rört sig ett steg uppåt eller neråt på skalan och 6 områden har rört sig mer än ett steg. När det gäller LA-områden som använde mycket arbetsmarknadsutbildning är variationen större mellan de två åren. För sammanställningen av hög användning (figur 5.2) har 33 områden samma plats skalan båda åren, medan 25 områden har rört sig ett steg och 17 områden har rört sig mer än ett steg.

Resultatet av den här undersökningen bör tolkas med försiktighet. En anledning är, som tidigare har nämnts, att endast en del av alla lediga arbetstillfällen annonseras ut på Platsbanken. Metoden tar inte heller hänsyn till det existerande utbudet av arbets sökande som konkurrerar om lediga arbeten i olika LA-områden. En observation från undersökningen är att användandet av arbetsmarknadsutbildning skiljer sig åt mellan olika LA-områden även när hänsyn tas till antalet utannonserade arbeten inom olika branscher. Det kan i det enskilda fallet bygga på välgrundade beslut som tas på regional och lokal nivå. Om ett LA-område använder ovanligt lite

arbetsmarknadsutbildning kan det till exempel bero på att det redan finns tillräckligt många arbetssökande som har rätt kompetens för att fylla arbetsgivarnas rekryteringsbehov. En annan tänkbar orsak är att en betydande del av de inskrivna arbetssökande inte bedöms kunna tillgodogöra sig de utbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden. Men det kan även hänga samman med att utbildningen inte finns upphandlad tillräckligt nära eller med de förhållanden på kontorsnivå som beskrivs i avsnitt 5.1.

### 5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Intervjuer på fem förmedlingskontor ger bilden av att arbetssökande själva behöver ta ett ansvar för att informera sig om tillgängliga arbetsmarknadsutbildningar för att kunna göra ett lämpligt val. Hög arbetsbelastning samt prioritering av beslut som är kopplade till aktivitetskrav och till de arbetssökandes rättigheter är faktorer som riskerar att begränsa arbetsförmedlarens möjlighet att ge vägledning.
- Arbetsförmedlingen har genom sitt eget analysarbete kommit fram till att det görs anvisningar där arbetsförmedlaren från början kan förmoda att deltagaren inte kommer att kunna tillgodogöra sig utbildningen.
- Tjänstemän med ett utökat ansvar för arbetsmarknadsutbildning på förmedlingskontoren kan underlätta arbetet och skapa förutsättningar för att använda arbetsmarknadsutbildning mer effektivt. Några av de intervjuade utbildningsanordnarna tar upp att löpande kontakter som de har med förmedlingskontoren inte fungerar bra när det är arbetsförmedlare själva som har det ansvaret.
- Intervjuade arbetsförmedlare lyfter fram att det It-system som används vid anvisningar till arbetsmarknadsutbildning har brister som gäller bland annat sökfunktion och användarvänlighet.
- Av 75 lokala arbetsmarknadsområden hade 15 områden 2013 ett generellt högt användande av arbetsmarknadsutbildning och 25 områden ett generellt lågt användande i förhållande till antalet lediga arbetstillfällen som annonserades ut i Platsbanken. De områden som använde lite arbetsmarknadsutbildning i förhållande till antalet annonser 2013 gjorde det även året innan.
- I tre fall hade ett och samma lokala arbetsmarknadsområde jämförelsevis många anvisningar inom branscher där få lediga arbetstillfällen annonseras ut, men få anvisningar inom branscher med fler platsannonser.

## Referenser

### Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203)  
Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program  
Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling  
Lagen (2010:97) om etableringsinsatser för vissa nyanlända  
Förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd  
Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program  
Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen  
Förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.  
Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

### Riksdag och regering

Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:AU5, rskr 2006/07:8788.  
Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:AU2, rskr 2010/11:126  
Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:AU2, rskr 2011/12:88  
Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:AU2, rskr 2012/13:121  
Prop. 2014/15:1  
Riksdagens betänkande 2006/07:AU1  
Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen avseende budgetåret 2012  
Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen avseende budgetåret 2015

### Rapporter och litteratur

Arbetsförmedlingen, (2014), *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*  
Arbetsförmedlingen, (2014), *Förslag till åtgärder för att förbättra effekterna av arbetsmarknadsutbildningarna*  
Arbetsförmedlingen, (2015), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015 – arbetsmarknadspolitiska program årsrapport 2014*  
Arbetsförmedlingen, (2015), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015 – prognos för arbetsmarknaden 2015-2016*  
Arbetsförmedlingen, (2015), *Arbetsmarknadspolitiska program 2014*  
Arbetsförmedlingen, (2015), *Jämställhetsanalys av arbetsmarknadspolitiska program*

- IFAU 2011:2, *What active labour market policy works in a recession?*
- IFAU 2011:7, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*
- Riksrevisionen, (2009), *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*, RiR 2009:13
- Riksrevisionen, (2014), *Arbetsförmedlingens arbete vid varsel*, RiR 2014:27
- Riksrevisionen, (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens*, RiR 2014:11
- Riksrevisionen, (2015), *Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars*, RiR 2015:1
- Statens offentliga utredningar, (2007), *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*, SOU 2007:18
- Statens offentliga utredningar, (2007), *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, SOU 2007:112
- Card, David, Kluge, Jochen, och Weber, Andrea, (2015), "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *IZA Discussion Papers*, No. 9236
- Nakosteen, Robert, Westerlund, Olle, och Zimmer, Michael, (2011), "Active labour market programs and regional mobility of labor: Evidence from the Swedish recession, 1994-1995", i *Contemporary Economic Policy*, 30:2
- Westerlund, Olle, (2001), "Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet", i *Ekonomisk debatt*, nr 4

