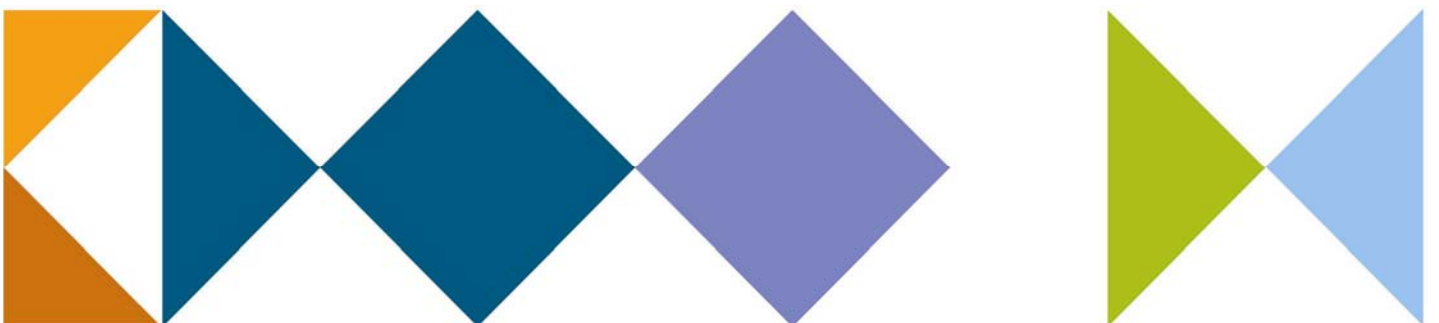




2007/7-5

Den framtida arbetsmarknadsutbildningen

– att blicka bakåt för att se framåt





MISSIV

DATUM
2007-06-05
ERT DATUM
2007-01-09

DIARIENR
2007/7-5
ER BETECKNING
Dnr 2006/4

Utredningen om en flexiblare
arbetsmarknadsutbildning (N 2006:10)
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att undersöka styrningen av arbetsmarknadsutbildningen

Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (N 2006:10) uppdrog 2007-01-29 åt Statskontoret att undersöka bl.a. styrningen av arbetsmarknadsutbildningen. Inom ramen för det uppdraget har Statskontoret genomfört en särskild intervjustudie med nuvarande och eller tidigare beslutsfattare inom arbetsmarknadspolitikens – och arbetsmarknadsutbildningens verksamhetsområde. Resultatet av den studien redovisas i denna promemoria.

Generaldirektör Anders L. Johansson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall och organisationsdirektör Marja Lemne, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Marja Lemne

Innehåll

1	Bakgrund, syfte och genomförande	3
2	Arbetsmarknadsutbildningens kärnuppgifter i framtiden	5
2.1	Allmänt om den framtida utvecklingen	5
2.2	Utbildningsuppdraget och kärnuppgifterna	7
2.3	Utbildning för vem och i vad	11
2.4	Dimensionering och volym	13
2.5	Några särskilda problem och möjligheter	15
3	Att styra med mål och resultat	19
3.1	Generella problem och reella möjligheter	20
3.2	70/90-målet – fördelarna överväger	25
4	Föga att lära från andra länder	29
5	Några generella slutsatser	31
5.1	Om den framtida arbetsmarknadsutbildningen	31
5.2	Om mål- och resultatstyrningen	32
5.3	Om den framgångsrika mål- och resultat- styrningen av arbetsmarknadsutbildningen	33

1 Bakgrund, syfte och genomförande

Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (N 2006:10) uppdrog 2007-01-09 åt Statskontoret att undersöka bl.a. styrningen av arbetsmarknadsutbildningen. Inom ramen för detta uppdrag har Statskontoret beslutsfattare (motsv.) som haft sådana uppdrag att de har följt, påverkat eller i förekommande fall styrt utvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken – och arbetsmarknadsutbildningens – verksamhetsområde.

Syftet med denna separata intervjustudie har varit att öka förståelsen i fråga om arbetsmarknadsutbildningens förutsättningar genom att intervjua att blickar framåt och utvecklar sina tankar kring och syn på arbetsmarknadsutbildningens roll och uppgifter i framtiden. Detta utifrån en diskussion kring dagens och gårdagens utbildning, dess svagheter och styrkor. Intervjuerna har snarare varit samtal än en survey-undersökning. Intervjuerna berörde följande fem temata:

- Om arbetsmarknadsutbildningens kärnuppgifter i dag, i går och i morgon.
- Om arbetsmarknadsutbildningens inriktning samt om det finns intressanta och relevanta förebilder eller erfarenheter att hämta från andra länder.
- Om vilken dimensionering och volym den framtida arbetsmarknadsutbildningen bör ha.
- Om styrningen av arbetsmarknadsutbildningen, bl.a. utifrån erfarenheterna från tillämpningen av 70/90-målet.
- Om hur arbetsmarknadsutbildningen eventuellt bör förändras, dels akut i dag/i morgon, dels i ett tioårigt perspektiv.

Följande personer har intervjuats:

P-O Edin, styrelseordförande i AMS 1999–2007

Anna Ekström, styrelseledamot i AMS, SACO:s ordförande

Stefan Fölster, chefsekonom vid Svenskt Näringsliv

Anders L. Johansson, GD AMS 1999–2005

Sture Nordh, styrelseledamot AMS, TCO:s ordförande

Bosse Ringholm, GD AMS 1997–99, styrelseordförande i AMS
1996–97

Intervjuerna har genomförts under perioden februari-mars 2007.

Det kan konstateras, att intervjuerna tydligt visar på stor samsyn och samstämmighet. Endast i få fall har de intervjuade, sett till synpunkterna, kunnat delas upp i två olika grupperingar. Ett generellt problem med den här nyttjade intervjumetoden är att även om flera eller t.o.m. alla ger en bild av ett skeende eller ett faktiskt förhållande behöver detta inte nödvändigtvis betyda att det man är ense om är sant. Redovisningen i denna promemoria utgår från det som sagts under intervjuerna.

2 Arbetsmarknadsutbildningens kärnuppgifter i framtiden

I detta avsnitt redovisas och sammanfattas den allmänna syn – i några fall divergerande synsätt – som de intervjuade har på utvecklingen i samhället och dess betydelse för och inverkan på den framtida arbetsmarknadsutbildningen. Detta bl.a. utifrån synen på utbildningens roll, uppgifter och innehåll (avsnitt 2.1) I fråga om arbetsmarknadsutbildningens kärnuppgifter (avsnitt 2.2) är dock samstämmigheten mellan de intervjuade i det närmaste total. Den hittillsvarande inriktningen bör i stort ligga fast. Detsamma gäller utbildningens mål och innehåll (avsnitt 2.3). De förslag som lyfts fram i intervjuerna är också genomgående konkreta förslag till justeringar och vidareutveckling av den nuvarande utbildningen. I avsnitt 2.4 redovisas de intervjuades syn i fråga om arbetsmarknadsutbildningens ideala volym eller i varje fall riktlinjer för hur man skall kunna närmare sig en relativt ”rätt” nivå. I det avslutande avsnittet 2.5 redogörs för en del övriga konkreta problembeskrivningar och förslag som kommit fram under intervjuerna.

2.1 Allmänt om den framtida utvecklingen

När det gäller synen på det framtida samhället föreligger skillnader mellan de intervjuade. Det gäller frågor som i vilken mån globalisering av näringslivet kommer att få konsekvenser – om några i så fall av vilket slag – för inriktningen av den framtida arbetsmarknadsutbildningen.

Flera tog upp begreppet *det framtida kunskapssamhället* men det visade sig att det här fanns minst lika många definitioner på vad detta var eller vad det kännetecknades av som det fanns antal intervjuade. Några gemensamma drag i de skilda beskrivningarna går dock att identifiera. För det första att stora grupper behöver mera utbildning än i dag. För att många jobb inom den processtyrda och högt datoriserade industrin krävs både matematik, kunskaper i engelska och färdigheter på IT-sidan för att kunna få anställning. En annan synpunkt var att kunskapssamhället innebär att många, men långt ifrån alla behöver mera kunskaper – men att detta alls inte innebär högre utbildning.

En tredje syn är att en alltför kraftig höjning av utbildningsnivån tvärtom kan leda till en betydande *överutbildningsproblematik*. I dagens läge är det få med akademisk utbildning – med undantag kanske för utbildade inom kultur och media – som går direkt ut i arbetslöshet efter avslutad högskoleutbildning. Däremot får akademiker många gånger jobb som de är överutbildade för. I rådande konjunktur får de visserligen jobb, men inte nödvändigtvis jobb som kräver den utbildning de skaffat.

En något annorlunda aspekt på kunskapssamhället och överutbildningen illustrerades av en av de intervjuade genom följande beskrivning av det s.k. *läktarsyndromet*. Läktarsyndromet innebär att i samhället – och kanske än mer i ett framtida samhälle – kommer många att vara välutbildade och att så att säga sitta på läktaren. För att fortsätta med denna allegori så börjar de som sitter framför att resa sig, dvs. de får ännu mer utbildning. Då måste även de på raden bakom resa sig (skaffa sig mer utbildning) för att kunna se. Till slut har i stort sett alla rest sig upp – och ingen ser bättre jämfört med när alla satt ner. En följd av detta i det moderna kunskapssamhället blir också att det finns de som inte reser sig på läktaren utan sitter kvar. Dessa som sitter kvar, dvs. drabbas är framför allt ungdomar och äldre.

Men – som flera av de intervjuade påpekat – är det inte högutbildade akademiker på läktarna som det behövs mera av, det är välutbildat yrkesfolk. Det är här den framtida arbetsmarknadsutbildningen kommer in med sina instrumentella yrkesutbildningar med direkt koppling till de yrken där det är möjligt att förutse framtida bristlägen. Den tjänsten kommer aldrig de reguljära utbildningssystemen att klara, dvs. att snabbt kunna rycka in och fylla bristlägen, bl.a. till följd av långa planerings- och beslutsprocesser i den offentliga sektorn.

Det gavs under intervjuerna också några exempel på divergerande tolkningar av de framtida utmaningarna. I framtiden borde arbetsförmedlingarna konkurrensutsättas – dels med varandra, dels med privata aktörer. Men det skulle också vara önskvärt enligt en av aktörerna, om även kommunerna kunde bedriva arbetsförmedlingsverksamhet. Om flera aktörer fungerar som beställare av utbildningar, som respektive aktör tror kommer att bidra till att deras respektive arbetssökande skall

ha ökade möjligheter så kommer det också att som sekundäreffekt leda till ökad konkurrens och förhoppningsvis bättre effektivitet även i fråga om arbetsmarknadsutbildningen. Denna möjlighet skulle förstärkas om de olika förmedlingarna med skilda huvudmän får ersättning från staten i förhållande till hur många man lyckas sätta i jobb.

I framtiden kommer också många traditionella yrkesroller att förändras och det finns också en utveckling som tyder på att yrkesrollerna kommer att fragmentiseras ytterligare. En av de intervjuade pekar på att själva matchningsuppgiften behöver förändras i grunden bl.a. till följd av att traditionella yrkesdefinitioner håller på att brytas upp. Till följd av en sådan förändring, dvs. bransch- och yrkesglidning, kan det bli nödvändigt att förändra både styrningen och inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen. All utbildning, både arbetsmarknadsutbildning och annan borde därför mera systematiskt vara indelade i mindre block som är påbyggnadsbara och ”gaffla in i varandra”.

2.2 Utbildningsuppdraget och kärnuppgifterna

Arbetsmarknadsutbildningen kännetecknas framför allt av att den inte är en utbildning för utbildningens egen skull. Det handlar i stället om insatser som har en nära koppling till arbetsmarknadens efterfrågan.

Ur en av intervjuerna

Om behovet och kärnuppgifterna. Samtliga intervjuade har pekat på att arbetsmarknadsutbildningen behövs även framgent. Även om det reguljära utbildningsväsendet reformeras på ett genomgripande vis kommer det inte att inom överskådlig tid kunna fylla de tre huvuduppgifter, som kan sägas utgöra den primära kärnan i utbildningen, nämligen

- matchning med det bestämda målet att korta vakanstiderna,

- att rusta dem som står långt från arbetsmarknaden genom grundläggande utbildning, samt
- att via utbildning motverka flaskhalsar genom efterfrågestyrda utbildningsinsatser.

Genom den snabba omvandlingen på arbetsmarknaden är det inte längre möjligt att i framtiden räkna med att en individs ursprungliga grundläggande utbildning är tillräcklig för en 40 år lång yrkesverksamhet. Vi har redan i dag kunnat se flera exempel på att branscher både föds, förändras i grunden eller dör ut – allt från tryckeribranschen till fotobranschen.

Ytterligare en viktig aspekt är att samhället framgent kommer att präglas av att faktisk kunskap, kompetens och utbildning blir allt viktigare. Då behöver arbetsmarknadsutbildningens fokus skifta från att se utbildningen i det närmaste enbart som en konjunkturregulator, ett verktyg som tillgrips för att hålla arbetskraften så att säga fit for fight i avvaktan på nästkommande konjunkturuppgång. I det förgångna har arbetsmarknadspolitiken i alltför hög grad – och för den delen även arbetsmarknadsutbildningen – kommit att ha detta konjunkturperspektiv enligt flera av de intervjuade. I en moderniserad arbetsmarknadspolitik är det därför viktigt att arbetsmarknadsutbildningen ges en långt mer strategisk roll inför lägen med hög efterfrågan och flaskhalsar på arbetsmarknaden.

Även om det reguljära utbildningsväsendet – ungdomsutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen – i en framtida måhända bästa av världar i ökad utsträckning kommer att klara den grundläggande utbildningen är detta inte tillräckligt. Det kommer för en överskådlig tid framåt att finnas ett behov av att snabbt kunna klara av arbetsgivar- sidans behov av kompletterande utbildningar för att klara stundande eller uppkomna behov av att genom utbildning klara efterfrågan på arbetskraft med viss kompetens och utbildning.

Just den nära kopplingen till arbetsmarknadens behov, ett annat sätt att i ord klä det faktum att utbildningen skall vara efterfrågestyrd, är ett av de drag som kännetecknar arbetsmarknadsutbildningen. Samstämmigheten mellan de intervjuade var stor när det gällde synen på vad som är

och även framgent bör vara huvuduppgifterna. Men en av de intervjuade menade, att den framför allt borde begränsas till lätt identifierade utbildningsbehov, korta utbildningsinsatser och koncentreras till att handla om utbildning i syfte att avhjälpa flaskhalsar. Samma person menade dock att den i framtiden skulle vidgas och omfatta andra branscher och yrkesområden jämfört med vad som är fallet i dag.

En artskild utbildning. Även om mycket kan förbättras i det reguljära utbildningsväsendet enligt flera av de intervjuade, kommer dessa eventuella, framtida reformer inte att eliminera behovet av särskild arbetsmarknadsutbildning. Den utbildningen skiljer sig från annan utbildning i flera olika avseenden. Det handlar här inte om vad som lite tillspetsat skulle kunna kallas ”utbildning för utbildningens egen skull” som en av de intervjuade uttryckte det, utan om relativt korta utbildningar med det enda syftet att öka anställningsbarheten hos de arbetssökande. Detta sett i relation till den befintliga efterfrågan. Det handlar också om utbildning som syftar till att lösa arbetsgivarnas flaskhalsproblem. Viss samstämmighet råder också kring behovet av att utbildningsinsatserna är efterfrågestyrda. Några betonar starkare än andra att man behöver komma tillbaka till ett läge där parternas och arbetsgivarnas engagemang i arbetsmarknadsutbildningen åter ökar.

Andra betonar också vikten av att det verkligen skall vara skillnad på arbetsmarknadsutbildningen och annan utbildning. Just det faktum att efterfrågestyrningen är en grundval för arbetsmarknadsutbildningen kan vara dess styrka och den skiljer sig i det avseende ganska dramatiskt från övriga utbildningar i samhället, t.ex. högskoleutbildningar vilka i stor utsträckning är utbudsstyrda.

Konflikten mellan vad som skall vara reguljär utbildning och vad som skall utgöras av arbetsmarknadsutbildning är en klassisk utbildningskonflikt. Även om skolan i framtiden i ökad utsträckning kommer att klara en del av den utbildning som för närvarande bedrivs inom arbetsmarknadsutbildningen, så pekar flera faktorer på att de framtida behoven kommer att vara minst lika stora i morgon som i dag. Ett sådant skäl är att skolan varje år släpper ifrån sig många ungdomar utan att de har erforderliga kunskaper t.ex. i basämnen som matematik, engelska och svenska (se avsnittet 2.5.2 om övervältring).

Ökat behov av flexibilitet. En av de intervjuade tog upp problemen till följd av den ökade globaliseringen. Dels bidrar den till att branschskiften sker snabbare, dvs. nya branscher ersätter eller kompletterar de redan befintliga, dels för att ekonomisk framgång och exportsuccéer för svensk industri inte med nödvändighet innebär att sysselsättningen ökar.

Det är viktigt att det i utbildningen inte byggs in återvändsgränder utan att det finns länkar och kopplingar mellan utbildningssystemen. Det gäller såväl arbetsmarknadsutbildningen som den reguljära utbildningen. Alltför liten möda har lagt på att se till att de olika utbildningssystemen ”gafflas” in i varandra.

En i det stora hela gemensam grundsyn handlar också om att syftet med arbetsmarknadsutbildningen skall vara att en enskild individ görs mera anställningsbar. Detta oberoende av om denna utbildning på något avgörande sätt bidrar till att personer höjer sin förväntade framtida livsinkomst.

Sammantaget konstaterar de intervjuade att det även framgent kommer att finnas behov av det slag av kompletterande utbildning som bedrivs inom ramen för den statliga arbetsmarknadsutbildningen. Dessutom gjorde flertalet av de intervjuade den bedömningen att arbetsmarknadsutbildningens uppgifter i framtiden i stor utsträckning kommer att vara desamma som i dag. Den kommer i framtiden som i dag och i går att ha fokus på instrumentella yrkesutbildningar med direkt koppling till yrken där vi redan nu ser att det kommer att råda brist på yrkeskunnigt folk. Det reguljära utbildningsväsendet kommer inte att klara de snabba omställningar som krävs, bl.a. till följd av mera omfattande och till med tungrodda beslutsprocesserna.

2.3 Utbildning för vem och i vad

Få förespråkar betydande breddning. Ett fåtal av de intervjuade menade att arbetsmarknadsutbildningen i framtiden måste breddas till fler yrkesområden i förhållande till dagsläget. Den behöver öppnas upp för nya områden. Enligt de som förfäktade denna ståndpunkt utgör den nuvarande begränsningen till vissa yrkesområden eller yrkeskategorier ett exempel på vad som behöver förändras vad gäller den nuvarande arbetsmarknadsutbildningens inriktning.

En fråga som hänger nära samman med detta resonemang gäller huruvida utbildningen i framtiden i någon större utsträckning även skall kunna omfatta utbildning på högskolenivå. Men även flera av dem som ansåg att det borde bli så, underströk tydligt att det i så fall i främst skulle handla om kortare, kompletterande högskolekurser med innehåll som ”ligger nära arbetets vardag, t.ex. företagsekonomi”.

Däremot avvisade samtliga intervjuade tanken på att akademisk påbyggnadsutbildning, t.ex. utbildning på mastersnivå skulle kunna ingå i arbetsmarknadsutbildningen. Även om det i dag finns exempel på akademiska utbildningar som många gånger för en nyexaminerad direkt in i arbetslösheten efter fullföljd högskoleutbildning – t.ex. inom kultursektorn eller mediasektorn – kunde inte någon av de intervjuade tänka sig att en ytterligare akademisk påbyggnadsutbildning inom samma område i framtiden skulle kunna ingå i arbetsmarknadsutbildningen.

En av de intervjuade tog upp behovet av att andra verksamheter inom ramen för arbetsmarknadspolitiken skulle behöva utvecklas i framtiden. Detta för att bibehålla arbetsmarknadsutbildningens strikta uppdrag och så att den vid framtida lågkonjunkturer av socialpolitiska hänsyn inte skall behöva tyngas av att vara en länk i samhällets försörjningsansvar för de arbetslösa. En sådan möjlighet skulle kunna vara att införa någon form av samhällstjänst snarare än återgång till forna tiders beredskapsarbeten.

Utbildningen endast till de redan arbetslösa. Bland de intervjuade var meningarna delade om huruvida arbetsmarknadsutbildningen i framtiden skulle kunna ges även till människor som visserligen är

anställda men i framtiden bedöms riskera att bli arbetslösa. Flertalet ställde sig dock avvisande till den tanken, även om den kunde förefalla innebära fördelar. I praktiken ställer det sig svårt att på något sätt mäta eller identifiera just "risk för arbetslöshet". En skiljelinje går mellan dem som ser individens val och intresse som det grundläggande eller flertalet av de intervjuade som ser det som att öka sysselsättningen sett ur ett samhällsekonomiskt makroperspektiv.

Flera av de intervjuade varnade också för att vi tycks vara på väg in i ett läge där arbetsmarknadsutbildningens volym har blivit alltför liten. Ett särskilt problem är att det finns brist på övergångar mellan olika karriärer och utbildningar. Någon som efter t.ex. tio års yrkesverksamhet vill skifta bana, t.ex. genom en yrkesutbildning på gymnasienivå måste i princip bli arbetslös för att få den finansierad.

Sammanfattningsvis har studien visat på hur slående lika de intervjuade ser på arbetsmarknadsutbildningen även i fråga om utbildningens inriktning och vem som skall kunna omfattas av den. Men det finns vissa skillnader. En av dessa rör i vad mån arbetsmarknadsutbildningen i framtiden även skall kunna ligga på högskolenivå. Några ville öppna för den möjligheten, andra att korta kurser med nära anknytning till jobben som företagsekonomi och bokföring skulle kunna ingå men då med mycket begränsad volym. Andra återigen ansåg att arbetsmarknadsutbildningen så att säga skulle "hålla tassarna borta från akademisk utbildning." De som företrädde en kritisk inställning till att släppa in högskoleutbildningar av olika slag uttryckte dock samtidigt en kritisk inställning till att nuvarande arbetsmarknadsutbildning är alltför begränsad i fråga om branscher och ämnesval.

En annan tydlig skiljelinje bland de intervjuade gäller synen på vem eller vilka som skall kunna komma i fråga för arbetsmarknadsutbildningen. Flertalet menade att den endast kan omfatta personer som redan är arbetslösa. Även om det kan finnas motiv för och samhällsekonomiskt sett vara försvarbart att i vissa fall ge utbildning till redan anställda talar sammantaget sett mera emot än för en sådan utvidgning. Detta bl.a. av det faktum att det inte finns några tillförlitliga metoder eller sätt att identifiera vilka som riskerar att bli arbetslösa.

2.4 Dimensionering och volym

Ett av de frågeblock som de intervjuade ombads kommentera rörde den framtida arbetsmarknadsutbildningens optimala volym. Svaren var i stor utsträckning av generell natur – få eller ingen ville binda sig för en mera konkret eller exakt volymangivelse.

En principiell syn som flertalet visade sig dela kan uttryckas på följande sätt. Arbetsmarknadsutbildning skall i grunden inte bestämmas administrativt utan volymen skall svara i stället mot en flaskhalsbetingad efterfrågan. Vidare är det angeläget att undvika sådana volyminsatser som riskerar leda till att andra huvudmän med utbildningsansvar ”kryper ur sitt ansvar”.

Samtidigt måste utbildningen ligga på en resursnivå av tillräcklig signifikans för att motverka de negativa effekter som eventuell kvarvarande flaskhalsar annars skulle leda till. I lägen med hög sysselsättning och/eller överhettning i ekonomin behöver insatserna vara större än i lågkonjunktur.

En viktig och grannliga uppgift är att få rätt tajming av insatserna sett i förhållande just till konjunktur. Detta i motsats till vad som var fallet i slutet av 80-talet då man misslyckades med detta. Organiserade samarbetsformer med näringslivet är viktiga för att bestämma och kontinuerligt pröva och ompröva insatsnivån så att det verkliga blir frågan om att lösa bristyrkesproblematiker och flaskhalsar.

Generellt sett bör volymen vara liten. Gemensam var synen bland de intervjuade i fråga om att utbildningsvolymen inte fick bli för stor. En alltför stor volym leder till olika typer av problem. Vid hög arbetslöshet leder det faktum att arbetsmarknadsutbildning återkvalificerar en arbetslös för ny a-kasseperiod till att utbildning kanske främst ges till sådana som är nära att bli utförsäkrade. Försörjningen säkerställs för individerna och deras familjer, men två olika slag av negativa effekter uppträder lätt. Den första är att de som får arbetsmarknadsutbildning kanske trots en sådan inte blir anställningsbara och den andra är att det faktum att kanske lågt motiverade deltagare som får en utbildning, men som det kan visa sig inte tillräcklig. En annan följd är att

det i tider av hög arbetslöshet kanske i ökad utsträckning satsas på ”billiga utbildningar” så att fler platser skall rymmas. Sammantaget kan detta få till följd att arbetsmarknadsutbildningens renommé bland arbetsgivarna sjunker. Så skedde i under 80- och 90-talen.

Utbildningen bör inte vara ”för stor”. Mer allmänt togs problemet upp med att erfarenheterna lärt oss att det mest problematiska är när arbetsmarknadsutbildningen tenderat bli alltför omfattande. Särskilt pekas på det faktum att tidigare utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken, bl.a. Calmfors forskning, visat på det faktum att arbetsmarknadsutbildningen befunnits vara mera lönsam och effektiv än andra typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram.

Detta kom i sin förlängning i praktiken att leda till att dessa åtgärder minskade dramatiskt i volym. I stället satsades på arbetsmarknadsutbildning under början av 90-talet. Detta ledde till en bredare urvatnad utbildning till många flera, av vilka en hel del var relativt omotiverade att genomgå utbildning. Resultatet blev att färre av dem som utbildades efter genomgångna utbildningar på nytt fick fäste på arbetsmarknaden genom nya jobb. Något som i sin tur ledde till att det goda renommé som utbildningen tidigare åtnjutit på arbetsgivarsidan tog skada – legitimitet och kvalitet i utbildningen försämrades. En av de intervjuade gick så långt att han pekade på att arbetsmarknadsutbildningen härigenom i själva verket kom att förlora sin karaktär.

En konkretisering av den optimala volymen, menade en av de intervjuade, kunde kanske vara att man just klarar att fylla 70-procentsmålet. Om 70 % – eller kanske någon annan nivå – klaras tyder det på att utbildningsvolymen i varje fall inte tillåts bli för stor. 70-procentsmålet fungerar både som ett konkret och användbart verktyg för ledningens styrning av verksamheten såväl som volymregulator för utbildningen.

Kvaliteten på AMS prognoser måste bli bättre. Men problemet ligger inte bara i att volymen kan tendera att endera vara stor, endera liten. Problemet ligger i, som en av de intervjuade beskrev det att den var mycket låg i början av en konjunkturnedgång när det funnits skäl

att öka den. Sedan har paradoxalt nog stora resurser – i varje fall sett till antalet platser – tillförts när arbetslösheten redan hunnit öka. Under intervjuerna har framkommit mycket litet av kritik mot myndigheten. Ett undantag gäller dock verkets förmåga till bättre prognoser över detta – där behövs stora förbättringar för att arbetsmarknadsutbildningen skall kunna effektiviseras och förbättras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det trots bristen på konkretiseringar av vad som är rätt volym och varningar om att riskerna för att arbetsmarknadsutbildningsvolymerna många gånger historiskt sett tenderat ligga på fel nivå vid fel tillfällen sett ur ett konjunkturperspektiv. En grundläggande samstämmighet förelåg dock bland de intervjuade att den stora risken låg i om arbetsmarknadsutbildningen konstant kommer att ligga på en för hög nivå.

2.5 Några särskilda problem och möjligheter

I de föregående delarna av avsnitt 2 har redovisats vilken syn eller synpunkter de intervjuade haft på några, större frågor rörande den framtida arbetsmarknadsutbildningen. Men under samtalen kom också en rad andra synpunkter fram. Dessa redovisas i detta avsnitt.

2.5.1 En orättvis kritik

Under senare år har arbetsmarknadsutbildningen gång efter annan kritiserats av Riksrevisionen, av media och i den allmänna debatten. Enligt ett par av de intervjuade har denna kritik brett betraktat varit både alltför svepande, felriktad och byggd på felaktiga föreställningar. Ett exempel på det senare är att kritikerna stundom blandat ihop arbetsmarknadsutbildning med andra typer av program och åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram.

Kritiken mot arbetsmarknadspolitikerna, mot arbetsmarknadsutbildningen men kanske i synnerhet mot det ansvariga verkets hantering är, som flera pekade på, ingalunda ett nytt fenomen. För att citera en av de intervjuade så stod bl.a. RRV:s kritiska rapporter ”som spön i backen”.

Flera har med beklagande konstaterat att arbetsmarknadens parter inte längre på ett tydligt och aktivt sätt medverkar i systemet. I och med att arbetsgivarsidan beslöt att inte längre sitta med i verkens styrelser försvann den kopplingen. Ingen kan bättre än arbetsgivarsidan eller branschrepresentanter förutse vilken strukturomvandling eller vilka branschskiften som förestår. Detta var en allmän ståndpunkt bland de intervjuade. Parternas medverkan har sedan successivt minskat eller som en intervjuad uttryckte det ”bara blivit sämre och sämre”. Således är det inte bara arbetsgivarna centralt utan även branscherna som så att säga abdikerat från sitt ansvar.

2.5.2 Övervältringsproblemen

Ansvars- och uppgiftsfördelningen på utbildningsområdet var en fråga som gång på gång dök upp under samtalen. Vilken uppgift faller på det reguljära utbildningssystemet, dvs. ungdomsutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen? Vilken fort- och vidareutbildning är arbetsgivarens ansvar och var går gränslinjen mellan det som är arbetsmarknadsutbildning med staten som huvudman och den kommunala ungdoms- och vuxenutbildningen.

Två skilda typer av faktiska övervältringsproblem föreligger enligt de intervjuade. Det första består i att den kommunala ungdomsskolan inte klarar sin uppgift. I ökande utsträckning har allt fler kommit att lämna skolan utan de grundläggande baskunskaperna – genom att hoppa av i förtid eller att lämna gymnasiet utan betyg i alla ämnen. I praktiken har detta lett till att staten genom arbetsmarknadsutbildningen tvingats axla den uppgiften i stället. Dessa ungdomar har små reella möjligheter att hitta jobb utan kompletterande utbildning.

Ett andra övervältringsproblem handlar om i vilken utsträckning arbetsgivarna abdikerar från sitt fortbildningsansvar och i praktiken låter staten ta över ansvaret för den fortbildning, som de facto borde ligga på deras bord. Detta ses av några av de intervjuade som bl.a. en följd av att arbetsgivarna och arbetsmarknadens parter lämnat tidigare samverkan på central och regional nivå inom AMV. Till det kommer de faktiska problemen för små och mindre företag att bekosta utbild-

ning för anställda som kanske mer eller mindre omgående efter genomgången utbildning byter jobb och går till en konkurrent.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de intervjuade visserligen såg dessa problem, men att arbetsmarknadspolitiken måste syfta till att tillhandahålla utbildningen – enskilda skulle annars i hög utsträckning hamna i kläm och riskera utslagning från arbetsmarknaden.

En annan utvecklingslinje, som under den senaste perioden gång efter annan aktualiserats, gäller att förflytta fortbildningsansvaret från arbetsgivarna till individen genom olika förslag om sparande t.ex. i form av kompetenskonton. Förslagen har dock inte implementerats och detta av främst två skäl; kostnaderna blir stora för staten och de fördelningspolitiska effekterna har varit oacceptabla för den förra regeringen. Till detta kommer det faktum att det rått oenighet mellan förbunden på LO-sidan om systemet som sådant. Förutvarande Metall ”älskade dem och Kommunal hatade ” dessa konton.

2.5.3 Utbildningsmonopol – risker och möjligheter

Det riktades emellertid från några håll viss kritik mot att det i dagsläget finns ett antal kvalificerade yrkesutbildningar som endast förekommer inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen – de går alls inte att få inom ramen för det reguljära utbildningssystemet. Ett sådant exempel som flera tog upp gäller utbildning för att kunna köra och hantera de allra tyngsta långtradarna eller grävmaskinerna. Kommunernas yrkesgymnasier har i ökad utsträckning abdikerat från uppgiften att tillhandahålla detta slags utbildning som är mycket dyr och kräver stora investeringar – investeringar som kontinuerligt behöver förnyas. I praktiken innebär detta att den som vill ha en sådan utbildning måste kvalificera för den genom en längre tids arbetslöshet.

Flera av de intervjuade tog upp detta problem. Även de som principiellt var emot att det inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen skall finnas utbildningsmonopol, gavs under samtalen inte några konkreta förslag till lösningar av detta dilemma.

En annan fråga med koppling till monopol tendenser som restes gällde inte i egentlig mening ett monopol utan snarare en kvarleva från skråväsendets tidevarv. Detta i den bemärkelsen att byggnadsarbetare av olika kategorier vid arbetslöshet får utbildning inom andra specialiteter inom byggbranschen men att det – i varje fall tycks det vara en relativt utbredd uppfattning – att det däremot inte förekommer att arbetslösa med annan branschtillhörighet i botten bereds möjlighet att utbildas till yrken inom byggbranschen. Några faktiska belägg, studier o. dyl. för att så är fallet kunde dock inte någon åberopa.

2.5.4 KY-utbildningen – nisch med möjligheter

Flertalet av de intervjuade lyfte fram KY-utbildningen som en mycket lyckad utbildningsform – om än hittills i begränsad omfattning och till en relativt smal nisch. För att en kvalificerad yrkesutbildning skall komma till stånd krävs en aktiv medverkan från arbetsgivarsidan.

KY-utbildningens är nära kopplad till arbetsgivarsidan och den är således helt efterfrågestyrd. Detta är en av de styrkor som lyftes fram i samtalen. Även dess stora flexibilitet ses som en stor komparativ fördel. Nya utbildningar startas och andra läggs ner och det i snabb takt.

En intervjuad ser KY-modellen som en förebild för den riktning som arbetsmarknadsutbildningen i framtiden bör kunna utvecklas i. Men kritik förekommer också – just det faktum att utbildningen är starkt begränsad och det dessutom till vissa specifika, traditionella branscher. Den skulle i framtiden både behöva och kunna breddas till fler områden och branscher. Den passar förmodligen inte i alla sektorer men fler än där den i dag förekommer .

En annan av de intervjuade framhåller något självkritiskt att man i efterklokhetens anda borde satsat mer på KY-utbildningar än på de renodlade, traditionella högskoleutbildningarna.

3 Att styra med mål och resultat

Det nuvarande systemet med mål- och resultatstyrning sysselsätter bara en industri av folk som håller på att skriva målrporter eller resultatrapporter. Det har till slut inte något att göra med verksamheten. Det blir en självgående målstyrningsprocess som i värsta fall lever helt sitt eget liv. Jag har sett många sådana mål under årens lopp. Ute på fältet är man okunnig om målen, därför att de är så många så att man inte förstår dem.

Ur en av intervjuerna

Ett viktigt syfte med denna intervjustudie har varit att söka utröna hur mål- och resultatstyrningen av arbetsmarknadsutbildningen i praktiken gått till och fungerat under senare år. Att försöka ta reda på vad som varit bra men även vad som eventuellt varit mindre bra. I det senare fallet har uppgiften varit att så långt det varit möjligt klarlägga i vilken mån problemen kan hänföras till de många gånger väl kända generella problemen med detta slags styrning av verksamheter och myndigheter eller inte.

Svårigheten att formulera mål som minimerar möjligheterna att manipulera resultatredovisningen utgör ett generellt problem som behåftar all målstyrning framhölls under intervjuerna. Det innebär att målen skall formuleras på ett sätt som gör att det blir svårt genom t.ex. konstruktion av indikatorer och mått nå en högsta möjliga måluppfyllelse i det som mäts. Detta oaktat om det är den mest centrala eller viktigaste delen i en verksamhet som mäts med dessa.

Ett generellt följdproblem, som flertalet av de intervjuade tagit upp, och som följer av det föregående problemet, uppstår om tillräckligt hårda gränser inte sätts för det veritabla mätningraseri som kommit att känneteckna några verksamhetsområden. Med andra ord ett läge där intresset för konstruktionen av indikatorer och utarbetandet av många

gångar komplicerade beräkningsmetoder tillåtit ta större plats och intresse än att verkligen åstadkomma resultat inom det verksamhetsområde det handlar om. Dvs. resultaten i verksamheten, inte resultaten av arbetet med att ta fram elaborerade mätverktyg och måttstockar. Själva mätandet av måluppfyllelse och önskvärda effekter kan i det närmaste riskera att komma att ta över.

Men problem och nackdelar till trots. På andra sidan myntet finns möjligheterna att genom en kreativ och praktisk tillämpning inom ett specifikt sakområde genom en kreativ och adekvat tillämpning av mål- och resultatstyrningens grundprinciper förstärka de möjligheter som styrningen generellt sett också rymmer.

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis (3.1) de generella problemen och möjligheterna ur arbetsmarknadspolitiskt perspektiv i allmänhet och ur arbetsmarknadsutbildningsperspektivet i synnerhet.

I avsnitt 3.2 redovisas den syn på styrkor och svagheter som enligt de intervjuades bedömningar behäftar det specifika 70/90-målet för arbetsmarknadsutbildningen.

Det kan konstateras att de intervjuade även här uppvisade en stor enighet kring dessa frågor.

3.1 Generella problem och reella möjligheter

Det ... svåra med arbetsmarknadspolitiken är att målet för en regering alltid är att den vill bli omvald. Målet för en byråkrati är däremot aldrig att hjälpa en regeringen att bli omvald. Någon har uttryckt det som att 'plikten för en departementstjänsteman är att inte motverka att regeringen vinner ett val.

Ur en av intervjuerna

Den generella syn på mål- och resultatstyrningen som framkommit vid intervjuerna rymmer viss kritik. Men kritiken är i huvudsak av konstruktiv art såtillvida att flera av de intervjuade pekade på möjliga lösningar på konkreta inslag av mera problematisk natur. Det handlar bl.a. om att målen måste vara realistiska. Det är ganska vanligt att de konträrt utgörs av i det närmaste oändliga önskelistor över vad som bör uppnås. För att målen skall fungera, som några av de intervjuade underströk, måste de omfattas av eller vara gemensamma för samtliga berörda parter.

Mål kan inte endast fastställas uppifrån och sedan tvingas ner i och på en organisation. En av de intervjuade uttryckte det på följande sätt: "Om man inte har en realistisk målbild och inte kan visa på resultat att man kan uppnå de målen då blir det meningslöst. En sådan målstyrning är ju detsamma som att säga att det får bli vad det blir för någonting".

Mål på rätt nivå. Andra intervjuade har lyft fram att de mål som riksdagen sätter för en verksamhet måste ligga på en tillräckligt övergripande nivå. Konkretiseringar hör däremot hemma i regeringens regleringsbrev till myndigheterna. Men framför allt, något som flera understryker, är det viktigt att mängden mål begränsas. När det gäller målen för arbetsmarknadspolitiken har utvecklingen enligt samma personer utvecklats i rätt riktning, dvs. minskat i antal. Detta har dock inom denna sektor varit ett resultat av regeringens beslut att i realiteten överlämna till verkets ledning att utforma en del av dessa mål.

En generell tendens har också enligt flera vittnesmål varit, att målen blivit färre – ibland till följd av att man insett att fastställda mål varit orimliga och omöjliga att nå. Detta gäller både generellt sett och inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Målstyrning med måtta. Flera av de intervjuade har således framhållit mål- och resultatstyrningens positiva drag eller kanske snarare dess potential och möjligheter. Vidare att användningen av detta slags styrning och dess tillämpningar inom statsförvaltningen medfört en rad fördelar. En underliggande synpunkt har dock samtidigt varit att målstyrningen inte får drivas alltför långt. Den är inte på något sätt allena saliggörande för verksamheten eller något universalmedel. En

av de intervjuade exemplifierade detta med att t.ex. peka på att försöken att i en politiskt styrd organisation som Regeringskansliet och dess olika departement styra med mål inte varit fullt ut lyckad. Det tenderar lätt bli hyckleri. På Näringsdepartementet kunde man vid ett tillfälle t.ex. enas om det föga konkreta målet för departementets verksamhet kom att landa i att "hela Sverige ska växa".

Viktigt verktyg för verksledningen. Ett antal positiva resultat av målstyrningen har dock de intervjuade lyft fram. Målen kan vara ett verktyg för ett verks ledning att kunna styra den egna organisationen. Detta gäller inte minst i fråga om AMV – en myndighet som tidigare präglades av långtgående decentralisering av arbetsuppgifter till den regionala nivån och länsarbetsnämnderna som fram till dagsläget letts av särskilda styrelser med respektive landshövding som ordförande. Genom mål- och resultatstyrningen blir det både möjligt och underlättat arbetet med att jämföra prestationer i olika delar av en organisation.

Motstånd mot styrning över huvud taget. Flera av de intervjuade menade att en del av den kritik som riktas mot målstyrningen handlar i själva verket många gånger om det faktum att dessa kritiker i själva verket inte vill ha några mål för eller någon styrning av verksamheten över huvud taget. Men många gånger har dessa kritiker fått fel när de hävdar att målen inte går att uppnå många gånger visar det sig tvärtom att det går mycket bra.

För många mål leder till problem. Flera intervjuade tog också upp ett särskilt för myndigheterna besvärligt problem. Det handlar om att trots att mål och resultatstyrningen i teorin kan te sig "jättebra" så blir den svår att implementera inte minst av det skälet att det finns en bov i dramat som pumpar ut otaliga mål och redovisningskrav. Namnet på den boven är Regeringskansliet.

Effektivt styrmedel i decentraliserade organisationer. Mål- och resultatstyrningen har i fråga om arbetsmarknadspolitik och arbets-

marknadsutbildningen enligt samtliga intervjuade fungerat som ett effektivt medel alltifrån millennieskiftet. Den har bidragit till att åstadkomma en gemensam styrning av den regionaliserade organisationen. Genom denna blev det möjligt att greppa helheten och att göra något åt den verksamhet som tidigare spretat åt olika håll.

Om att prioritera bland och använda målen. Ett av de mera generella problemen förknippade med mål- och resultatstyrningen kan exemplifieras genom styrningen av arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och arbetsmarknadsutbildningen i synnerhet. Det handlar om att regeringen styr myndigheterna genom att ange en många gånger stor mängd mål, men utan inbördes prioritering mellan dessa. Detta kan ibland paradoxalt nog leda till att regeringens styrning av och inflytande över verksamheten i praktiken minskar. Detta innebär dock inte att en myndighet är ostyrd. Den uppgiften faller i stället på verksledningen och i förekommande fall styrelsen.

Men det är långtifrån tillräckligt att ange och föreskriva mål för verksamheten. Målen hade AMS haft sedan länge – i själva verket ett mycket stort antal mål. Uppföljningen byggde huvudsakligen på muntliga kvartalsuppföljningar med länsarbetsdirektörerna och studier har visat att kännedomen i organisationen om vilka mål som gällde för verksamheten var låg.

Genom en mera konsekvent tillämpning av mål- och resultatstyrningen inom AMV blev det i själva verket möjligt att ta ett centralt grepp över en organisation som vid den tidpunkten var präglad av en i det närmaste extremt långtgående decentralisering. En av de intervjuade beskrev det kort uttryckt på följande sätt. När en ny verksledning tillträdde 1999 var dess uppgift att få upp prestationerna, att ge verksamheten en tydlig uppgift och inriktning samt att se till att avsedda resultat levererades. Uppgiften konkretiserades bl.a. genom 70/90-målet. Och genom att utveckla en gemensam syn på vad en professionell arbetsförmedlare eller arbetsförmedling egentligen skulle vara.

När målstyrningen inte räcker till kommer det mera. Några intervjuade menar att när det gäller styrningen har den allmänna diskus-

sionen alltför mycket fokuserats på mål- och resultatstyrningens vara eller inte vara och dess fördelar och brister. Det finns också annan styrning vars innehåll och tillämpning också bör granskas. Styrningen kompliceras även på andra sätt än genom en alltför stor mängd av mål. Ett exempel på detta. Vad gör regeringen om man finner att en myndighet inte gör som regeringen önskar? Det finns då en benägenhet att sätta in andra styrmekanismer eller som en av de intervjuade formulerade det i pregnanta termer som ”de tio senaste årens gissel” ”handlingsplaner och pressmeddelanden”. Vidare att ”10-punktsprogram-helvetet drar i gång och samordnare av olika slag tillsätts”.

Myndigheters ohörsamhet – inte mättekniken – det största problemet. Ett av grundproblemen med mål- och resultatstyrningen som togs upp under samtalen var att det inte bara är mättekniken som är ett problem. Det är välkänt att man tenderar mäta det som går att mäta och det mättningsbara resultatet i stället för det som är väsentligast. Genom att så att säga bakvägen operationalisera ett mål genom att mäta det resultat som är enklast att mäta blir själva målet förskjutet eller manipulerat. Men det är, som en av de intervjuade uttryckte det, annat än ”specifika tekniska” indikator- och målproblem som är det grundläggande problemet med detta slag av styrning. Problemet ligger i stället i att det förekommer att myndigheterna inte alltid bryr sig om det eller de mål som regering och riksdag ställt upp för verksamheten. Och det faktum att regering och riksdag accepterar detta. Detta är ett generellt problem enligt de intervjuade, inte specifikt för arbetsmarknadsutbildningen.

Om problemen med målkombinationer. Ett annat problem utöver att regeringen många gånger försöker styra med veritabla mängder av mål också kompliceras och förstärks på ytterligare ett sätt. Detta genom att man parallellt och samtidigt försökt styra t.ex. mål för arbetsmarknadsutbildningen genom att villkora 70/90-målet med att det skall vara ”rätt” jämställdhetsprofil och helst också nå rätt etnisk sammansättning av prioriterade och andra grupper.

3.2 70/90-målet – fördelarna överväger

Som så många andra kvantitativa mål uppvisar arbetsmarknadsutbildningens 70/90-mål både starka och svaga sidor enligt den samsyn som råder mellan de intervjuade i denna fråga. För AMV kom målet att få stå betydelse från början av innevarande decennium. Efter att ha funnits som mål redan under många år, men utan genomslag i vare sig den dåvarande ledningens styrning eller som praktisk och faktisk målsättning i arbetsförmedlingarnas dagliga arbete kom det att utvecklas till ett väl fungerande verktyg. Genom att konsekvent och systematiskt driva och tillämpa målet kunde ledningen bl.a. genom detta mål sända tydliga styrsignaler. Detta in i en organisation kännetecknad av spretig verksamhet och brist på adekvat och relevant uppföljning.

Om målets starka och svaga sidor. Inbyggt i detta mål – som i så många andra likartade mål inom andra verksamheter ligger risk för suboptimeringar. Detta faktum och hur det i sämsta fall kan komma att fungera i praktiken har beskrivits av flera av de intervjuade. De som riskerar att bli utförsäkrade står först i kön till en plats i en arbetsmarknadsutbildning. Detta oaktat om det skulle just dessa individer som har få möjligheter att – mer utbildning till trots – få ett nytt jobb. Det har också omvittnats hur det fungerade mindre bra i tider av hög arbetslöshet, t.ex. i början av 90-talet i ett läge med hög arbetslöshet och med stor volym på arbetsmarknadsutbildningen. Men i tider med lägre arbetslöshet kan detta slags mål vara alltför lätt att manipulera, dvs. arbetsförmedlingarna skickar folk till utbildning, kanske just de som annars skulle haft möjlighet att bli anställningsbara även utan utbildningen i fråga. Just den svagheten togs särskilt upp av två av de intervjuade.

Ett användbart mål för att styra verksamheten och för faktisk måluppfyllelse. Det nya som infördes i början av 00-talet var i själva verket att målen började användas, operationaliseras och tillämpas konsekvent. 70/90-målet var ingalunda nytt – det hade funnits under hela 90-talet. Man uppnådde kanske 30, 35 eller 40 procent – ett

misslyckande i måluppfyllelsen men som i praktiken inte hade någon betydelse, ingen brydde sig, menade flera av de intervjuade.

Bland de argument för 70/90-målet som lyftes fram under mina samtal var det ett som betonades särskilt. Det var att målet i praktiken kommit att fylla den utomordentligt viktiga uppgiften att stå som garant för att arbetsmarknadsutbildningen är och förblir sådan utbildning som de facto fungerar genom att fylla arbetsmarknaden faktiska behov av arbetskraft – inte utbildning för utbildningens egen skull.

En av de intervjuade framhåller att utan ett sådant verktyg för styrningen skulle den grundpelaren i arbetsmarknadsutbildningen inte kunna fungera. Genom hög måluppfyllelse av detta mål står det tydligt att en utbildning verkligen bidrar till att både underlätta matchningen och att undvika flaskhalsar eller bristsituationer.

Ett mål med relativt stor relevans. Några av de intervjuade pekade på några problem och risker med målet. Den kritik som formulerades var dock i huvudsak av generell natur, dvs. den handlade framför allt om riskerna för och möjligheterna att manipulera måluppfyllelsen. Men några argument eller belägg för att detta mål skulle vara mer manipulerbart än andra mål anfördes inte under samtalen.

Tvärtom rådde relativt stor samstämmighet kring att det här är frågan om ett både ovanligt relevant och viktigt mål. Även om det behöver kompletteras med andra mål, över tiden förfinas och kanske skall det inte vara 70 utan i stället kanske 75 eller 80 procent så behövs det. Det är ett mått som mäter relevansen i den utbildning som ges. Om dyra arbetsmarknadsutbildningar inte leder till jobb, då bör den inte bedrivas alls. Då kan det vara väl så bra att hänvisa de sökande till den vanliga utbildningen t.ex. inom KOMVUX. I det reguljära utbildningsväsendet inklusive högskoleutbildningarna finns ju inte några som helst krav på att utbildningarna skall leda till jobb mer eller mindre direkt. En av de intervjuade menade att det skulle kunna vara en tanke att pröva ett motsvarande mål för några av högskoleutbildningarna.

Genom konsekvent målstyrning blev AMS en effektivare organisation. Strikt och konsekvent målstyrning ledde till att ledningen för AMS

lyckades "förflytta ett hierarkiskt system". Vidare fick härigenom de av riksdag och regering fastslagna målen ett reellt genomslag i verksamheten. Således ansåg flera att fallet AMS utgör ett tydligt belägg för att mål- och resultatstyrningen är ett användbart instrument för en verksamhetsledning att implementera målen. Kanske är dock orsaken främst att det fungerar väl när en organisation dessförinnan producerat undermåliga och oacceptabelt dåliga resultat. Det är dock viktigt att här erinra om att målen och målstyrningen bara är en av flera satsningar inom ramen för styrelsens långsiktiga förändringsarbete av AMS. Andra viktiga delar utgörs av mobilisering och utbildning samt interna ledningssammankomster för att skapa enighet och förståelse kring målen och kring tolkningen av dessa. Vidare att resursfokus riktades mot arbetsförmedlingens kärnverksamhet.

4 Föga att lära från andra länder

Lite eller egentligen ingenting alls finns att hämta från andra länder i fråga om förebilder, idéer och uppslag på arbetsmarknadsutbildningens område. Den är den allmänna bild som kan utläsas av samtalen med de intervjuade. Endast på ett par mindre punkter finns enligt de intervjuade inspiration att hämta. Det finns många skäl för den synen. Det talas i artiklar och i den allmänna debatten ofta om att det skulle finnas en specifik nordisk modell. I viss utsträckning äger detta också sin giltighet om man ser till välfärdsstaten och dess uppgifter i stort.

En närmare granskning visar dock att det många gånger kan vara mera som skiljer än som förenar Sverige med andra länder även om vi bara går till våra nordiska grannar. I Norge har monarkin en starkare ställning och kungen leder alltjämt där regeringens beslutssammanträden i konselj. I Danmark gäller ministerstyre, inte kollektiva regeringsbeslut som i Sverige. Skillnaderna är också betydande om vi ser till statsförvaltningens omfattning, roll och uppgifter. I Danmark är ministerierna stora, myndigheterna både få och små sett ur ett svenskt perspektiv och i Norge är gränsen mellan en myndighet och en enhet inom ett departement inte alltid tydlig.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är – liksom arbetsmarknadsutbildningen – mera omfattande jämfört med vad som är fallet i andra länder. De intervjuade är också eniga om att vi generellt sett lyckats betydligt bättre eller kommit ut bättre efter det ekonomiska stålbad med hög arbetslöshet till följd än andra länder efter deras stålbad eller ”kartoffelkur”.

Flera har pekat på att yrkesutbildningen t.ex. både i Finland och Tyskland av tradition varit och alltjämt är mer omfattande än i Sverige. Detta särskilt i Finland som offensivt satsat på påbyggnadsutbildning på högskolenivå även för de yrkesinriktade utbildningarna. Men i fråga om själva de grundläggande yrkesutbildningarna både i Finland och i Tyskland så underströk flera av de intervjuade det faktum att den har en ”gammalmodig” utformning och minner om yrkesutbildningen i Sverige för många decennier sedan. Den finska modellen är intressant blott och bart för satsningen på högre yrkesutbildning .

Ett annat skäl för varför vi inte har någon större anledning se till andra länder är att arbetsmarknadsutbildning där bedrivs i avsevärt mindre skala. Många länder har gått igenom motsvarigheten till det svenska stålbadet till följd av 90-talskrisen. Sverige har dock, enligt en av de intervjuade, kommit ut bäst efter detta. Danmark, Finland och Tyskland har varit mindre framgångsrika i att långsiktigt klara arbetslöshetsproblemen. I Danmark och Nederländerna pensionerade man bort årskullar, i England fick i praktiken en hel generation fasas ut från arbetsmarknaden. I Finland och Tyskland har man kommit att acceptera en arbetslöshet på en betydligt högre nivå än den svenska. Norge kan vi inte heller riktigt jämföra med eftersom man ännu inte gått igenom motsvarande stålbad där.

Två exempel har dock de intervjuade pekat på där vi kanske har något att hämta utöver den omfattande finska yrkesutbildningen på högskolenivå.

Exempel 1 – de danska individuella kontrakten. Ett sådant exempel är att man i Danmark upprättar individuella kontrakt mellan den enskilde arbetsförmedlaren och den enskilde arbetslöse. Dels möjliggör detta en mera noggrann genomgång av den enskildes erfarenheter och förutsättningar för att matcha detta mot arbetsmarknadens behov, dels en större individualisering. Därefter skrivs kontraktet. En följd av det kontrakt som sluts är att den enskilde då inte har någon större möjlighet att hoppa av utbildningar. Om så sker ställer man sig utanför hela systemet. Flera bedömde det som möjligt att med den danska modellen som förebild på sikt kunna minska långtidsarbetslösheten.

Exempel 2 – den tyska samordningsmodellen. En annan möjlighet kan vara att studera vad som i Tyskland har varit effekterna av att man har samma kontor och gemensam finansiering för socialbidrag och arbetslöshetsersättning.

5 Några generella slutsatser

Greppet att genom s.k. high level interviews försöka blicka framåt och precisera kraven på arbetsmarknadsutbildningen genom att be de intervjuade i efterhand skärskåda utvecklingen under senaste decenniet kan vara en vansklig uppgift. Är det möjligt att både i konstruktiv anda blicka framåt och samtidigt granska eller nagelfara – och det kanske till övervägande delen ur ett kritiskt perspektiv – ett skeende som man själv varit en betydande aktör i. Det handlar dels om att kunna idka viss självkritik och se möjligheter till förändringar/förbättringar, dels att få fram mera än snusförnuftig efterhandsklokskap. Det har nu visat sig att det i varje fall varit möjligt att nå en bit på den vägen.

Vad gäller frågan om vilka lärdomar som vi kan hämta från andra länder när det gäller arbetsmarknadsutbildningen var den generella synen att det egentligen inte finns några förebilder att hämta (se avsnitt 4).

5.1 Om den framtida arbetsmarknadsutbildningen

Det är osedvanligt slående hur ense de intervjuade i stort sett var oavsett om det var Svenskt Näringsliv eller någon löntagarorganisation som gav sin bild. Endast i enstaka mindre frågor skiljde sig meningarna åt och alls inte i någon avgörande utsträckning enligt intervjuarens bedömning.

Enighet rådde bland de intervjuade om att arbetsmarknadsutbildningen kommer att behövas i framtiden och i stort med samma inriktning och utformning som i dag. Inte inom överskådlig tid kommer det reguljära utbildningsväsendet genom ungdomsskolan eller Komvux att kunna fylla de behov på snabba åtgärder för att avhjälpa flaskhalsar och aktuella eller befarade arbetskraftsbrister. Stor var samsynen även i fråga om vilket innehåll utbildning borde ha i framtiden och för vem den skulle vara tillgänglig. Den bör dels vända sig till de redan arbetslösa och bestå av kurser i huvudsak upp till högst sex månaders längd, dels avse utbildning men inte annat än möjligen undantagsvis av utbildning på högskolenivå. Med undantag för någon av de intervjuade

avvisades tanken på att även redan anställda skulle kunna få delta i arbetsmarknadsutbildningen. Det finns goda skäl för att detta i teorin skulle kunna vara ett bra sätt att båda fylla efterfrågan på viss arbetskraft och att ge utbildning till sådana som "riskerar att bli arbetslösa." Ett skäl till att tanken avvisas är bl.a. att det inte finns några säkra eller tillförlitliga metoder att identifiera vem eller vilka som riskerar arbetslöshet.

En annan viktig fråga, där en tydlig gemensam samsyn förelåg, gäller att det är ett oavvisligt krav att utbildningen skall vara efterfrågestyrd till skillnad t.ex. från t.ex. den gängse högskoleutbildningen. Den senare kännetecknas ju av en långtgående utbudsstyrning.

5.2 Om mål- och resultatstyrningen

Många är de *generella problem* som behåftar regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna. Problemen är sedan länge väl kända, men har bekräftats genom de intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie.

Följande problem har särskilt framhållits under samtalen. Det främsta är kanske det faktum att den veritabla floden av mål – delvis motstridiga – försvårar eller omöjliggör en effektiv målstyrning. Sällan eller aldrig anger regeringen i sina regleringsbrev någon närmare prioritering mellan de många målen. Paradoxalt nog innebär detta i sin förlängning att det i realiteten står en myndighet och dess verksamhet fritt att själv välja och vraka en stor mängd utav mål. Ytterligare en komplicerande faktor är att det förutom måluppfyllelse av de specifika målen för en myndighet att denna också inom ramen för fylla dessa mål även skall klara allmänna krav t.ex. på jämställdhet. Här illustrerat genom att exempelvis arbetsmarknadsutbildningen i samma utsträckning skall omfatta kvinnor och män.

Målstyrningsproblem av mätteknisk karaktär har även de belagts och bekräftats många gånger. Kort uttryckt innebär det att man mäter det som går att mäta, vilket sällan eller aldrig är samma indikatorer som vad man skulle idealt vilja ta reda på i fråga om måluppfyllelse. Även det framgår tydligt av denna studie. Det län som i AMS uppföljnings-

system kommit bäst ut var enligt flera av de intervjuade inte är detsamma som att samma län varit "bäst".

Ytterligare ett generellt problem som här har lyfts fram genom studien har dock mindre sällan beskrivits i litteratur och rapporter. Det handlar om en myndighets respekt och lojalitet vad gäller ambitionen att försöka uppnå de mål som regering och riksdag slagit fast för verksamheten. Detta är samtidigt det av dessa generella problem som är det allvarligaste. Många gånger upplevs målen som ouppnåeliga – ett slags moln som svävar över verksamheten utan markkänning alls. Detta kan förstärkas av att det egentligen inte händer någonting om målen inte nås. Arbetsmarknadsutbildningen 70/90-mål under perioden före år 2000 utgör ett illustrativt exempel på detta. Målen nåddes alls inte, de var – som undersökningar visat – relativt okända för många anställda. Denna bristande respekt för beslut som fattats av regering och riksdag är ett betydligt allvarligare generellt problem än de andra problemen. Detta t.ex. i jämförelse med problem förorsakade av otympligheterna när det gäller att i grova och kantigt tillyxade indikatorer och mått försöka fånga in och beskriva vad som åstadkommit, vilka prestationer en myndighet förmår genomföra.

5.3 Om den framgångsrika mål- och resultatstyrningen av arbetsmarknadsutbildningen

Hur har då regeringens mål- och resultatstyrningen av arbetsmarknadsutbildningen – den del av arbetsmarknadspolitiken som flera intervjuade kallat dess krona alternativt kronjuvel? Vittnesmålen från de intervjuade är i stort sett entydiga. Bl.a. genom ledningens användning och tillämpning av det s.k. Genom 70/90-målet lyckades man för det första få genomslag för dessa riktlinjer, ursprungligen fastlagda av regeringen i regleringsbrev. Sedermera delegerades till verket att formulera och konkretisera detta mål. Målet var inte nytt men genom en konsekvent tillämpning och uppföljning lyckades man även med uppgiften att få hela verket, präglad av en långtgående decentralisering, att dra åt samma håll. Detta i riktning mot de fastlagda målen som till slut i huvudsak kom att uppnås.

En allmän bedömning bland de intervjuade är också att 70/90-målet fungerar och fungerat väl. Några tog upp problemet med att målet är alltför lätt att manipulera, men lika många framhöll att det alls inte är särskilt lätt att göra det. En av de intervjuade gick så långt som att hävda att det till och med kan tjäna som ett mått på lämplig volym för arbetsmarknadsutbildningen. Så länge detta uppnås har utbildningen inte blivit överdimensionerad. Med något undantag var det samfälliga omdömet att målet behövs även i framtiden. Däremot kan diskuteras om det är just 70 procent som är den rätta procentandelen. Den frågan bör kunna bli föremål för prövning i det fortsatta arbetet.

AMS och hela Arbetsmarknadsverkets hantering av mål- och resultatstyrningen utgör således sammanfattningsvis ett utmärkt exempel på hur styrningen inom ett specifikt verksamhetsområde kan utnyttja de fördelar styrningen möjliggör. Detta trots de generella, inbyggda problemen.