### Intervjuer

- Intervju med tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-08-24
- Intervjuer med utbildningsanordnare 1 – 6
- Intervju med verksamhetssamordnare, Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning, 2015-02-06
- Intervju med anställd, Arbetsförmedlingen leverantörsutveckling, 2015-03-23
- Intervju med verksamhetssamordnare, Arbetsförmedlingen Externa tjänster, 2015-09-10
- Intervju med enhetschef, Arbetsförmedlingen Tjänster och program, 2015-01-23
- Intervju med kvalificerad handläggare, Arbetsförmedlingens marknadsområde 1, 2015-08-21
- Intervju med arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingen kontor 1, 2015-06-08
- Intervju med arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingen kontor 2, 2015-04-14
- Intervju med arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingen kontor 3, 2015-01-20
- Intervju med arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingen kontor 4, 2015-04-16
- Intervju med arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingen kontor 5, 2015-05-11
- Intervju med kontorschef, Arbetsförmedlingen kontor 1, 2015-06-08
- Intervju med kontorschef, Arbetsförmedlingen kontor 2, 2015-04-14

Intervju med kontorschef, Arbetsförmedlingen kontor 3, 2015-01-20  
Intervju med kontorschef, Arbetsförmedlingen kontor 4, 2015-04-16  
Intervju med kontorschef, Arbetsförmedlingen kontor 5, 2015-05-11  
Intervju med leverantörsutvecklare, Arbetsförmedlingen kontor 1, 2015-06-08  
Intervju med verksamhetssamordnare, Arbetsförmedlingen kontor 2, 2015-04-14  
Intervju med kontaktperson, Arbetsförmedlingen kontor 4, 2015-04-16

### Övrigt

EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling  
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete.  
Arbetsförmedlingens budgetunderlag till regeringen för 2016-2018  
Skriftliga svar till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingens marknadsområden 1–11  
Uppgifter om Arbetsförmedlingens pågående avtal om arbetsmarknadsutbildning  
Statistik över inskrivna arbetsökande och anvisningar till arbetsmarknadsutbildning från Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem  
Uppgifter om länsvisa arbetsmarknadsprognoser. Arbetsförmedlingens webbplats: [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)  
PM från Arbetsförmedlingen med anledning av Riksrevisionens frågor om upphandling, 2015-08-19  
Uppgifter om kostnader för arbetsmarknadsutbildning via e-post från Arbetsförmedlingen, 2015-09-04  
Uppgifter om förmedlingsenheter via epost från Arbetsförmedlingen, 2015-10-01

Skr. 2015/16:154  
Bilaga

REGIONAL ANPASSNING AV ARBETSMARKNADSUTBILDNING – VILKA HÄNSYN TAS TILL ARBETSMARKNADENS BEHOV?

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingsarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingsarbetet	
2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten

- 2015:3 Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
- 2015:4 Återfall i brott – Hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
- 2015:5 Digitalradio – varför och för vem?
- 2015:6 Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
- 2015:7 Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
- 2015:8 Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
- 2015:9 Granskning av Årsredovisning för staten 2014
- 2015:10 Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
- 2015:11 Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
- 2015:12 Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
- 2015:13 Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
- 2015:14 Överskuldåtgärder – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
- 2015:15 Regeringens hantering av risker i statliga bolag
- 2015:16 Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
- 2015:17 Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?
- 2015:18 Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
- 2015:19 Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner
- 2015:20 Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten
- 2015:21 It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se





Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning för inskrivna på Arbetsförmedlingen. Den syftar till att öka arbetssökandes möjlighet till arbete och samtidigt motverka bristsituationer på arbetsmarknaden. Riksrevisionen har granskat om arbetsmarknadsutbildningen regionalt och lokalt används för att underlätta matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare genom att möta arbetsmarknadens behov.

Granskningen visar att det finns utrymme för bättre överensstämmelse mellan uppbyggd arbetsmarknadsutbildning inom olika branscher och efterfrågan på arbetskraft. Arbetsförmedlingen behöver utveckla sitt arbetssätt för att identifiera vilka behov som finns lokalt och involvera förmedlingskontoren mer i processen.

Upphandlingar och behovsanalys hanteras på Arbetsförmedlingens huvudkontor. Processen kan ta uppemot ett år och avtal med utbildningsanordnare löper i flertalet fall under fyra år. Det finns risk för att Arbetsförmedlingen inte möter arbetsgivarnas rekryteringsbehov på ett tillräckligt sätt. Det kan till exempel handla om att anpassning inte kan ske tillräckligt snabbt och flexibelt.

Det finns även en möjlighet till förbättring när det gäller hur Arbetsförmedlingen anvisar till arbetsmarknadsutbildning och vilka förutsättningar arbetsförmedlarna har att basera besluten på en bedömning av arbetsmarknaden.

ISSN 1652-6597  
ISBN 978-91-7086-391-2

Beställning:  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)  
[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)  
Riksrevisionens publikationsservice  
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM  
08-5171 40 00  
[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)



## Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, Ygeman, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

---

Regeringen beslutar skrivelse 2015/16:154 Riksrevisionens rapport om regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning

