



LUND UNIVERSITY

Ungdomars övergång från skola till arbetsliv - aktuella utmaningar och lokala erfarenheter

Panican, Alexandru; Olofsson, Jonas; Pettersson, Lars; Righard, Erica

2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Panican, A., Olofsson, J., Pettersson, L., & Righard, E. (2010). *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv - aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*. (Meddelanden från Socialhögskolan 2009:1). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

4

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

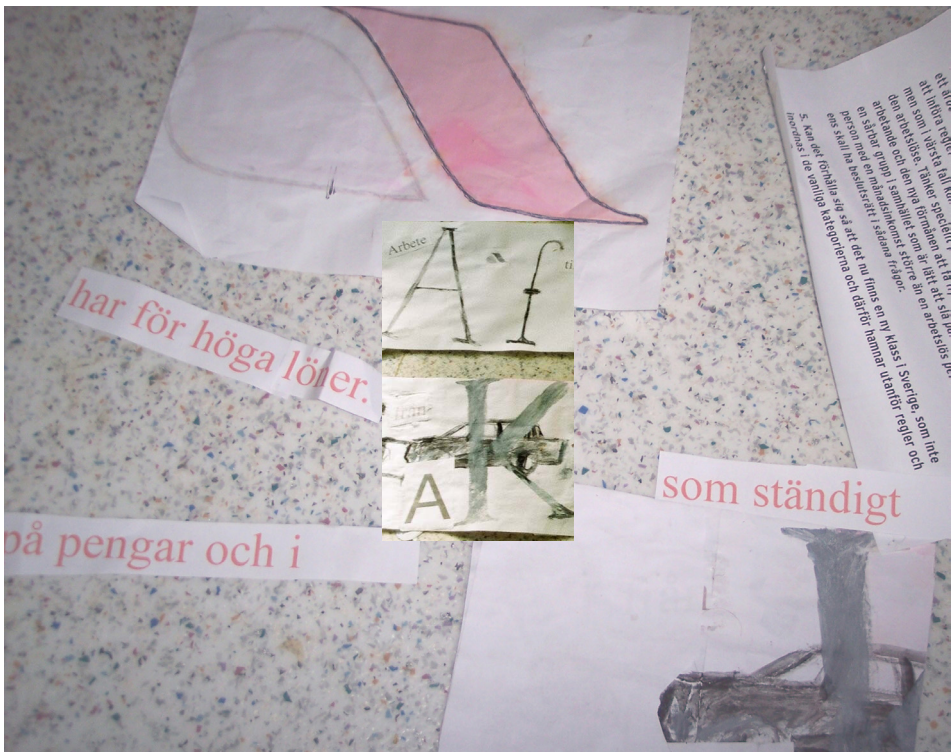
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter



Jonas Olofsson
Alexandru Panican
Lars Pettersson
Erica Righard

Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter

Jonas Olofsson

Alexandru Panican

Lars Pettersson

Erica Righard

Kontaktuppgifter
Socialhögskolan
Bredgatan 13
Box 23
221 00 Lund
Jonas Olofsson jonas.olofsson@soch.lu.se
Alexandru Panican alexandru.panican@soch.lu.se
Lars Pettersson lars.pettersson@ekh.lu.se
Erica Righard erica.righard@lnu.se

Omslagsbild: Skiss till "Nyfattigdomens lömska ansikte" – Kungsbacka Konsthall 2009
av Magnus Sjöbleke

ISSN 0282-6143

© Socialhögskolan och författarna
Tryck: Media-Tryck, Lund University, Lund, Sweden 2010
Sättning: Ilgot Liljedahl

Redaktör: Torbjörn Hjort
Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan Box 23, 221 00 Lund

Innehåll

Förord	5
Författarpresentation	7
Projektansvarig	7
KAPITEL 1	
Inledning	9
Förändrade institutionella förutsättningar	9
Studiernas uppläggning och inriktning	10
Metod	12
Huvudfrågor	12
Förändrade villkor för ungdomars etablering	13
Sammanfattning	27
KAPITEL 2	
Individuella programmet och lärlingsutbildningen	29
IV och genomströmning – lokala erfarenheter	29
Om genomströmning och IV på lokal nivå	34
Sammanfattande slutsatser om genomströmning och IV	45
Lärlingsutbildning – lokala erfarenheter	50
Om lärlingsutbildning	52
Sammanfattande slutsatser om lärlingsutbildning	59
KAPITEL 3	
Arbetsmarknadspolitiska insatser	63
Malmö	65
Norrköping	70
Hässleholm	73

Tonåringar och unga vuxna i jobbgarantin	76
Samverkan	77

KAPITEL 4

Kommunerna och gruppen inaktiva ungdomar	81
---	-----------

Gruppen unga utanför/inaktiva ungdomar och det kommunala uppföljningsansvaret	82
Implementering av nationella direktiv på kommunal nivå	86
Uppföljningen på kommunal nivå: hur, vilka och vad?	93
Otydliga nationella direktiv och bristande likvärdig behandling på kommunal nivå	100

KAPITEL 5

Några slutsatser	103
-------------------------	------------

Litteratur	107
-------------------	------------

Intervjuer	111
------------	-----

Förord

Föreliggande rapport är ett resultat av studier som har utförts inom ramen för ett forskningsprojekt vid Lunds universitet.¹ Studierna har haft en väldigt konkret och handfast inriktning och syftat till att belysa hur förutsättningarna för ungdomspolitiken har förändrats på en rad centrala områden under senare år. Vi har valt att fokusera på förändringar inom arbetsmarknadspolitiken liksom gymnasieutbildningen. Hur har förändringarna påverkat förutsättningarna för samverkan mellan skola, arbetsförmedling och socialtjänst på kommunal nivå? Har förändringarna underlättat eller försvårat strävandena efter mer av samordning över sektors- och verksamhetsgränser?

Mycket talar enligt vår uppfattning för att förändringarna bidragit till tilltagande målkonflikter och försämrade förutsättningar för samverkan. Dessutom har förändringarna bidragit till minskad likvärdighet mellan kommunerna när det gäller insatser för att stödja ungdomars etablering, något som måste betraktas som mycket otillfredsställande. Allt detta är allvarligt, inte minst mot bakgrund av de tilltagande etableringsproblemen för unga på svensk arbetsmarknad generellt sett.

Det är vår förhoppning att rapporten ska kunna befrukta samhällsdebatten och politikutvecklingen rörande ungas etableringsvillkor och ungdomspolitiken i bredare bemärkelse.

Jonas Olofsson
Lund november 2009

1 Projektet har finansierats via Vinnovas Dynamogram.

Författarpresentation

Projektansvarig

Jonas Olofsson är docent i ekonomisk historia och är för närvarande verksam vid Umeå universitet samt som arbetsmarknadsekonom på Unionen. Olofsson disputerade 1997 på en avhandling om äldre socialpolitik och har därefter huvudsakligen bedrivit forskning kring arbetsmarknads- och utbildningsfrågor. Han har publicerat flera arbeten om arbetsmarknadspolitik och yrkesutbildning. Det senaste arbetet *Gymnasieskolan och yrkesutbildningen* publiceras på Boréa förlag våren 2010. Olofsson har ansvarat för flera forskningsrådsfinansierade projekt och också varit aktiv i flera offentliga utredningar om arbetsmarknadsutbildning och gymnasieutbildning.

Alexandru Panican är fil. dr. i socialt arbete och universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Han disputerade 2007 med avhandlingen *Rättighet och rättvisa. Användbarhet av rättighet och rättvisa i sociala projekt*. Han undervisar på socionomprogrammet och deltar för närvarande i forskningsprojekt om ungdomars etableringsvillkor på den svenska arbetsmarknaden. Som redaktör och författare är han senast aktuell med *Ungdomars väg från skola till arbetsliv - nordiska erfarenheter* (2008) och *Den berusade båten – en vänbok till Sune Sunesson* (2009).

Lars Pettersson är docent i ekonomisk historia vid Lunds Universitet och har bedrivit forskning kring utbildnings-, arbetsmarknads- och tillväxtproblem. 2006 publicerade han *Är Danmark bättre än Sverige – Om dansk och svensk yrkesutbildning sedan industrialiseringen* och 2008 "Arbetslinje eller utbildningslinje? Om övergången från skola till arbete i Sverige" i Olofsson & Panican (red) *Ungdomars väg från skola till arbetsliv – Nordiska erfarenheter*. Han arbetar för nuvarande med den svenska delen av Nordiska ministerrådets studie kring avhopp från gymnasieskolan i de nordiska länderna.

Erica Righard är fil. dr. i socialt arbete och universitetslektor vid Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitet. Hon disputerade 2008 på avhandlingen *The welfare mobility dilemma. Transnational strategies and national structuring at cross-roads*. Hon undervisar på socionomprogrammet och är aktiv i den flerdisciplinära forskningsmiljön *Medborgaren i Velfärdssystemen (MiV)*. Hennes engagemang i forskningsprojektet om ungdomars etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden har utöver denna rapport även lett till en artikel i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*.

Lund november 2009

Inledning

I denna rapport presenteras studier som berör ungdomars arbetsmarknadsetablering. Fokus ligger på ungdomar (16-19 år) och unga vuxna (20-24 år) med särskilda etableringsproblem. Studierna berör institutionella förhållanden. Stor uppmärksamhet ägnas offentliga regelverk och insatser som görs för att underlätta för unga individer att fullborda en gymnasieutbildning respektive att ta steget från skola till arbetsliv. I rapporten presenteras studier på både nationell och lokal nivå. Den nationella problembilden speglas och fördjupas via erfarenheter från tio olika kommuner.

Förändrade institutionella förutsättningar

Utgångspunkten är att vi befinner oss i ett slags formativt skede för de insatser som görs för ungdomar och unga vuxna med etableringsproblem på arbetsmarknaden.

För det första aktualiseras betydande förändringar inom gymnasieskolans ram. Den senaste gymnasieutredningen har i sitt betänkande² föreslagit en rad förändringar som också präglade den proposition som presenterades den 13 maj 2009.³ Genomförs förslagen kommer till exempel det individuella programmet (IV) att avvecklas. IV har visat sig mindre framgångsrikt i så måtto att verksamheten inte har levererat önskat resultat. Enbart en mindre andel av de elever som hamnar i IV fullföljer studierna. Till en början var det knappast tänkt att IV skulle ha de stora elevvolymerna som programmet har haft. Regeringen föreslog under hösten 2009 att dagens IV ska ersättas med fem olika utbildningsspår.⁴

2 SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritze. Se också Lagrådsremiss (2009) *En ny gymnasieskola*.

3 Proposition 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

4 Vi kommer att redogöra mer ingående för detta i kapitel 2.

För det andra kommer en lärlingsutbildning att aktualiseras inom gymnasieskolan. En försöksverksamhet inleddes redan under hösten 2008. Tanken är att lärlingsutbildning ska bli ett valbart alternativ till de ordinarie yrkesprogrammen. Kärnämneskraven kommer att vara något lägre, men inte påtagligt lägre än för de skolbaserade programmen. En central fråga är vilken beredskap som finns inom skolan och i arbetslivet för att introducera en lärlingsutbildning i klassiska former där minst hälften av utbildningstiden är förlagd till en arbetsplats. De undersökningar som presenteras i denna rapport talar för att beredskapen i dagsläget inte är särskilt stor.

För det tredje har det skett förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommun och stat vad avser inaktiva ungdomar (personer som står utanför både arbetskraften och utbildningssystemet) och arbetslösa ungdomar. Kommunernas informationsansvar, också kallat det kommunala uppföljningsansvaret, för inaktiva ungdomar under 20 år skärptes för några år sedan som ett resultat av förslagen i utredningen *Unga utanför*.⁵ Fortfarande begränsar sig emellertid ansvaret till ett informationsansvar utan förpliktelser om aktivitetsskapande åtgärder. Samtidigt har kommunerna fråntagits ansvaret för arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa i åldrarna 16-24. De tidigare programmen ungdomsgarantin (UG) och kommunala ungdomsprogrammet (KUP), som finansierades med arbetsmarknadspolitiska medel men bedrevs i kommunernas regi, har ersatts med jobbgarantin (JG) för ungdomar under 25 år. JG bedrivs i Arbetsförmedlingens regi, kommunerna har ställts utanför. De förändrade relationerna mellan stat och kommun framgår också av omläggningen från AMS till Arbetsförmedlingen.

Den förändrade myndighetsorganisationen har medfört att de tidigare samverkansorganen mellan arbetsförmedlingen och kommuner på lokal nivå, arbetsförmedlingsnämnderna, har upplösts.

Studiernas uppläggning och inriktning

Rapporten inleds med en bakgrundteckning om ungdomars etableringsvillkor på den svenska arbetsmarknaden. Översikten kommer att innehålla nordiska och internationella utblickar och vi kommer också att sammanfatta resultaten av forskning som berör effekter av arbetslöshet och ungdomsinsatser av olika slag, allt från utbildning till arbetsmarknadspolitiska projekt. Därefter följer rapportens fyra huvudkapitel.

5 SOU 2003:92 *Unga utanför*. Stockholm: Fritze. Det som tidigare kallades för uppföljningsansvar heter efter 2005 *kommunernas informationsansvar*. Men begreppet uppföljningsansvar används fortfarande.

I kapitel två diskuteras gymnasieskolan och förutsättningarna för lärlingsutbildningen. I kapitel tre behandlas arbetsmarknadspolitiska insatser, både i arbetsförmedlingens och i kommunernas regi; här kommer vi även att lyfta fram samverkan över myndighetsgränser på lokal nivå när det gäller ungdomar med försörjningsproblem, med svag social förankring och etableringsproblem på arbetsmarknaden. I kapitel fyra berörs förutsättningarna för det kommunala uppföljningsansvaret med fokus på insatser för ungdomar mellan 16-19 år som av olika skäl inte följer en gymnasial utbildning. I ett sista och femte kapitel sammanfattas några centrala iakttagelser. Vi lyfter fram några slutsatser för vidare diskussion.

De tre kommande kapitlen bygger i huvudsak på undersökningar i enskilda kommuner. Vår ambition har varit att spegla de politiska intentionerna på nationell nivå via ett antal kommuners erfarenheter. Upplägget motiveras utifrån två utgångspunkter: för det första att vi på nationell nivå kan peka på ett negativt mönster när det gäller ungdomars etableringsvillkor under senare decennier, för det andra att de förändringar som sker inom ungdomspolitikerna ställer stora krav på kommunernas handlingsberedskap. Kommunernas förutsättningar att hantera kraven blir avgörande för politikens resultat. Att studera villkoren på lokal nivå är också avgörande om vi ska kunna diskutera politikens effektivitet och resultat ur likvärdighetssynpunkt.

Vi har valt ut att titta närmare på erfarenheterna från tio kommuner: Alvesta, Gävle, Göteborg, Haninge, Helsingborg, Hässleholm, Ludvika, Malmö, Norrköping och Östersund. Dessa kommuner är inte bara geografiskt spridda över landet utan representerar också olika erfarenheter vad gäller befolkningsstorlek, genomströmning i gymnasieskolan, arbetslöshetstal och social struktur. Vår ambition har varit att undersökningarna ska ge utrymme för så olikartade förhållanden och förutsättningar som möjligt.

Ett förtydligande kan vara på sin plats. Vi har genomfört undersökningar i samtliga kommuner, men vi presenterar endast ett urval av resultaten. Gällande vissa kommuner är materialet inte heller tillräckligt för att vi ska kunna belysa samtliga frågor som behandlas i rapporten. Vi har inte som syfte att göra en fullständig redovisning av förhållandena i varje kommun utan vi vill illustrera en problembild kopplat till samverkan och nationell likvärdighet genom att lyfta fram principiella frågor och utmaningar på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet.

Metod

Undersökningarna har baserats på såväl intervjuer, statistik som insamlingar av skriftlig dokumentation. Kontakter har etablerats med företrädare för utbildningsförvaltningar, socialtjänst och arbetsförmedlingskontor i respektive kommun. Som kommer att framgå har vi i vissa fall också varit i kontakt med företrädare för enskilda skolor. Intervjuer har genomförts på plats och via telefon. De första intervjuerna genomfördes under hösten 2007 och intervjuarbetet har därefter pågått fram till vårvintern 2009. När det gäller övrig dokumentation har vi anlitat kommunernas hemsidor, nationella databaser som SIRIS på Skolverkets hemsida, Socialstyrelsens statistik om ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingens uppgifter om antalet unga individer i öppen arbetslöshet respektive i program på kommunnivå.

Huvudfrågor

Följande frågor har stått i förgrunden:

- Hur uppfattas IV i vårt urval av kommuner? Hur ser man på problemen med genomströmningen? Hur uppfattas IV-utbildningens status? I vilken utsträckning menar man att det skall finnas yrkesutbildningsinslag inom IV-utbildningen? I vilken utsträckning samverkan man inom ramen för IV-utbildning med sociala myndigheter respektive arbetsförmedlingen?
- Uppfattas lärlingsutbildning som ett eftersträvanvärt alternativ inom gymnasieskolan? Hur uppfattas propåerna på nationell nivå om att lärlingsutbildning ska uppmuntras? Hur har propåerna omsatts på lokal nivå? Vilka erfarenheter finns sedan tidigare? Är man engagerad i den nuvarande försöksverksamheten med lärlingsutbildning?
- Hur har de lokala arbetsförmedlingarnas roll påverkats efter förändringarna av de arbetsmarknadspolitiska ungdomsprogrammen?
- Hur skiljer sig utformningen av jobbgarantin från tidigare insatser inom ungdomsprogrammen? I vilken utsträckning bereds ungdomarna möjligheter att berika sin arbetslivserfarenhet?

- Gör socialtjänsten parallella insatser för unga arbetslösa vid sidan av arbetsförmedlingen? Hur organiseras och finansieras dessa? Har man anknutit till Ungdomsstyrelsens försök med Navigatorcentra? Vilken roll spelar gymnasieskolan och IV för dessa insatser? Har man deltagit i projekt med stöd från Europeiska socialfonden, till exempel second chance-programmet?
- Hur fördelas ansvaret för och hur utformas insatserna kopplade till det kommunala uppföljningsansvaret
- Hur ställer man sig till förutsättningarna för samverkan över myndighetsgränser på lokal nivå och hur ser man på fördelningen av ansvaret för ungdomar med försörjningsproblem, med svag social förankring och etableringsproblem på arbetsmarknaden? Är regelverken tillräckligt tydliga? Hur tolkas förändringarna av regelverken? Leder förändringarna till mer eller mindre av samverkan?

Frågor om i vilken utsträckning det förekommer samverkan över myndighetsgränser – mellan skola, socialtjänst och arbetsförmedling – och hur man uppfattar erfarenheterna av samverkan lyfts fram i samtliga studier, oavsett om fokus ligger på gymnasieskolan, arbetsmarknadspolitiken eller det kommunala uppföljningsansvaret. Frågorna är angelägna eftersom det i grunden handlar om i vilken utsträckning de nuvarande regelverken garanterar en likvärdighet i landet över kommungränserna.

Förändrade villkor för ungdomars etablering

Förutsättningarna för ungdomars arbetsmarknadsetablering och försörjning har förändrats drastiskt sedan krisen under 1990-talets början. Utbildningsperioderna har förlängts och det tar allt längre tid innan unga vuxna hittar mer varaktiga arbetstillfällen. En större grupp än tidigare fastnar i ett långvarigt utanförskap på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och på andra centrala arenor i livet. Det vore emellertid fel att enbart förklara detta med 1990-talskrisen och de ökade arbetslöshetstalen därefter, även om krisen i hög grad kan ses som en historisk brytpunkt. I grunden handlar det om en mer långsiktig och successiv förändring som hänger samman med en utbildningsexpansion och förändrade villkor i arbetslivet. Det är ingen unik svensk företeelse. Samma mönster kan urskiljas i flertalet jämförbara länder.⁶

⁶ Se Olofsson, Jonas & Panican, Alexandru (red.) (2008) *Ungdomars väg från skola till arbetsliv – nordiska erfarenheter*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

I de följande avsnitten tecknas en bakgrund om hur villkoren har förändrats. Hur många studerar och hur har sysselsättningsmönstren förändrats? Hur har försörjningsvillkor och inkomstfördelning utvecklats? Med hjälp av beskrivande statistik får vi en bild av förhållandena på övergripande nivå och för unga i åldrarna 16-24 i stort. Nästa steg blir att titta bakom de aggregerade siffrorna. Generationsperspektivet på etableringsproblem och försörjningsvillkor kommer att förenas med ett etnicitets- och ett klassperspektiv. Individens sociala bakgrund påverkar effekterna av de inledande vägvalen i livet.

Arbetslöshet – en problembeskrivning

Varför är arbetslöshet ett problem? Det är en rimlig utgångsfråga i en rapport som behandlar ungdomars etableringsvillkor. Reflexmässigt utgår vi kanske från att det är på det sättet. Arbetslöshet förknippas med inaktivitet, låga inkomster, psykisk och fysisk ohälsa. Det finns mycket svensk och internationell forskning⁷ som talar för att arbetslöshet har negativa konsekvenser, inte minst för unga individer med begränsade ekonomiska resurser, svag självkänsla och mindre stabila sociala nätverk.

Forskningen om arbetslöshetens sociala återverkningar går tillbaka i tiden. Marie Jahodas sociologiska undersökningar om effekterna av arbetslöshet sedan 1930-talet och framåt kan nämnas som ett exempel.⁸ Med utgångspunkt från sina undersökningar utvecklade Jahoda en teori om arbetslöshetens negativa återverkningar. Det handlade då inte i första hand om de privatekonomiska effekterna av arbetslöshet utan om arbetslöshetens effekter på livsrytm och levnadsvanor. Hon formulerade fem faktorer som hade särskilt stor betydelse för människors livskvalitet: tidsstruktur, sociala kontakter, identifiering med kollektiva strävanden, social status och regelbundna aktiviteter. I samtliga fem fall menade hon att arbetslösheten hade påtagligt negativa effekter. Utgångspunkten var att arbetslösheten hade negativ inverkan på levnadsförhållanden och självupplevd livskvalité, något som i förlängningen bidrog till förstärkt social marginalisering och tilltagande ohälsa.

Den här bilden har bekräftats av sentida forskning. Arbetslöshet har inte bara negativa privatekonomiska effekter utan också en rad andra negativa återverkningar. Under senare år har intresset för att undersöka dessa olika och mångfasetterade effekter av arbetslöshet ökat. Den renodlade fattigdomsforskningen har utvidgats till att handla om vad som brukar benämnas social exkludering. Den tyske socialforskaren Martin Kronauer har framhållit en rad olika dimensioner i

7 Se till exempel SOU 1994:77 *Tillvarons trösklar. Slutbetänkande av Generationsutredningen*; se också Nordström Skans, Oskar (2004) *Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter?* Rapport 2004:13. Uppsala: IFAU.

8 Jahoda, Marie, Lazarsfeld, Paul F. & Zeisel, Hans (1974) *Marienthal: The sociology of an unemployed community*. London: Tavistock.

begreppet.⁹ Det handlar om allt från objektiva välfärdspåverkande förhållanden till mer subjektiva faktorer och frågor om personliga resurser.

Den första viktiga ingrediensen är, enligt Kronauer, exkludering från arbetsmarknaden som leder till uppgivenhet när det gäller möjligheterna att någonsin få ett arbete. Den andra faktorn är ekonomisk exkludering som leder till lägre materiell standard, ett ökat beroende av offentliga trygghetssystem och/eller släkt och vänner. Den tredje faktorn utgörs av en institutionell exkludering. Med detta avses allt från utestängning från bostadsmarknaden och möjligheter att få konsumtionskrediter till höga inträdeströsklar i utbildningssystemet och svårigheter att hantera kontakter med offentliga myndigheter. Ett fjärde inslag berör social exkludering, det vill säga den utsatthet som följer av försvagade sociala nätverk. En femte faktor utgörs av kulturell exkludering. Här avses en oförmåga att leva upp till de dominerande normerna för livsstil och levnadsvanor, något som i sin tur leder till stigmatisering. Den sjätte faktorn berör rumslig exkludering. Härmed avses den segregation som leder till att de mest socialt utsatta tenderar att koncentreras till särskilda bostadsområden med en svagare social infrastruktur, vilket i sin tur kan förstärka känslor av isolering och stigmatisering.

Utbildningen har en avgörande betydelse för att förekomma och motverka tendenser till social exkludering. En yrkesutbildning minskar inträdeshindren på arbetsmarknaden. Men utbildning påverkar också individens resurser och handlingsmöjligheter i andra avseenden. Bättre utbildning förbättrar förmågan att hantera kontakter med myndigheter. Dessutom visar studier att utbildning tenderar att underlätta för individen att till exempel planera sin ekonomi. De olika exkluderande faktorerna hänger ihop och förstärker varandra. Människor med ofullständig utbildning har ofta vuxit upp i miljöer som kännetecknas av en mångfald sociala problem. Här kommer klassaspekten in. Ekonomisk exkludering är ofta kopplad till låg utbildning via rumslig exkludering, det vill säga uppväxt i socialt eftersatta boendeområden.

Men det finns inget självklart samband mellan arbetslöshet och social exkludering. Internationella studier visar att bilden är mer sammansatt än så. På ett övergripande plan har arbetslöshetens omfattning betydelse. Långvarig arbetslöshet bland unga i länder med låga arbetslöshetsstal ger mer negativa effekter på den självupplevda välfärden än arbetslöshet i länder med högre arbetslöshetsstal.¹⁰ I det förstnämnda fallet kan arbetslösheten ha påtagligt stigmatiserande effekter.

Det finns också forskning som talar för att den ekonomiska standarden för arbetslösa har avgörande betydelse för välbefinnandet. Arbetslöshetens negativa

9 Kronauer, Martin "‘Social exclusion’ and ‘underclass’ – new concepts for the analysis of poverty" i Andress, Hans-Jürgen (red.) (1998) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate.

10 Hammer, Torild (2000) "Mental Health and social exclusion among unemployed youth in Scandinavia. A comparative study", i *International Journal of Social Welfare*, Vol 9, s 53-63.

effekter skulle i själva verket i huvudsak bero på hur arbetslösheten påverkar konsumtionsutrymmet och därmed möjligheterna att bevara tidigare levnadsvanor. I länder med generösare arbetslöshetsersättning är också de självupplevda negativa effekterna på välbefinnandet mindre utpräglade. Jämförande studier i Europa visar till exempel att danska ungdomar upplever påtagligt mindre negativa effekter av arbetslöshet jämfört med engelska ungdomar med ett betydligt sämre inkomstskydd.¹¹ Internationella studier visar också att betydande skillnader i inkomster och levnadsstandard påverkar sammanhållning och välbefinnande negativt, misstroendet mellan medborgare ökar och kriminalitet frodas.¹² Det sociala kapitalet minskar vilket i förlängningen anses påverka den ekonomiska utvecklingen negativt.¹³

Det ovan nämnda europeiska forskningsprojektet gav inte stöd för hypotesen att generös inkomstersättning under arbetslöshet tenderar att minska intresset för att söka arbete. Tvärtom visade undersökningarna, som baserades på intervjuer av arbetslösa, att sökintensiteten var högst i länder med generösa ersättningssystem, det vill säga i de nordiska länderna. Man fann heller inga belägg för att arbetets betydelse påverkades negativt av höga ersättningar. De arbetslösa ansåg genomgående att förvärsarbete var av stor betydelse, och då inte bara av privatekonomiska skäl.¹⁴ En svensk studie av långtidsarbetslösa och socialbidragsberoendes villkor bekräftar detta.¹⁵ Arbetslösa som erhåller försörjningsstöd under långa perioder är angelägna att få ett arbete. Däremot är de som har en svag utbildningsbakgrund och saknar en fullbordad gymnasieutbildning mindre benägna att påbörja studier, något som förmodligen beror på såväl svagt självförtroende som knappa studieekonomiska villkor.

Vi kan nämna ytterligare ett EU-finansierat projekt som omfattade sex länder, där Sverige var det enda nordiska landet.¹⁶ Även denna studie utgick från förhållandena på 1990-talet. Resultaten visade att arbetslöshet är förknippat med för-

11 Furlong, Andy & Hammer, Torild (red.) (2000) *Youth Unemployment and Marginalization in Northern Europe*. Oslo: Nova.

12 Green, Andy, Preston, John & Malmberg, Lars-Erik (2004) *Non-material benefits of education, training and skills at a macro level*.

13 Denna tes om betydelsen av förtroende medborgare och samhällsklasser emellan förknippas bland annat med den amerikanska statsvetenskaplige forskaren Robert Putnam.

14 Gallie, Duncan, "Unemployment, Work and Welfare. A Preliminary Assessment of the Implications of the EU's Framework Programme Research", paper presenterat vid seminariet "Towards a Learning Society: Innovation and Competence Building with Social Cohesion for Europe", Quinta de Marinha, Guincho, Lisbon, 28th-30th May 2000.

15 Angelin, Anna (2007) "Utanförskapet pris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö" i Olofsson, Jonas (red.): *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*. Stockholm: SNS.

16 Targeted Socio-Economic Research Programme (TSER): "Youth unemployment and Social Exclusion: Objective Dimensions, Subjective Experiences, and Innovative Responses in Six European Countries". I projektet deltog forskare från Belgien, Grekland, Italien, Spanien, Tyskland och Sverige.

sämrad psykisk och fysisk hälsa, bland annat på grund av skadliga konsumtionsvanor (rökning och alkoholkonsumtion). Ofullständig utbildning framstår som en faktor som i mycket hög grad ökar risken för social exkludering.¹⁷ Arbetslösa som har fullständig utbildning är oftast arbetslösa under kortare perioder samtidigt som de genom större personliga resurser kan parera arbetslöshetssituationen på ett effektivare sätt både ekonomiskt och känslomässigt. Lågutbildade är oftare arbetslösa under längre perioder, bor oftare i socialt utsatta områden och påverkas negativt av institutionell exkludering. Studien visade också att relativt omfattande institutionella och sociala stödinsatser, till exempel i form av ekonomiskt understöd och sysselsättningskapande verksamhet, mildrar risken för social exkludering. Sverige framstod som ett land med relativt omfattande institutionellt stöd jämfört med de undersökta länderna på kontinenten.

Studien visar också att ohälsobesvären som följer av arbetslöshet mildras av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Den norska sociologen Torild Hammer har gjort en studie på grundval av erfarenheter i Norge från slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som visar att arbetslösa ungdomar som deltog i särskilda utbildningsinsatser var mindre drabbade av ohälsa.¹⁸ En svensk studie på grundval av uppgifter från 1990-talet visar samma sak.¹⁹

På samhällsnivå finns det en rad andra faktorer som kan lyftas fram och som illustrerar arbetslöshetens negativa effekter ur välfärdssynpunkt. Hög arbetslöshet tenderar inte bara att öka inkomstklyftorna. Historiskt sett kan man konstatera att hög arbetslöshet gynnar värderingar som strider mot demokratiska och humanistiska ideal. Främlingsfientlighet och rasism frodas lättare i ett samhälle med hög arbetslöshet. Det sistnämnda dokumenteras i en rad europeiska studier.²⁰ Dessutom finns det en samhällsekonomisk aspekt: hög arbetslöshet och låg sysselsättning gör det svårare att finansiera offentlig välfärd. Precis som har framhållits i en rad långtidsutredningar räcker det inte med hög produktivitet för att mobilisera resurser till framtida välfärd. Det behövs fler arbetade timmar och rikliga skatteintäkter.

17 Starrin, Bengt, Rantakeisu, Ulla, Forsberg, Erik & Kalander-Blomkvist, Marina (2000) "International Debate on Social Exclusion" i Kieselbach, Thomas (red.): *Youth Unemployment and Social Exclusion. A Comparison of Six European Countries*. Opladen: Leske und Budrich.

18 Hammer, Torild (1993) "Unemployment and mental health among young people: a longitudinal study" i *Journal of Adolescence*, Vol 16, Nr 4, s 407-420.

19 Hallsten, Lennart, Grossi, Giorgio & Westerlund, Hugo (1999) "Unemployment, labour market policy and health in Sweden during years of crisis in the 1990s" i *International Archives of Occupational and Environmental Health*, Vol 72, s 28-30.

20 Racism and xenophobia in the EU member states. Trends, developments and good practice. Annual Report 2005 (Del 2). Vienna: EUMC.

Ungdomsarbetslöshet – en lägesbeskrivning

Ungdomsarbetslöshet är ingen ny företeelse. Redan under den ekonomiska krisen på 1930-talet kunde man konstatera att unga på arbetsmarknaden drabbades särskilt hårt av de försämrade arbetsmarknadsvillkoren. De svåra förhållandena tvingade fram särskilda insatser mot ungdomsarbetslösheten.²¹ Under detta skede ökade också kraven på särskilda utbildningsinsatser, inte minst yrkesutbildning, för ungdomar som annars riskerade att fastna i långtidsarbetslöshet.

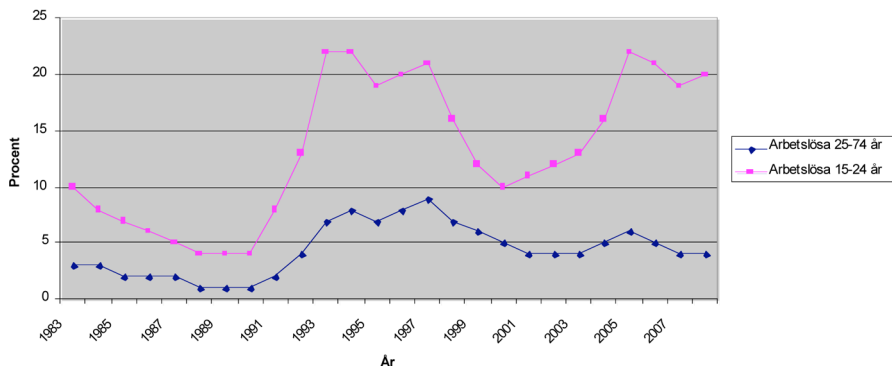
Generellt kan sägas att ungdomar och andra nytilträdande på arbetsmarknaden (till exempel personer med utländsk bakgrund) är i underläge i konkurrensen om jobben i förhållande till medelålders och äldre. Det finns flera olika förklaringar till detta:

- Ungdomar och andra nytilträdande har mindre erfarenhet från arbetslivet och därmed lägre produktivitet jämfört med mer erfaren arbetskraft
- Arbetsgivare är ovilliga att ta risker och är därför mer benägna att anställa personer som har erfarenhet av liknande arbetsuppgifter sedan tidigare
- Arbetsgivare kan ha svårt att värdera yngres arbetsförmåga. Utbildningsmeriter säger en del om en persons kompetens och färdigheter, men långt ifrån allt
- Ju mer den generella utbildningsnivån i samhället höjs ju starkare blir stigmatiseringen av ungdomar som inte lever upp till normen (till exempel om fullbordad gymnasieutbildning)

Arbetslöshetstalen har varierat en hel del under senare år, men som noterades inledningsvis hållit sig kvar på betydligt högre nivåer jämfört åren före 1990-talskrisen.

21 Schröder, Lena (1991) *Från springpojke till fullgod arbetare. Om bakgrunden till 1930-talets ungdomsreservarbete*. Uppsala: University, Department of Economic History.

Figur 1. Öppen arbetslöshet i åldersgrupperna under respektive över 25 år, åren 1983-2008.



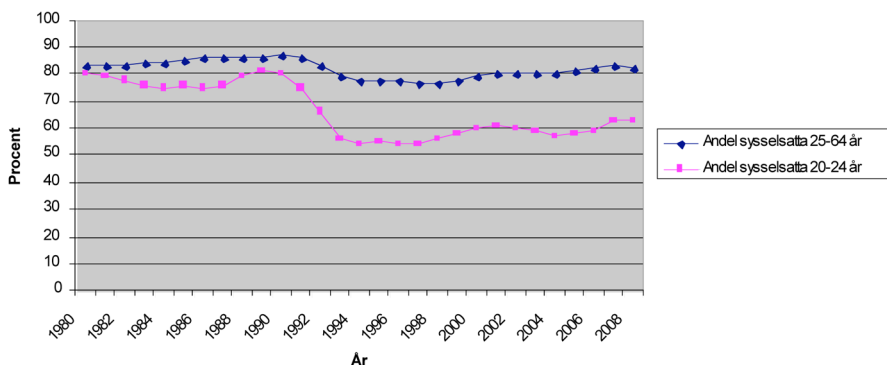
Källa: Eurostat.

Figur 1 visar att den relativa arbetslösheten utvecklats mycket ogynnsamt för ungdomar. Under 2000-talets inledande år minskade arbetslösheten för medelålders och äldre samtidigt som den ökade kraftigt för ungdomar och unga vuxna. Nu har arbetslöshetstalen ökat ännu mer bakgrund av finanskrisens effekter. Konjunkturinstitutets prognoser talar om en mycket kraftig ökning av arbetslöshetstalen bland både vuxna och unga vuxna fram till år 2011.²² I skrivandets stund, september 2009, är arbetslöshetstalet i åldrarna under 25 år i Sverige en av de högsta bland EU:s medlemsländer.

Men vi måste tränga bakom arbetslöshetssiffrorna för att få en uppfattning om arbetslöshetens sociala effekter. För att ta ett exempel: om det är 20 procent av en åldersgrupp som tillhör arbetskraften betyder en öppen arbetslöshet på 10 procent att enbart 2 procent är arbetslösa, 18 procent är sysselsatta och 80 procent gör något annat. Höga arbetslöshetstal behöver inte utesluta att en ganska liten andel individer i de aktuella åldrarna är drabbade av arbetslöshet. Som den öppna arbetslösheten definieras i Sverige efter 2005 utgör också gruppen arbetsökande heltidsstuderande en betydande andel av unga arbetslösa. För att vi ska kunna säga något mer bestämt om arbetslösheten måste vi veta mer om arbetskraftsdeltagande och sysselsättning.

²² Konjunkturinstitutet (2009) *Konjunkturläget augusti 2009*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.

Figur 2. Sysselsättningsgrad i åldrarna 25-64 år respektive 20-24 år, åren 1980-2008.



Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU). SCB.

Som framgår av figur 2 var sysselsättningsnedgången under 1990-talets början kraftigt koncentrerad till de yngre på arbetsmarknaden. I åldersgruppen 20-24 föll andelen sysselsatta med ca 20 procentenheter, från ca 80 till 60 procent. Det kan tilläggas att arbetsmarknaden för de yngsta, gruppen 16-19 år, i princip raderades ut. Flertalet sysselsatta i dessa åldrar arbetar dessutom deltid vid sidan av studier. Den väsentligaste förklaringen till sysselsättningsnedgången är inte ökad arbetslöshet utan en ökad andel studerande och förlängda studieperioder. Sedan 1990-talets början har gymnasieskolan varit skyldig att bereda alla tonåringar som lämnar grundskolan en studieplats. Idag väljer i praktiken alla att påbörja gymnasiestudier, även om den formella behörigheten för studier på nationella program saknas.²³ Reformeringen av gymnasieskolan innebar att de gamla 2-åriga yrkeslinjerna försvann och alla studieprogram blev 3-åriga, vilket också försköt arbetsmarknadsinträdet högre upp i ålder.

En betydande andel av nedgången i sysselsättningen i åldrarna 20-24 förklaras också av ett ökat studiedeltagande. År 1993 räknades 25 procent i de aktuella åldrarna till studerande. År 2007 hade den andelen ökat till 38 procent. Den absoluta merparten av ökningen förklaras av högskoleutbildningens expansion. Höstterminen 2008 fanns det nästan 330 000 registrerade studenter, vilket nära nog motsvarar en fördubbling jämfört med 1980-talets slut.²⁴

²³ Tidigare var det ungefär 10 procent som antingen inte började på gymnasiet efter grundskolan eller som helt enkelt inte kom in på en gymnasieutbildning och därför hänvisades till någon annan verksamhet. Ungefär 10 procent av dem som lämnar grundskolan har inte behörighet för studier på nationellt program utan hänvisas istället till ett individuellt program (IV).

²⁴ Statistiken härstammar från Högskoleverkets hemsida: www.hogskoleverket.se.

Men även om utbildningsexpansionen är en viktig förklaring till sysselsättningsnedgången i åldrarna 20-24 kan vi inte bortse från arbetslöshetens betydelse. Ca 70 procent ingår enligt arbeidskraftsundersökningarna i arbetskraften. Arbetslöshetstalen har varit tvåsiffriga sedan 1990-talets början. En mycket stor andel av individerna i dessa åldrar är arbetslösa någon del av året. En undersökning inom ramen för utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning visade att ca 100 000 var öppet arbetslösa någon gång under år 2004.²⁵ Till detta ska läggas att ca 60 000 någon gång deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Det betyder att mellan 25 och 30 procent har erfarenhet av arbetslöshet under det aktuella året. Det är en mycket hög andel.

Precis som i andra åldersgrupper bidrog den kraftiga ökningen av arbetslöshetstalen under 1990-talets första år till en uppgång i antalet långtidsarbetslösa ungdomar.²⁶ Ungefär hälften av de öppet arbetslösa i åldrarna 16-24 var då långtidsarbetslösa. Därefter har andelen långtidsarbetslösa minskat betydligt. Andelen långtidsarbetslösa har emellertid fluktuerat påtagligt, något som delvis förklaras av månadsvisa förändringar i programvolymen. Genomsnittligt är arbetslöshetsperioderna för unga och unga vuxna betydligt kortare än för medelålders och äldre. Medeltalet för samtliga åldersgrupper var 76 dagar år 2004 medan motsvarande uppgift för personer i åldrarna 18-24 var 35 dagar.²⁷ Tittar vi däremot på lite mer sentida uppgifter framträder en annan bild. I tabellen nedan redovisas genomsnittlig arbetslöshetstid, relaterat till ålder, för personer som var registrerade som öppet arbetslösa på Arbetsförmedlingen men som fick ett jobb, påbörjade studier eller gick in i ett arbetsmarknadspolitiskt program under september 2009.

Tabell 1. *Genomsnittlig arbetslöshetstid för personer som fick ett jobb, påbörjade studier eller gick in i ett arbetsmarknadspolitiskt program under september månad 2009.*

Totalt inskrivna. Antal dagar.

	20-24 år	25-29 år	25-64 år
Män	75	107	134
Kvinnor	70	97	123
Totalt	73	102	129

Källa: Arbetsförmedlingens analysenhet.

Som framgår av tabell 1 har unga vuxna kortare genomsnittlig arbetslöshetstid, men det genomsnittliga antalet arbetslöshetsdagar är ändå uppseendeväckande

25 SOU 2007:18 *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*. Stockholm: Fritze.

26 För att räknas som långtidsarbetslös i Sverige ska arbetslöshetsperioden ha överstigit sex månader. Bland dem under 25 år definieras en person som långtidsarbetslös efter tre månaders sammanhängande arbetslöshet.

27 SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*. Stockholm: Fritzes.

högt. En förklaring är rimligen finanskrisens effekter på svensk arbetsmarknad efter hösten 2008. Genomsnittliga arbetslöshetstider av den här omfattningen måste betraktas som skadliga, särskilt för unga individer.

Arbetslösheten drabbar inte blint. Som tidigare framhållits är det viktigt att tydliggöra hur arbetslösheten och dess effekter följer ett mönster som hänger samman med sociala strukturer. En större andel ungdomar och unga vuxna lever idag under knappa ekonomiska omständigheter jämfört med förhållandena för två till tre decennier sedan. SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden visar till exempel att andelen fattiga i åldrarna mellan 16 och 24 år mer än fördubblades från 1980-talets andra hälft fram till år 2006, från ca 20 till över 40 procent.²⁸ Gränsen för att räknas som fattig går vid en inkomst som understiger socialbidragsnormen. I alla andra åldersgrupper var andelen fattiga lägre år 2006 än vid 1980-talets början. En växande grupp yngre är också drabbade av psykiska ohälsoproblem, svårigheterna att etablera sig på bostadsmarknaden är välkända.

Som framgår av tabell 2 nedan finns det ett mycket påtagligt samband mellan utbildningsnivå och olika åldersgruppers sysselsättning och försörjningssituation. I tabellen är följaktligen de olika åldergrupperna indelade efter utbildningsnivå: enbart förgymnasial utbildning, fullbordad gymnasieutbildning samt erfarenhet från utbildning på eftergymnasial nivå. Uppgifterna motsvarar varje grupps procentuella andel i respektive kategori, det vill säga andelen av dem som haft sin huvudsakliga inkomst från förvärvsarbete under året, huvudsaklig inkomst i form av studiestöd, a-kassa och/eller aktivitetsstöd, etc. Uppgifterna baseras på SCB:s LISA-databas som innehåller uppgifter om samtliga individer i de aktuella åldersgrupperna. Uppgifterna i LISA-databasen sträcker sig till 2007.

28 SCB. ULF-undersökningarna. Tabell EK 8. Andel fattiga (under socialbidragsnormen). De sista uppgifterna i ULF-undersökningarna avser år 2006.

Tabell 2. Huvudsakliga inkomstkällor relaterade till ålder och utbildningsnivå (procenttal), åren 2005 och 2007.

Ålder	20-24 år		25-29 år		30-64 år	
År	05	07	05	07	05	07
<i><u>Andel med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete</u></i>						
* Förgymnasial	52	62	63	65	61	63
* Gymnasial	73	77	78	79	76	79
* Eftergymnasial	47	56	74	79	83	85
<i><u>Utbildning</u></i>						
* Förgymnasial	15	13	5	4	0	1
* Gymnasial	16	14	4	5	1	1
* Eftergymnasial	49	41	16	13	2	1
<i><u>Arbetslöshet (a-kassa och aktivitetsstöd)</u></i>						
* Förgymnasial	7	3	11	6	5	3
* Gymnasial	5	2	6	3	5	3
* Eftergymnasial	1	0	3	1	3	2
<i><u>Försörjningsstöd (socialbidrag)</u></i>						
* Förgymnasial	11	8	7	6	2	3
* Gymnasial	1	1	1	1	1	1
* Eftergymnasial	0	0	0	0	0	0
<i><u>Sjuk-l aktivitetsersättning (förtidspension)</u></i>						
* Förgymnasial	5	7	5	6	20	21
* Gymnasial	0	1	1	2	9	9
* Eftergymnasial	0	0	0	0	1	3
<i><u>Vård av barn/anhörig</u></i>						
* Förgymnasial	5	3	5	8	1	1
* Gymnasial	2	1	5	6	1	1
* Eftergymnasial	1	1	3	4	2	2

Källa: SCB. LISA-databasen.

Mönstret är mycket tydligt även om uppgifterna varierar mellan 2005 och 2007. Variationerna kan sannolikt förklaras av att 2005 fortfarande präglades av sviter-na efter lågkonjunkturen 2003 och 2004 medan 2007 präglades av en utpräglad högkonjunktur med stark arbetskraftsefterfrågan.

Totalt sett motsvarade gruppen utan fullbordad gymnasieutbildning strax un-der 15 procent av åldersgruppen mellan 20 och 24 år och strax över 10 procent bland dem mellan 25 och 29 år. Ca 75 procent av dem med högst förgymnasial utbildning var födda i Sverige. Totalt omfattade gruppen ca 123 500 individer i

åldrarna mellan 20 och 29 år 2007. De med förgymnasial utbildning var underrepresenterade bland förvärvsarbetande och studerande, men de var överrepresenterade i samtliga andra kategorier i tabell 2 ovan. Förutom bland de arbetslösa är överrepresentationen väldigt påtaglig bland dem som huvudsakligen försörjer sig på försörjningsstöd. De mellan 20 och 29 år med enbart förgymnasial utbildning utgjorde knappt 50 procent av dem som hade försörjningsstöd som huvudsaklig inkomst år 2007. De var, som framgår av tabell 2, också påtagligt överrepresenterade bland dem som hade beviljats aktivitetsersättning (tidigare förtidspension). Drygt 22 000 personer i åldrarna mellan 20 och 29 år levde huvudsakligen på aktivitetsersättning år 2007. Andelen med aktivitetsersättning är mångdubbelt högre bland dem med förgymnasial utbildning jämfört med grupperna gymnasialt och eftergymnasialt utbildade. Andelen ökar också markant med åldern. För dem mellan 30 och 64 år utan fullbordad gymnasieutbildning utgör andelen med sjukersättning (tidigare förtidspension) 20 procent. Mycket talar för att svårigheterna för förgymnasialt utbildade att få en stabil förankring på arbetsmarknaden, i kombination med det höga beroendet av försörjningsstöd, bidrar till att fler och fler – i takt med stigande ålder – beviljas aktivitets- eller sjukersättning.

Det är också intressant att notera att uppgifterna i tabellen visar att en högre andel bland dem utan fullbordad gymnasieutbildning har inkomster för vård av barn som huvudsaklig inkomst. Det illustrerar möjligen att man i den här gruppen skaffar barn tidigare som en försörjningsstrategi när arbetsmarknaden ger ytterst begränsade valalternativ.

Den genomsnittliga tiden i arbetslöshet påverkas i hög grad av utbildningsbakgrunden och födelseland. Unga vuxna upp till 29 år hade under de åtta första månaderna 2009 i genomsnitt ca 15 dagars fler dagar i arbetslöshet än de i samma åldersgrupp som hade en gymnasieutbildning. Skillnaden mellan utrikes födda och svensk födda i samma ålder uppgick till 20 dagar.²⁹

En ungefär dubbelt så stor andel av de utrikes födda i åldrarna 20-24 får någon gång ekonomiskt bistånd – sett över ett år – jämfört med inrikes födda. År 2007 var det ungefär 1,5 procent av de svensk födda ungdomarna i åldern 20-24 år som hade försörjningsstöd som dominerande inkomst. Motsvarande andel för utrikes födda i samma ålder var ca 4 procent. Men återigen: utbildningsbakgrunden är utslagsgivande. Bland de utrikes födda 20-24-åringarna utan gymnasieutbildning var andelen som hade försörjningsstöd som huvudsaklig inkomst 12,5 procent. Bland svensk födda utan gymnasieutbildning i samma ålder var andelen 7 procent.³⁰

29 Arbetsförmedlingens analysenhet.

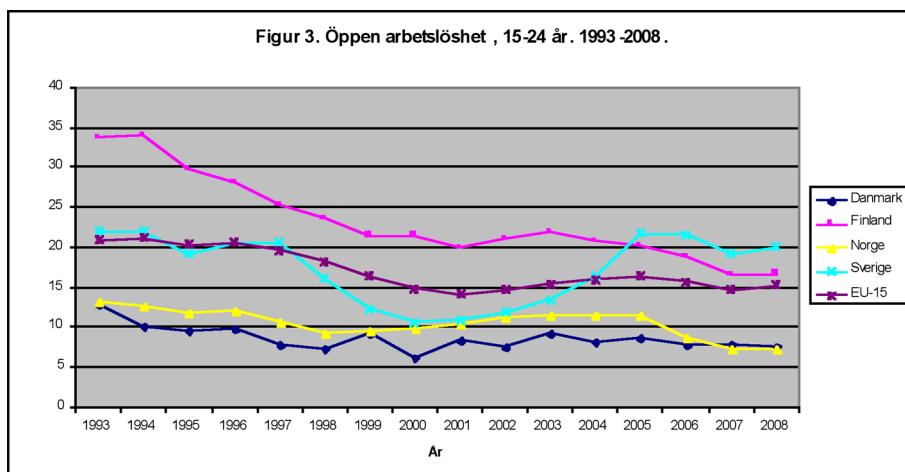
30 Bland de utrikes födda saknade 21 procent i åldrarna mellan 20-24 år och 18 procent i åldrarna mellan 25 och 29 år fullbordad gymnasieutbildning år 2007.

Men det är viktigt att betona att utrikes födda inte är någon homogen grupp ur social synpunkt. En betydande andel har till exempel eftergymnasial utbildning.

Villkoren för dem som har jobb är också annorlunda för yngre än för äldre. Andelen med tidsbegränsade anställningar har ökat starkt och uppgår nu till över 50 procent i åldrarna under 25 år jämfört med ca 10 procent i åldrarna 25-64 år. Närmare 35 procent, framför allt kvinnor, hade deltidsarbeten. I flertalet fall handlar det om ofrivilliga förhållanden. Lönerna är traditionellt mycket lägre för yngre än för äldre. Inom industrin och tjänstesektorn är den genomsnittliga timlönen för personer under 30 år 20 procent lägre än för dem över 30 år.³¹

Är problemen större i Sverige?

Vi kan konstatera att ungdomsarbetslöshet utgör ett betydande problem. Jämfört med förhållandena i våra nordiska grannländer och inom EU kan vi konstatera att Sverige knappast kan betraktas som ett föredöme. Figur 3 ger en översiktlig bild.



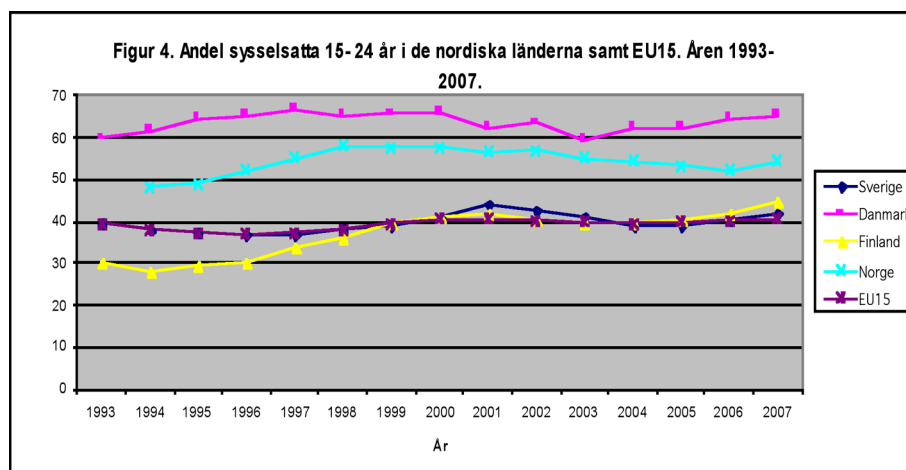
Källor: Eurostat och OECD.

Som framgår av figuren varierar arbetslöshetstalen kraftigt. Finland har haft mycket höga arbetslöshetstal för ungdomar och unga vuxna, men andelen arbetslösa har minskat och ligger nu nära genomsnittet för EU-15. I Sverige har trenden varit negativ sedan 1990-talets slut. Under de senaste åren har arbetslösheten för de yngre varit högre i Sverige än genomsnittet inom EU-15. Danmark och Norge har däremot haft betydligt lägre arbetslöshetstal.

31 Employment in Europe 2007. European Commission. October 2007, Table 14.

Om vi vill få en uppfattning om de yngres ställning på arbetsmarknaden bör vi följaktligen jämföra ungdomars arbetslöshet med den för medelålders och äldre, det vill säga den relativa arbetslösheten, samt närmare studera andelen sysselsatta bland unga relativt andelen sysselsatta för vuxna (25-64 år). Under senare år är det bara i Danmark av de nordiska länderna som den relativa ungdomsarbetslösheten har varit lägre än inom EU-15. I Norge har den relativa ungdomsarbetslösheten varit betydligt högre, men då måste vi komma ihåg att andelen arbetslösa är mycket lägre än inom EU-15. För svensk del är bilden betydligt mindre gynnsam. Här har den relativa ungdomsarbetslösheten ökat parallellt med en ökad andel arbetslösa bland ungdomar.

Även sysselsättningsgraden för unga varierar betydligt mellan de nordiska länderna. En förklaring är att andelen studerande mellan 15 och 25 år ökar olika mycket i olika länder.



Källa: Eurostat.

Unga i Danmark och Norge har, som framgår av figur 4, haft en klart högre sysselsättningsgrad än i Finland och Sverige. Nivåerna i Finland och Sverige ligger mycket nära genomsnittet för EU-15. Är andelen studerande högre i Finland och Sverige än i övriga nordiska länder? Ja, men skillnaderna är inte särskilt stora. År 2004 var andelen studerande i åldern 15-24 ca 70 procent i Finland och 68 i Sverige jämfört med 66 procent i Danmark och 64 procent i Norge. Som jämförelse kan nämnas att andelen studerande i samma åldersgrupp inom EU-15 var

59 procent.³² Skillnaderna i andelen studerande är alltså inte tillräckligt stora för att förklara variationerna i sysselsättningsgraden.

Det finns ett grundläggande problem med jämförbarheten i de statistiska uppgifterna. I Danmark och i Norge där stora ungdomsgrupper följer lärlingsutbildning blir sysselsättningsandelen högre eftersom lärlingar registreras som anställda medan elever i skolförlagd yrkesutbildning som dominerar i Sverige och Finland (länder utan omfattande lärlingsutbildning) inte räknas till arbetskraften. Enligt EU:s statistikorgan eurostat är Danmark vid sidan av Nederländerna det land som har högst andel sysselsatta i åldrarna 15-24, ca 65 procent varav ca 40 procent är lärlingar och andra studerande. Sverige har en sysselsättningsandel på 40 procent i den aktuella åldergruppen varav knappt 15 procent är studerande.³³

En annan viktig förklaring till skillnaderna utgörs av variationer i andelen inaktiva ungdomar. I Finland och Sverige är andelen inaktiva bland ungdomar och unga vuxna högre än i övriga nordiska länder. I Finland är andelen inaktiva av dem mellan 20-24 år 6,6 procent år 2007, i Sverige 6,2 procent, i Danmark 5 procent och i Norge 5,8 procent.³⁴

Sammanfattning

Forskningen om ungdomars etablering på arbetsmarknaden stärker bilden av utbildningens avgörande betydelse. Otillräcklig utbildning i betydelsen oavslutad gymnasieutbildning ökar sannolikheten för långvarig arbetslöshet och försörjningsproblem. Forskningen visar också att arbetslösheten har en rad olika negativa följdverkningar, bland annat på hälsoområdet. Samtidigt pekar flera nordiska studier på att arbetslöshet långt ifrån behöver leda till social exkludering. De offentliga trygghetssystemen och de politiska insatser som görs för att motverka exkludering tycks – framför allt jämfört med de anglosaxiska länderna – vara relativt framgångsrika. Det är inte de arbetslösa i allmänhet utan en grupp av långtidsarbetslösa som har störst problem. Detta kan i sin tur härledas till en kombination av olika sociala riskfaktorer: svag utbildning, familj med svag ekonomi och boende i socialt utsatta områden.

Ungdomsforskare verkar ense om att övergångsmönstren från ungdomsliv till vuxenliv liksom från skola till arbetsliv har förändrats under senare decennier. Mönstret är inte bara mer utdraget. Övergången är inte så linjär och utstakad

32 Eurostat.

33 Employment in Europe 2007. European Commission. October 2007. Chart 20: Youth (15-24) employment rates by current education status, 2006.

34 OECD Education at a Glance 2009. Indicator C3.

som tidigare. Processen är fylld av hopp uppåt och nedåt. Problemet är att de insatser som görs inom utbildningssystemet liksom arbetsmarknadspolitiken inte är tillräckligt anpassade till dessa förändringar. Aktiveringspolitik präglad av tvång och fokus på jobb är exempel på en ensidig politik som inte ger utrymme för individanpassade åtgärder och inte heller låter den enskilde individen vara med och påverka insatsens karaktär. Jobb behöver inte heller alltid vara det mest eftersträvarvärda målet. Tvärtom kan en insats som leder till ett okvalificerat jobb minska individens möjligheter att utvecklas och klara egenförsörjningen på längre sikt. Studier av ungdomsinsatser i England visar till exempel att ungdomar som saknar yrkesutbildning ofta fastnar i låglöneselement på arbetsmarknaden.³⁵ Jobbsubventioner bidrar till traditionell undanträngning och välfärdseffekterna för de arbetslösa är högst diskutabla.³⁶

I det följande kommer vi att fördjupa diskussionen om några av de frågor som behandlats översiktligt i detta inledningskapitel. Vi ska i första hand, som framhålls inledningsvis, spegla den nationella problembilden via ett antal kommuners erfarenheter. I vilken utsträckning kan man tala om att politiken tillgodoser grundläggande krav på samordning och likvärdighet? Vi inleder med ett kapitel som berör gymnasieskolan och lärlingsutbildningen.

35 Detzel, Patrick & Rubery, Jill (2002) "Employment systems and transitional labour markets: a comparison of youth labour markets in Germany, France and the UK" i Schmid, Günther & Gazier, Bernard (red.) *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar.

36 Effektvärderingar har visat att anställningssubventioner inte påverkar den totala arbetslöshetsnivån utan snarare tenderar att leda till en omfördelning av arbetslösheten (vilket i och för sig kan vara önskvärt). Än värre är att de som omfattas av subventionerna ofta skulle ha fått jobb även utan subventioner (dödviktseffekter).

Individuella programmet och lärlingsutbildningen

I detta kapitel diskuteras några förhållanden kopplade till gymnasieskolan. I fokus står erfarenheterna i de tio kommunerna. Kapitlet är indelat i två delar. I den första delen behandlas frågor om det individuella programmet. I den andra delen behandlas erfarenheter av lärlingsutbildning.

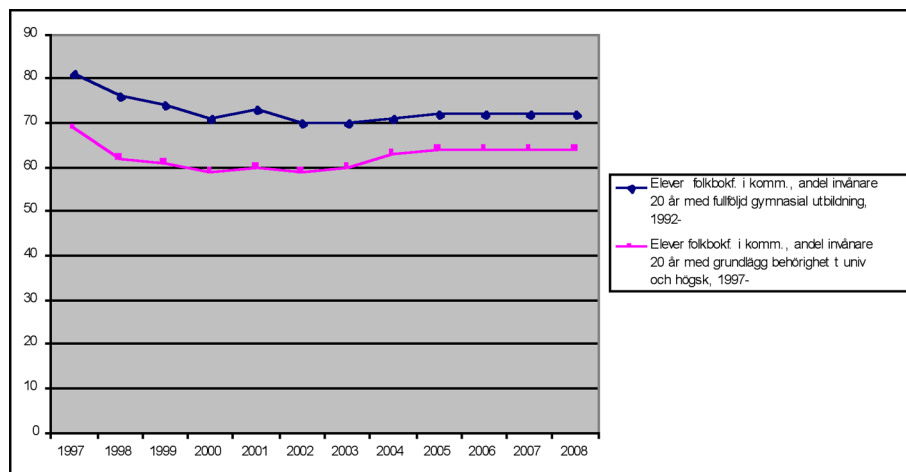
IV och genomströmning – lokala erfarenheter

Vi har haft en långsiktig trend präglad av en generellt stigande utbildningsnivå i Sverige. Det gäller all utbildning på efterobligatorisk nivå, både på gymnasial och på eftergymnasial nivå. Men vad gäller andelen unga och unga vuxna med gymnasieutbildning bröts den stigande trenden för ungefär tio år sedan. Även om det är en ganska omdiskuterad fråga inom forskningen är det mycket som talar för att detta trendbrott bör relateras till programgymnasiets införande och de förändringar som då följde av de yrkesinriktade programmen.³⁷ Det finns också andra faktorer som kan förklara de ökade svårigheterna när det gäller genomströmningen på gymnasial nivå. En faktor som vi får anledning att titta närmare på är sambandet mellan andelen utrikes födda och utbildningsresultaten. Det är ett samband som ofta framhålls på nationell nivå och bör också kunna urskiljas i uppgifter om genomströmning och utbildningsresultat i de kommuner som vi har valt att titta närmare på.

37 SOU 2008:105 *Långtidsutredningen 2008*. Stockholm: Fritzes.

Andelen personer som uppnått 20 år med slutfärd från gymnasieskolan uppgick till drygt 80 procent i genomsnitt för samtliga svenska kommuner i mitten av 1990-talet.³⁸ År 2008 var andelen strax över 70 procent.

Figur 5. Andel 20-åringar med slutfärd respektive grundläggande högskolebehörighet. Genomsnitt för samtliga kommuner. Åren 1997-2008.

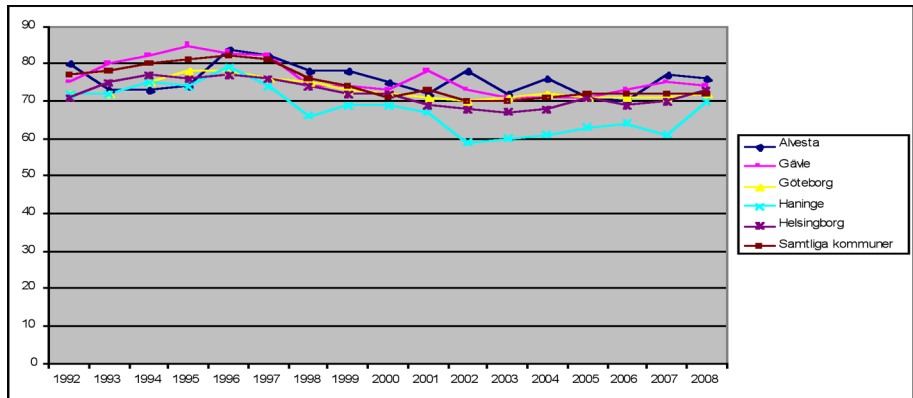


Källa: Skolverket. Databas för jämförelsetal.

I våra undersökningskommuner är bilden splittrad. En del av kommunerna lyckas bättre med genomströmningen, andra sämre. Frågan är då om det finns något samband mellan resultaten i gymnasieskolan, å ena sidan, och förutsättningarna för kommunens utbildningsverksamhet å andra sidan. Med förutsättningarna avser vi bland socioekonomiska förhållanden som andelen utrikes födda elever och andelen barn som växer upp i hushåll med försörjningsstöd. Men vi avser också mer kvalitativa aspekter som kommunala utbildningsföreträdares uppfattningar om utbildningens villkor, om problem relaterade till genomströmning och IV-programmet.

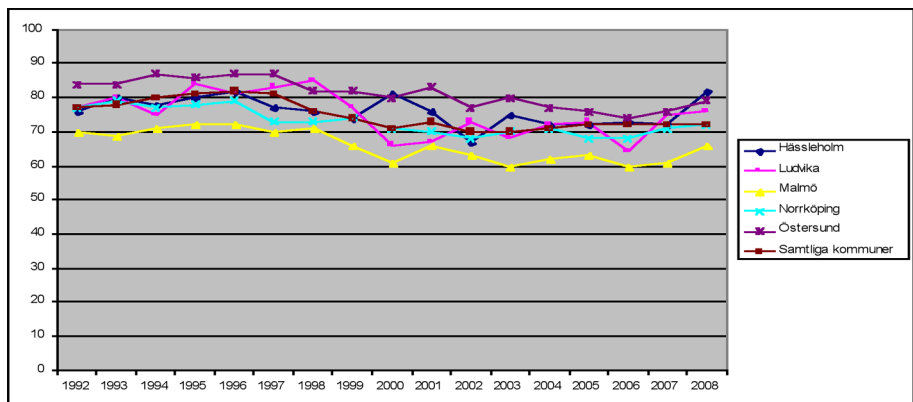
³⁸ Uppgiften avser således genomsnittet för kommunala skolor. Olika fristående skolor räknas inte in i medeltalet. Denna och de fortsatta statistiska uppgifterna baseras i huvudsak på Skolverkets statistik (Barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat - Kommunal nivå. Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning).

Figur 6. Andel individer med slutbetyg från kommunala gymnasieskolor fyra år efter påbörjade studier i Alvesta, Gävle, Göteborg, Haninge, Helsingborg och i Sveriges samtliga kommuner, åren 1992-2008.



Källa: Skolverket. Databas för jämförelsetal.

Figur 7. Andel individer med slutbetyg från kommunala gymnasieskolor fyra år efter påbörjade studier i Hässleholm, Ludvika, Malmö, Norrköping, Östersund och i Sveriges samtliga kommuner, åren 1992-2008.



Källa: Skolverket. Databas för jämförelsetal.

Som framgår av figur 6 och 7 är det en ganska jämn spridning av kommunerna i förhållande till genomsnittet för samtliga kommuner. Mindre kommuner som Alvesta, Hässleholm och Ludvika visar relativt goda resultat. Det gäller också

Östersund, som dock får räknas till kategorin medelstora kommuner i glesbygd.³⁹ Även Gävle, som också får betraktas som en medelstor kommun, har visat relativt goda resultat ur genomströmningssynpunkt. Samtliga dessa kommuner har mindre än 100 000 invånare och räknas inte som en del av någon storstadsregion.

I Ludvika och Smedjebacken bedrivs gymnasieutbildning gemensamt via kommunförbundet Västerbergsslagens utbildningscentrum.

De övriga kommunerna i urvalet har antingen ett större invånarantal eller utgör en del av en storstadsregion. Göteborg och Malmö utgör de två storstäderna i urvalet. Helsingborg och Norrköping får också räknas som större städer med starka industritraditioner. Haninge är en mindre kommun med knappt 80 000 invånare, men utgör en del av Storstockholm. I samtliga dessa fem kommuner har också andelen med fullföljd gymnasieutbildning vid 20 års ålder varit lägre. Den negativa avvikelsen i jämförelse med kommungenomsnittet är mest påtaglig för Malmö och Haninge. Mycket talar för att andelarna med slutbetyg vid 20 års ålder delvis kan förklaras i relation till skilda segregationsmönster och socioekonomiska förhållanden, till exempel andelen utrikes födda. I de större kommunerna är andelarna med utländsk bakgrund i befolkningen och bland eleverna i gymnasieskolan betydligt högre än i de mindre kommunerna. Den genomsnittliga andelen utrikes födda i kommunernas gymnasieskolor var 16 procent år 2008. I Ludvika⁴⁰ och Östersund⁴¹ var andelarna mycket lägre, 8 respektive 5 procent, medan andelen utrikes födda i Alvesta var högre än genomsnittet, nämligen 17 procent. I Gävle och Hässleholm har andelarna legat under genomsnittet.⁴²

Malmö är den undersökningskommun som avviker mest i förhållande till kommungenomsnittet. Andelen utrikes födda gymnasieelever har överstigit 40 procent sedan år 2002. År 2007 var andelen 43 procent. I Göteborg var motsvarande andel 30 procent, i Haninge 22 procent, i Helsingborg 24 procent och slutligen i Norrköping 21 procent.

Variationerna mellan kommunerna när det gäller andelen elever i IV är betydande mellan undersökningskommunerna. Malmö avvek återigen med en andel elever på IV som låg långt över genomsnittet för de kommunala gymnasieskolorna. Andelen IV-elever i Malmö uppgick till 19 procent år 2008, jämfört med

39 Dessa uppgifter bekräftas också om vi studerar Svenska kommun- och landstingsförbundets rapport "Öppna jämförelser 2008 – gymnasieskolan". Där framgår bland annat att de nu angivna kommunerna får en relativt god "ranking" när man listar samtliga kommuner efter hur stor andel av gymnasieeleverna som har fullföljt sin utbildning inom tre år. SKL:s studie avser de som lämnade gymnasieskolan läsåret 2006/2007.

40 Siffran gäller kommunförbundet Västerbergsslagens utbildningscentrum med Ludvika och Smedjebacken som medlemskommuner.

41 Siffran gäller Jämtlands Gymnasieförbund som har fyra medlemskommuner: Östersund, Bräcke, Krokom och Ragunda.

42 Men dessa tre kommuner har närmat sig genomsnittet under senare år (Skolverket, 2009, uppgifter på kommunnivå).

strax under 10 procent för samtliga kommunala gymnasieskolor i Sverige. Även i Haninge låg andelen elever inom IV betydligt högre än genomsnittet, den uppgick till drygt 15 procent. I Alvesta uppgick andelen elever inom IV till drygt 24 procent; orsakerna till detta återkommer vi till längre fram i kapitlet. Gävle hade en andel elever på IV som låg strax under 12 procent medan andelen elever på IV i Göteborg låg över 12 procent. Andelen i Norrköping är något lägre än i Gävle. Östersund hade den lägsta andelen elever i IV-program, enbart drygt 6 procent. Även Helsingborg har haft en lägre andel elever i IV-program, andelen låg strax under riksgenomsnittet för år 2008. De kommunala skolorna i de andra kommunerna låg också nära riksgenomsnittet för de kommunala skolorna.⁴³

Andelen barn och ungdomar (0-19 år) som växer upp i hushåll med försörjningsstöd är en viktig socioekonomisk variabel som också bör vara intressant att diskutera i relation till utbildningsresultat. Andelen barn och ungdomar i bidragshushåll är högst i storstäderna. Andelarna har minskat under åren sedan den senaste lågkonjunkturen från 2004, men stiger nu återigen som ett resultat av finanskrisens återverkningar på arbetsmarknaden sedan hösten 2008. Malmö ligger högt över det nationella genomsnittet med en andel på 18 procent av barnen i bidragshushåll år 2007. Genomsnittet för samtliga kommuner i landet var 7 procent. Även Göteborg och Norrköping översteg det nationella genomsnittet med flera procentenheter. I de två sistnämnda kommunerna utgjorde andelen barn i bidragshushåll över 10 procent år 2007.

Tabell 3. Andelen barn och ungdomar (0-19 år) i hushåll med försörjningsstöd, åren 2000-2007.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alvesta	8	8	8	8	9	7	8	8
Gävle	8	7	7	7	8	7	7	7
Göteborg	19	17	16	15	14	13	12	11
Haninge	8	6	5	6	6	6	6	5
Helsingborg	14	14	12	11	10	10	9	8
Hässleholm	8	7	6	6	5	5	5	4
Ludvika	9	8	7	7	-	8	7	8
Malmö	28	27	25	24	23	22	19	18
Norrköping	14	12	11	11	11	10	10	10
Östersund	8	8	7	7	7	6	6	5
Riket	10	9	8	8	8	7	7	7

Källa: Socialstyrelsen. Statistikdatabaser – ekonomiskt bistånd. Den sista tillgängliga uppgiften gäller år 2007.

Uppgifterna om andelen barn och ungdomar i hushåll med försörjningsstöd i tabell 3 talar för att en större andel av befolkningen har bekymmersamma försörjningsvillkor i större städer. Andelen utrikes födda och boendesegregationen i

⁴³ Skolverket, 2009, uppgifter på kommunnivå.

storstäderna är viktiga bakgrundsfaktorer i sammanhanget, men inte de enda faktorerna av betydelse. Malmö framstår återigen som en kommun med särskilt stora försörjningsproblem. Andelen barn och unga med försörjningsstöd är mer än dubbelt så stor som genomsnittet för samtliga kommuner. Göteborg har en klart högre andel utrikes födda men avståndet i förhållande till kommungenomsnittet när det gäller andelen barn och unga med försörjningsstöd har minskat på senare år. Helsingborg har haft en högre andel med försörjningsstöd, men har närmat sig genomsnittet trots att andelen utrikes födda är relativt hög. Norrköping ligger klart över genomsnittet trots en lägre andel utrikes födda än till exempel Helsingborg.

I Haninge är andelen med försörjningsstöd lägre än genomsnittet, trots att andelen utrikes födda är betydligt större. Det sistnämnda kan tala för att Stockholmsregionens expansiva arbetsmarknad ger bättre förutsättningar ur försörjningssynpunkt. Det lokala arbetsmarknadsläget och pendlingsförutsättningarna är utslagsgivande för försörjningsmöjligheterna. Men det är likafullt rimligt att se uppgifterna om andelen barn och unga i hushåll med försörjningsstöd som en av flera viktiga faktorer som säger något om ungas utsatthet och förutsättningar att klara en gymnasieutbildning.

I det följande ska vi belysa verksamheter och uppfattningar om IV i undersökningskommunerna. I avsnittet sammanfattas ett antal intervjuer.

Om genomströmning och IV på lokal nivå

Syftet med undersökningen är att belysa hur man ser på verksamheterna inom det individuella programmet och problemen med genomströmningen på lokal nivå. Vilka uppfattningar finns det om mål/syfte med IV bland annat med avseende på inslag av yrkesutbildning? Säger man något om vilka som går på IV och effekterna av IV-utbildningen?

Göteborg

Lill Backlund och Åke Hallberg⁴⁴, verksamma vid utbildningsförvaltningen i Göteborgs stad, framhåller att andelen som läser på IV är alldeles för hög. Genomströmningen (andelen elever som går över till ett nationellt program) anses inte vara tillfredsställande. Enbart en mindre andel av IV-eleverna går över till ett nationellt program. Många som lämnade IV klarade inte kraven på ett natio-

⁴⁴ Intervju med Lill Backlund och Åke Hallberg, verksamma vid utbildningsförvaltningen i Göteborgs stad, 2007-10-18.

nellt program, vilket gjorde att flera hoppade av. Backlund säger att: "Detta gör att det skapas oerhört mycket ångest och frustration och misslyckande för de här ungdomsgrupperna." Flera väntar i många år med att återuppta studierna inom vuxenutbildningen. En del IV-elever som lämnat studierna för att söka arbete uppvisar högre arbetsmarknadsanknytning än IV-elever som gått över till och därefter fullföljt ett nationellt program. Backlund är bekymrad över det beröm IV fått av elever som jämfört med sina nio år i grundskolan, där de inte fick stöd och uppmärksamhet.

Backlund anser att förutsättningen för en högre genomströmning på IV är en mer sammanhängande studietid på tolv år "...där ungdomar har något att uppnå, där man inte blir vägd och bedömd mitt i sitt lärande och där man tar hänsyn till individuella förutsättningar utan att stämpla eleverna."

Backlund och Hallberg menar att det finns myter om att det är fel på IV-elev-erna. Flera av dessa ungdomar har nyligen flyttat till Sverige. Dessa ungdomar är inte behöriga för gymnasiala studier även om de anses vara mycket motiverade. Det kan ta flera år för dessa elever att komma in i systemet, de behöver minst "ett år för att lära sig engelska på svenska". Det är inte alla som hinner ikapp under tre år på gymnasienivå.

De intervjuade uppger att IV utgör en möjlighet för elever som har missat kunskaper på grundskolenivå. Enligt Backlund genomsyras IV av en människosyn som står för att "alla kan och alla vill och alla måste få möjligheten att ta till sig kunskaperna när de känner att de vill". Eleven skall hjälpas att få ett bättre självförtroende, det gäller att "först reparera och därefter bygga". Utmaningen anses vara att minska antalet elever på IV. Att möta IV-elever som är skoltrötta med mer av utbildning anses vara ett svårt uppdrag. En annan utmaning är att hitta bra praktikplatser. IV-elev-erna är inte attraktiva för arbetsgivarna, denna grupp elever "har ett handikapp, de är bakbundna på många sätt". Det är svårt att övertyga arbetsgivare till att ta sitt samhällsansvar genom att betrakta IV-elever som potentiella arbetstagare.

En fjärdedel av IV-elev-erna gick ett särskilt yrkesförberedande utbildning tillsammans med elever från nationella program (PRIV-elever). Enligt Backlund och Hallberg var genomströmningen inte tillfredsställande. Det uppges vara svårt att ringa in de faktorer som gör att eleven inte kan gå över till nationellt program. Många gånger är det frågan om en komplex social problematik och psykiska problem.

Claes Henriksson⁴⁵, gruppchef på kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgs stad, påpekar att effektiviteten i IV inte enbart kan diskuteras i tidsbegränsade mål och siffror. Istället borde man fokusera det individuella och långsik-

⁴⁵ Intervju med Claes Henriksson, gruppchef, kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgs stad, 2007-10-18.

tiga perspektivet. Eleven kan utvecklas mycket bra efter fem år. Praktikplatserna framhölls emellertid som ett problem. Oavsett politiska ambitioner, ideologisk förankring och verksamhetens inriktning anses praktikplatsen vara en nyckellösning. Men det uppges vara svårt att hitta bra praktikplatser. Inte ens utökade ekonomiska resurser kan lösa svårigheten att hitta bra praktikplatser till alla.

Jan Svensson⁴⁶, företrädare för socialtjänsten i Göteborgs stad, berättar att socialtjänsten vägleds av ett individanpassat perspektiv inom en organisation som tillämpar kollektiva lösningar såsom man gör inom skolans värld. Man använder sig av individuella studieplaner i en verksamhet som präglas av kollektiva lösningar. Resultatet blir ett misslyckande, enligt Svensson. Socialtjänsten, precis som skolan, förklaras ha en benägenhet att ta på sig rollen som syndabock. Det blir samma bekymmer att kunna hävda sig och vara stolt över det man faktiskt gör trots alla förutsättningar som inte är tillräckliga. Organisationer som regleras nationellt gynnar inte ungdomarna, enligt Svensson.

I Göteborg finns en skola där man arbetar aktivt med lärlingsliknande utbildning inom ramen för IV, nämligen Frölundagymnasiet. Skolan omfattar ett Yrkesförberedande centrum (YC) med drygt 300 elever och var tidigare en del av Vingagymnasiet.⁴⁷ YC omfattar i sin tur en rad olika utbildningsformer och inriktningar. Gemensamt för samtliga är att en del av tiden disponeras på en arbetsplats och på skolans verkstad och att en annan del av tiden består av kärnämnesstudier. Det exakta upplägget och intensiteten i studierna anpassas till den enskildes förutsättningar. Här finns utbildningar för dem som redan från början vet vilket yrke de siktar på, så kallad individuell yrkesutbildning. Eleverna tillbringar 3-4 dagar på en arbetsplats och 1-2 dagar i skolan för att läsa svenska, matematik och andra kärnämnen. Det finns en rad olika bransch- och yrkesinriktningar: industri, restaurang, butiksarbete, barn- och äldreomsorg samt bygg. Men även prova-på-kurser finns för dem som inte har ett tydligt mål. Under ett års tid får eleverna prova på tre till fyra yrken. Efter att de bestämt sig för en yrkesinriktning övergår de till individuell yrkesutbildning. Ungefär 85 elever följde hösten 2008 individuell yrkesutbildning. Drygt 100 elever fanns i prova-på-utbildningen. Utöver individuell yrkesutbildning och prova-på-kurser fanns andra utbildningsalternativ på YC: teknisk basutbildning (inriktning på motorer), vägvalet, profil

46 Intervju med Jan Svensson, företrädare för socialtjänsten i Göteborgs stad, 2007-10-18.

47 Vingagymnasiet var en renodlad IV-skola som under 2008 delades upp i fyra enheter. Vid sidan av YC finns bland annat ett Studieförberedande centrum, det vill säga en IV-utbildning med allmänteoretisk profil för dem som i första hand siktar på vidare studier, som idag bedrivs i anslutning till Lärcentrum Vasa (*Översyn av ledningsorganisationen för Vingagymnasiet*, 2008). Mot bakgrund av den nedgång i elevantalet som prognostiseras för Göteborgs stad, liksom för gymnasieskolorna i landet som helhet, utreds vintern 2008 möjligheterna att avveckla Frölundagymnasiet. Enligt de preliminära planerna skulle Yrkesförberedande centrum föras över till en annan skola från ht 2010 (*Förslag på förändringar i organisationen inom Göteborg Stads gymnasieskolor för att möta framtidens gymnasieskola*, 2008).

häst och SPA. Dessa har emellertid mindre omfattning och en otydligare yrkesprofil. De riktar sig till elever med större motivationsproblem.

Även om YC bara har funnits en kortare har man, enligt Olle Persson⁴⁸, som är utvecklingsansvarig på Yrkesförberedande centrum i Göteborgs stad, goda erfarenheter av samarbetet med arbetslivet. År 2008 hade man etablerat ett effektivt utbyte med 300 företag. Intresset för att ta emot elever var stort. Det handlade i hög grad om mindre företag som såg utbildningen som ett instrument för att underlätta framtida personalrekrytering. Företagen framhöll ett antal fördelar med en arbetsplatsanknuten utbildning framför en skolförlagd yrkesutbildning: eleverna lär sig tidigt vad det innebär att ingå i ett arbetslag, man blir van vid att möta kunder och man får erfarenheter av att arbeta med den senaste tekniska utrustningen.

Persson efterlyser ett särskilt programråd för YC. Han vill även utveckla kontakterna med de ordinarie yrkesprogrammen i Göteborg och indirekt med programråden för dessa utbildningar. Det saknar ett systematiskt samarbete med fackliga organisationer, även om det informella utbytet tycks fungera bra med samtliga organisationer (utom bygg som är uttalat negativa till YC). Man saknar också kontakter med större företag, till exempel Volvo och SKF, som istället har sina egna gymnasier.

Persson är kritisk till att IV-utbildningarna inte fått ingå i försöksverksamheten för lärlingsutbildning som initierades hösten 2008 (som bara erbjudits elever på nationella program). Han är också kritisk till att debatten om yrkes- och lärlingsutbildning i hög grad styrs av de stora företagens och centrala fackliga organisationernas perspektiv på arbetslivet. Persson ifrågasätter den bild av arbetslivets allt högre kvalifikationskrav som styr den utbildningspolitiska debatten. Han betonar istället behovet av enklare yrkesutbildning, dels för att tillgodose arbetskraftsbehovet i mindre och medelstora företag, dels för att ge möjligheter att utveckla en yrkesidentitet med allt vad det innebär i form av självförtroende och försörjningsmöjligheter.

Gävle

Jan Erik Liljegen,⁴⁹ förvaltningschef på Utbildning och Arbete i Gävle kommun, anser att synen på IV i Gävle är annorlunda. Ambitionen är att IV skall vara ett alternativ till nationella program, inte endast en väg tillbaka till sådana. Även i Gävle är andelen elever på IV hög och Liljegen är kritisk till betygssystemet. Han anser dessutom att kraven på kärnämnen i gymnasieskolan är för stora.

48 Telefonintervju med Olle Persson, utvecklingsansvarig på Yrkesförberedande centrum i Göteborgs stad, 2009-01-02.

49 Intervju med Jan Erik Liljegen, förvaltningschef på Utbildning och Arbete i Gävle kommun, 2007-10-24.

Liljegren menas att det satsas resurser på IV för att erbjuda eleverna goda förutsättningar för att läsa in kärnämnen. Eleverna skall ha en meningsfull tid på IV, det skall inte endast vara frågan om att hålla ungdomarna igång. Detta måste också gälla elever som aldrig kommer att söka till nationellt program. Enligt Liljegren når ungefär 7 procent av eleverna inte fram, oavsett lösningar och resurser. I den här gruppen finns en svår problematik som skolan inte kan lösa. Lärlingsutbildning anses inte vara en lösning för dessa elever. Inte särskilt många elever från IV skulle kunna komma in på en lärlingsutbildning.

Liljegren uppger att 50 procent av eleverna från IV någon gång går över till ett nationellt program. Det är ytterst få elever som lämnar IV för en anställning. Ett sätt att förbättra genomströmningen kan vara att sätta in flera åtgärder redan i grundskolan. Det bedöms att gymnasieskolan kan bli bättre på att använda individspecifika åtgärder och på att utveckla utbildningsformer som följer elevernas behov och förutsättningar. Liljegren vill se mer av flexibilitet och individanpassning. Utmaningen med IV är att hitta nya lösningar, nya möjligheter. Det är inte konstruktivt att upprepa samma struktur år efter år.

Samarbetet mellan IV, näringsliv och den offentliga sektorn bedöms fungera bra. Det är genom dessa goda kontakter som man hittar praktikplatser för IV-elever, enligt Liljegren. Det förklaras att IV inte omfattar någon formell lärlingsutbildning, men den praktik som finns inom ramen för IV är lärlingslik. Eleven har alltid en handledare på praktikplatsen. Handledaren får ingen ersättning. Däremot ersätter skolan varje praktikplats genom ett avtal med arbetsplatsen (16 000-17 000 kronor/år). Praktikplatsen skall vara individanpassad så långt detta är möjligt. Enstaka elever har denna praktik på heltid, andra i kombination med studier på skolan, där de läser in behörighet för ett nationellt program.

Wolter Planck,⁵⁰ socialchef i Gävle kommun, omtalar att IV är ett av de mest omfattande gymnasieprogrammen i Gävle. Enligt Planck är IV inte ett fördelaktigt gymnasieprogram för den enskilde. Utbildningen har stigmatiserande effekter.

Alvesta

I Alvesta finns speciella omständigheter eftersom det är en relativ låg andel elever som väljer läsa i hemkommunen. Resursstarka och motiverade elever väljer att studera i grannkommunen Växjö.

⁵⁰ Intervju med Wolter Planck, socialchef i Gävle kommun, 2007-10-24.

Tabell 4. *Andelen elever som läst IV i Alvesta och andelen elever som läst IV i Sverige, åren 2005-2007.*

<i>Andel elever som läst IV i Alvesta</i>				<i>Andel elever som läst IV i Sverige</i>			
2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
18%	16,7%	19%	23,3%	8,7%	9,1%	9,8%	9,9%

Källa: Skolverkets databas (2009).

Stig-Olof Berg⁵¹, gymnasieskolans rektor i Alvesta, menar att andelen elever som kommer från grundskolan till IV ligger på hög nivå. De senaste åren har antalet elever som går IV ökat. Berg finner ingen förklaring till denna utveckling. Berg önskar att man lät bli att upprepa den välkända förklaringen där "universitetet skyller på gymnasiet och gymnasiet skyller på grundskolan. Så lätt är det inte /.../ Jag vet inte vad det handlar om."

Genomströmningen på IV bedöms vara tillfredsställande. Många elever går så småningom över till ett nationellt program. Det finns också PRIV-elever, det vill säga IV-elever som läser vissa kurser på ordinarie program. En stor del av dessa elever har utländsk bakgrund. Flera PRIV-elever saknar fullständigt betyg i engelska. Berg menar att många aldrig kommer att klara engelskan. Man kan fråga sig om dessa elever verkligen behöver engelska för att arbeta i affär, enligt Berg. Det finns inte något yrkesutbildningsprogram inom IV. Dock är det på tal att införa en handelsutbildning med anknytning till IV från år 2008.

Enligt Berg trivs eleverna på IV. Eleverna studerar i mindre grupper, i en ny miljö med nya lärare. Det tilläggs att det är oroväckande med elever som går 3 år på IV utan att bli behöriga för ett nationellt program. Dessa elever kan känna sig alltmer misslyckade och därmed få en negativ självbild. I dessa fall, om man tänker på eleven i första hand, kan nyttan med skolestudier ifrågasättas, enligt Berg. Ett alternativ som nämns är lärlingsutbildning.

IV delas in i tre linjer. IV1: för att ge eleven behörighet till ett nationellt program. IV2: för att hjälpa eleven bestämma sig för en yrkesroll. På denna linje finns elever som går i skolan för att "hitta någon slags social plattform för att fungera i samhället". IV2 hade 15 elever.⁵² IV3: för att hjälpa eleven att bygga upp självförtroendet och motivera för studier. IV3 omfattar två grupper med sammanlagt 14 elever.⁵³ Den ena gruppen består av elever som haft en hög frånvaro från grundskolan, kanske aldrig läst på grundskolenivå. I den andra gruppen återfinns elever med diagnoser (till exempel ADHD och grav dyslexi). Vad som görs under skoldagen bestäms tillsammans med eleven. Från en grupp på 7-8 är det högst 2-3 elever som befinner sig i skolan; de andra är på praktik. Samtliga skall

51 Intervju med Stig-Olof Berg, gymnasieskolans rektor i Alvesta, 2007-10-30.

52 Verksamhetsberättelse IV2 läsåret 2006/2007 (2007). Alvesta: Alvesta kommun.

53 Verksamhetsberättelse IV3 läsåret 2006/2007 (2007). Alvesta: Alvesta kommun.

i omgångar ut på praktik. Det påpekas att det är viktigt med personaltäthet för att stötta varje elev. Från IV3 har två elever gått vidare till studier på folkhögskola och ytterligare två fått provanställning på sin praktikplats. Indelningen av IV har gjorts för att kunna utgå ifrån den enskildes förutsättningar, "Det är ett sätt att arbeta som andra kommuner skulle ha glädje av att lära sig", enligt Berg.

En positiv aspekt med IV uppges vara att eleven kan komplettera betygen. Dessutom framhålls att en stor grupp elever lär sig "hur man uppträder". De skaffar sig kunskaper och färdigheter som krävs för att bygga en yrkesroll. En annan positiv aspekt är kontakten med arbetslivet (framförallt med små industriföretag och handel) genom praktikplatsen. Det finns exempel på elever som saknar godkända betyg i både matematik och svenska, men som på praktikplatsen visat skicklighet, till exempel som svetsare, vilket lett till provanställning. "Det tycker jag är fantastiskt bra, för de eleverna är detta guld värt", säger Berg. Som negativ aspekt nämns att en del elever går för länge på IV. Enligt Berg bör ingen elev gå längre tid än två år på IV. Efter denna period bör man hitta en konkret lösning för eleven utifrån ett helhetsperspektiv på den enskilde; detta borde göras tillsammans med arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

Lisbeth Trollér⁵⁴, arbetsförmedlingens chef i Alvesta, berättar att arbetsförmedlingen och gymnasieskolan kom överens (hösten 2007) om två kontaktpersoner som skolan skall tillsätta. Kontaktpersonerna skall vara knutna till IV och informera arbetsförmedlingen om någon vill hoppa av studierna. Kontaktpersonerna skall dessutom lämna information om elever för att arbetsförmedlingen inte skall behöva upprepa tidigare gjorda utredningar för att hitta redan dokumenterat arbetshandikapp.

Malmö

Malmö sticker ut med en genomströmning som ligger avsevärt under riksgenomsnittet.

Tabell 5. *Genomströmning, andel (%) elever i Malmö med slutbetyg från gymnasieskolan inom 4 år, åren 2001-2006*

<i>Program/år</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Nationella program	78	75	75	77	83	80
Individuella program	18	19	21	20	19	18
Specialutformade Program	71	78	73	72	78	76

Källa: Malmö Stad, Utbildningsförvaltningen, Kvalitetsredovisning 2006.

⁵⁴ Intervju med Lisbeth Trollér, arbetsförmedlingens chef i Alvesta, 2007-10-30.

Matz Nilsson, utbildningsdirektör i Malmö, menar att bedömningen av genomströmningstalet inte tagit tillräcklig hänsyn till Malmös speciella problem, exempelvis har Malmö en mycket högre andel elever med annat modersmål jämfört med andra storstäder.⁵⁵ Justerar man för en del sådana karaktäristika var Malmös resultat inte så dåligt.

I Malmö har andelen IV-elever ökat under senare år.

Tabell 6. *Andel IV-elever i Malmö (%), åren 2005-2008.*

2005	17
2006	20
2007	22
2008	23

Källa: Rapport från IV-rådet, 2008, s 16. Siffrorna gäller vt 2008 elevräkning. Då har avhopparna från nationellt program tillkommit. Höstterminens uppgifter är därför någon procentenhet lägre.

I Malmö har ett omfattande utvecklingsarbete pågått för att komma tillrätta med problemen. Den numera avvecklade Myndigheten för skolutveckling fördelade extramedel, förutom utvecklingsstöd som även andra fick. Det förefaller ha varit en allmänt omfattad uppfattning att ska något åstadkommas med genomströmningen, så är det framförallt i de invandrartäta områdena det ska göras. Pengarna har gått till utvecklingsarbete i skolorna. Arbete med språkutveckling har prioriterats, "Språkutveckling är nyckelordet för Malmö Stads skolpolitik." (Skolplan för Malmö, 2004, s 8). Ett annat uttryck för den här uppfattningen var satsningen på "Resurscentrum för mångfaldens skola". Det handlade om samverkan mellan kommun och högskola för att hitta lösningar på bland annat den låga genomströmningen.

Den höga och ökande andelen IV-elever med annat modersmål behöver inte ses som ett uttryck för låg standard. I ett tidigare omdöme från Skolverket står att: "Speciellt värd att nämna är den stora variationen av IV-utbildningar som tillgodoser såväl specialintressen som stödbehov. Det har funnits en frihet för kommunens gymnasieskolor att skapa lokala inriktningar och profileringar, som bidragit till att göra vissa program mer attraktiva. Förslag har nu tagits fram för en större samverkan mellan skolorna och en förnyad anpassning av utbildningarna och utbudet efter elevernas önskemål och behov." (Inspektionsrapport från Skolverket, 2005, s 2).

En senare inventering av olika IV-inriktningar antyder att Skolverkets omdöme står sig. Bland sökbara inriktningar fanns, förutom "allmänna individuella program" för dem som saknar betyg i viktiga ämnen, i något fall uttalat 3-årigt och med lugnare studiegång, en rad ettåriga program. Bellevuegymnasiet finns

⁵⁵ Missvisande om Malmös gymnasieskolor i nationell jämförelse (2008). Malmö: Malmö stads hemsida.

för ”lågpoängarna” där man arbetade personalintensivt. Teamet på Bellevue siktar på att bygga ett nätverk kring varje elev för att tydligare kunna se vilka insatser som behövs. De tar de första kontakterna med elever i riskzonen redan på höstterminen i årskurs 9. Ingrid Paulin-Rosell⁵⁶, utbildningsförvaltningens utvecklingsavdelning i Malmö stad, trycker mycket på coachernas roll i det sammanhanget. Bellevue har varit igång i tre år och några utvärderingar av hur det gått för eleverna finns egentligen inte. Ett problem, enligt Paulin-Rosell, är att hitta praktikplatser för IV. Bellevueeleverna behöver mer praktik. Ett annat problem är att det finns för få lärare med rätt kompetens. Gymnasielärare anses inte alltid vara så bra på att hantera IV-eleverna på Bellevue.

För gymnasieutredningens förslag⁵⁷ avseende avskaffning av IV är entusiasmen behärskad: ”Nu när vi fått saker och ting att börja fungera ska allting ändras.” Paulin-Rosell trycker på svårigheterna att göra urvalen till individuellt val eller preparandår i nian: ”Allt ändras så fort i de där åren.”

I Malmö finns ett IV-råd med representanter från stadsdelsorganisationen och utbildningsförvaltningen. ”Rådets uppdrag har varit att ge konkreta förslag till organisation för det individuella programmet samt att föreslå åtgärder för att säkerställa kompetensutveckling för personal inom IV.” (Malmö stad Rapport 4, 2008, s 20). Rådets rapport kom i februari 2008. Den handlar inte mycket om praktik. Man föreslår ”enkla, tydliga spår såväl in i som ut ur gymnasieskolan” (ibid.). Det föreslås vidare satsning på ettåriga IV-utbildningar, ”med viss koppling till ett nationellt program och infärgning från karaktärsämnen, där även APU, kopplat till en kurs inom det nationella programmet, ingår”. Sådana inriktningar finns redan i Malmö, men man vill ha en utveckling med möjligheter att läsa mer språk och matematik. Överhuvud taget föreslås ett flexibelt system, med mera vägledning och flera coacher. ”Coacher kopplas till eleverna under APU-perioderna och bistår även handledarna på arbetsplatserna.” (Rapport från IV-rådet, 2008, s 23). I rapporten tar man upp två framgångsrika IV-utbildningar där över 60 procent av eleverna blir behöriga att söka nationellt program efter ett år. En engagerad och välutbildad personal har stor betydelse. Överhuvud taget kommer IV-rådet med en lång rad förslag på organisatoriska förbättringar, men också med förslag om större personalstyrka och bättre utbildad personal. Några nyckelord är coachning och individuell studieplan.

56 Telefonintervju med Ingrid Paulin-Rosell, Utbildningsförvaltningens utvecklingsavdelning i Malmö stad, 2008-12-16.

57 SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritze.

Norrköping

Norrköping var den första svenska kommunen som medverkar med en gymnasieskola i EU:s samarbetsprojekt Second Chance School (SCS).⁵⁸ Dåvarande Marielundsgymnasiet, nu en del av Hagagymnasiet, har medverkat i projektet sedan år 1999. Utbildningen kopplad till SCS-konceptet är en del av IV. Men utbildningen avviker i hög grad från de vanliga IV-utbildningarna. För det första riktar sig utbildningen till åldersgruppen 17-20 respektive långtidsarbetslösa i åldrarna 20-24. Den sistnämnda åldersgruppen omfattas normalt inte av gymnasieutbildning i Sverige (de första ungdomarna togs inte in förrän i januari 2008).

Hänvisning till utbildning sker efter kontakter mellan skolan, socialtjänsten och arbetsförmedlingen. Eleverna får söka till utbildningen och förutsätts ha en tydlig yrkesorientering. En mentor följer eleven genom hela utbildningen. Efter en introduktionsperiod på fyra veckor följer insatser för att få fram en praktikplats. Veckostudierna är uppdelade mellan skola och en arbetsplats. Vanligtvis är två veckodagar vikta för skolförlagda studier i allmänna ämnen som svenska, engelska och matematik. Resten av tiden vistas eleven på en arbetsplats. Studiernas längd varierar beroende på behov och framstegstakt men uppgår oftast till ca två terminer (14-15 månader i genomsnitt). När eleven anses färdigutbildad – med hänsyn till personlig mognad, social kompetens och yrkeskunnande – utfärdas ett utbildningsbevis. Skolan har varit framgångsrik med att etablera ett nätverk med mindre företag som tar emot praktikanter. Man tar in 40 elever per år.

En uppföljning har visat att mellan 60 och 80 procent har ett jobb när de avslutar utbildningen. Ann-Christin Bleckert⁵⁹, samordnare för Second Chance School i Norrköping, uttalar stor tilltro till konceptet att jobba med ungdomar så att de får komma ut i arbetslivet och lära sig arbete på en arbetsplats. Relationen med arbetsplatser är viktig och man har arbetskonsulenter som kontinuerligt besöker arbetsplatserna på ett okonventionellt sätt. Utifall att det uppstår problem ska arbetsgivarna känna att skolan hela tiden finns med. Målet är att göra eleven anställningsbar: eleven som har varit en "förlorare" ska bli en "vinnare" med hjälp av coachning och utvecklas på en skala från 1-5.

Ludvika

I Ludvika och Smedjebacken bedrivs gymnasieutbildning gemensamt via kommunförbundet Västerbergsslagens utbildningscentrum (VBU). VBU har valts ut som en modellskola av Sveriges kommun- och landstingsförbund för dess arbete

58 SCS ingår i ett europeiskt nätverk innefattande tolv länder. SCS initierades av Europeiska Kommissionen för att bekämpa ungdomsarbetslöshet. Det vänder sig till 20-30-åringar som saknar betyg och kvalifikationer och syftar till att höja deras motivation och ge dem en chans att förbättra sin inlärningsförmåga, sina grundläggande kunskaper och sina sociala färdigheter.

59 Intervju med Ann-Christin Bleckert, samordnare för Second Chance School i Norrköping, 2008-10-24.

med individuella programmet, enligt Mats Johnsson, ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergsslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum.⁶⁰

Individuellt utvecklingscentrum (IC) på VBU har de senaste åren omfattat ca 130 elever per läsår. Hösten 2008 gick ca 180 elever på IC. Två aspekter är särskild värda att framhålla. För det första har man prioriterat yrkesorienterade inslag i utbildningen. För det andra har man arbetat mycket intensivt med en social uppföljningsverksamhet, en verksamhet som skett parallellt med kommunernas ordinarie uppföljningsverksamhet.

Ett ganska unikt inslag är att man har ett särskilt programråd med deltagare från kommunernas arbetsliv kopplat till IV. Programråd skall finnas för de yrkesförberedande programmen, men på VBU finns alltså ett motsvarande råd för IV. Bakgrunden till detta är att man i mitten av 1990-talet försökte omorientera IV från att vara enbart fokuserade på allmänteoretiska ämnen, en fortsättning på grundskolan, till att omfatta mer av yrkesförberedande inslag. De yrkesorienterade kurserna bestäms med utgångspunkt från det lokala arbetslivets behov. Hösten 2008 fanns en truckförarutbildning, en traverskurs, en hjullastarkurs och kurser kopplade till barn- och fritid samt hotell- och restaurangverksamhet. Någon mer omfattande praktikverksamhet inom IC förekommer knappast. 60 procent av eleverna på IC går över till ett ordinarie nationellt program, vilket betraktas som ett gott resultat. En del elever lämnar utbildningen för förvärvsarbete. Några regelrätta uppföljningar har inte gjorts. 20 elever på IC fanns på heltidspraktik. 10 elever hade deltidspunkt. En allmän erfarenhet är att det är svårt att ordna praktikplatser för IV-elever. Däremot upplever man inga större problem när det gällde att ordna praktik för elever på ordinarie yrkesprogram.

Johnsson⁶¹ berättar att på de yrkesorienterade kurserna har man egna yrkeslärare. För att få gå ut i praktik måste eleverna, även de som går på yrkesförberedande programmen, genomgå en obligatorisk kurs som heter "arbetsmiljö och säkerhet". Från år 2008 kör VBU denna intensivt under första tiden vilket innebär att i oktober månad kunde de som var färdiga med kursen, och som fortfarande var intresserade av praktik, påbörja sin praktik. Men många gånger sjunker andelen praktikintresserade när de har varit på VBU ett tag. Johnsson pekar på att det inte är sannolikt att praktiken kan leda till jobb och därmed mest leder till "förlorad utbildningstid". Johnsson har varit med som både utbildningschef, rektor och lärare sedan starten och har på den tiden inte varit med om att någon elev har fått jobb efter att ha varit ute på praktik. Man försöker därför så långt det är möjligt att förmå eleverna att välja studier.

60 Telefonintervju med Mats Johnsson, ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergsslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum, 2008-12-29.

61 Telefonintervju med Mats Johnsson, ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergsslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum, 2008-11-07.

Som redan nämnt, av dem som börjar IC går ca 60 procent vidare till ett nationellt program inom ett år och detta betraktas som ett gott resultat. Samtidigt betonas att hälften av dessa är tillbaka på IV inom loppet av ett år. Jonsson⁶² menar att detta beror på många faktorer. En viktig faktor anses vara den värme som präglar IV. Det finns en social och psykisk problematik i elevgruppen på IV som ställer inte bara pedagogiska utan även sociala krav på lärolaget. Detta innebär att man bedriver uppsökande verksamhet, även på kvällar och helger, och att man hämtar elever till skolan. Lärolaget är handplockat av rektorn och har fått viss utbildning för ett mer socialt präglat arbete.

IV låg år 2008, tillsammans med vuxenutbildningen, inne med en ESF-ansökan om en mera praktiskt inriktad yrkesutbildning för åldersgruppen 16-24 än den gymnasieskolan traditionellt erbjöd. Till viss del finns denna skolform redan i Ludvika genom att IV samarbetar med vuxenutbildningen och har möjlighet att placera några få elever på Verkstadstekniskt centrum (VTC) och byggprogrammet som fick gå med "halvvuxna" studiekamrater. Inom byggprogrammet erhåller eleverna sin utbildning inom ramen för VBU:s egna byggprojekt. Inom VTC får man grundutbildningen i svetsning på skolan. Därefter går eleven ut på företag för längre praktikperioder. Detta leder till att unga vuxna 20-24 år har kommit ut på arbetsmarknaden. Utbildningen genomförs med EU-medel. Arbetsförmedlingen var med från början men fick dra sig ur i samband med besparingar.

PRIV-platser har i princip inte funnits i Ludvika. Enligt beslut i intagningsnämnden kan tomma programutbildningsplatser göras om till PRIV. Hösten 2008 var det ett högt söktryck vilket medförde att det inte fanns tomma programplatser och därmed inte heller några PRIV, enligt Johnsson. Tomma platser fanns på omvårdnadsprogrammet, barn- och fritidsprogrammet, och på samhällsvetarprogrammet vilka inte var särskilt attraktiva hos eleverna.

Sammanfattande slutsatser om genomströmning och IV

Ibland har de intervjuade inte riktigt känt till vad som gjorts utanför kommunens gränser. Ibland har det egna utbildningsarrangemanget lyfts fram som unikt, som andra kommuner kan dra lärdom av. Exempelvis i Alvesta finns uppfattningen att indelningen av IV i tre olika linjer är unik. Den lösningen finns i flera kommuner som vi varit i kontakt med. Så finns i Malmö olika IV-inriktningar, bland andra en 3-årig inriktning för elever som saknar betyg i viktiga ämnen och som

62 Ibid.

haft en lugnare studiegång och Bellevuegymnasiet som finns för ”lågpoängarna” där man arbetar personalintensivt. I Hanninge finns olika varianter av IV som vi redan har redovisat.

Utifrån den information vi har fått är det svårt att påstå att IV fungerat enbart bra eller enbart dåligt. Bland fördelar har nämnts att IV utgör en möjlighet för mindre motiverade elever och elever med utländsk bakgrund som har flyttat till Sverige utan gymnasiekompetens. Det finns samtidigt ett allmänt missnöje med IV bland de intervjuade. Vissa anser att IV i sig är en stämplande utbildning. IV har blivit en utbildningsform som samlar elever med mindre bra studieresultat. Eleverna har fått dras med en del negativa föreställningar och betecknats som resurssvaga, skoltrötta, icke motiverade, lågpoängare. Detta har en direkt koppling till det som flera av de intervjuade lyfte fram, nämligen svårigheten att hitta bra praktikplatser. IV-eleverna är inte attraktiva för arbetsgivarna. I Ludvika exempelvis förklaras att man inte haft samma problem med elever på ordinarie yrkesprogram. Vi kan upprepa ett citat från företrädare för utbildningsförvaltningen i Göteborg som säger sig avspegla arbetsgivarnas bild på IV-elever: denna grupp elever ”har ett handikapp, de är bakbundna på många sätt”.

De intervjuade från Göteborg nämner dessutom att man motsäger sig själv genom att erbjuda skoltrötta ungdomar mera av utbildning. Därutöver kritiserar betygssystemet, såsom förankrat i fyrkantiga bedömningar som inte tar hänsyn till den enskildes egna förutsättningar, önskemål och behov. Det nämns också uppfattningen att kraven på kärnämnen är för stora. Några intervjupersoner ifrågasätter nyttan med skolstudier som omfattar samma kärnämnen för elever som inte är intresserade av vidare studier på högskolenivå.

De flesta intervjuade är relativt nöjda med genomströmningen på IV, givet förutsättningarna. Flera framhåller för övrigt att IV har förbättrats de senaste åren. Här lyfts fram satsningar på mer undervisningstid och på en pedagogik som i högre grad syftar till att eleverna skall kunna få godkänd.

På frågan om vad mer kan göras för att öka genomströmningen lämnas tydliga svar: det behövs högre lärartäthet, flera vuxenkontakter och undervisningsformer som i högre grad utgår ifrån elevens egna önskemål och förutsättningar. Man pekar också på behovet av närmare samverkan med arbetslivet för att få fram tillräckligt med kvalificerade praktikplatser. Det nämns också att IV-eleverna efterfrågar mer av praktik och mindre av skolbänkstudier. En stor del av våra respondenter har exempel på hur praktikperioden har lett till provanställningar. Från Alvesta fick vi exempel på elever utan G i vare sig matematik eller svenska men som på praktikplatsen visat skicklighet som svetsare, vilket har lett till provanställning, ”Det tycker jag är fantastiskt bra, för de eleverna är detta guld värt.”⁶³ Många hävdar att lärlingsutbildning skulle vara ett bra alternativ för dessa elever.

63 Intervju med Stig-Olof Berg, gymnasieskolans rektor i Alvesta, 2007-10-30.

Istället för IV?

IV var tänkt som en lösning för de som inte kom in på något program. Målet var dock att de snart skulle kunna gå över till ett nationellt sådant. 1993-1997 gick drygt 5 procent av eleverna direkt från grundskolan till IV, 1998 ökade denna grupp till 8 procent. Tio år senare var det 11 procent som gick direkt till IV. Även andra än obehöriga har emellertid varit IV-elever. Kommuner är skyldiga att erbjuda IV för elever som avbrutit sina studier och väntar på en ny plats på annat program ("bytare"). På IV går även en hel del elever som väntar på att komma in på önskat program ("väntare"). Överhuvud taget skrivs många elever in på IV i avvaktan på annat alternativ. IV-eleverna utgör en heterogen grupp. Kritiken mot detta sakernas tillstånd har varit omfattande och reformarbete pågår.

Redan i GY08 fanns förslag om att dela upp IV i flera olika delar. I en senare departementspromemoria⁶⁴ har det förslaget elaborerats ytterligare. I förslaget ingår att behörighetskraven tänks öka för inträde i gymnasiet. Det innebär att tillströmningen till IV ökar. Nu blir det emellertid förändringar. IV ersätts av fem olika utbildningsspår:

1) preparandutbildning, 2) programinriktat individuellt val, 3) yrkesintroduktion, 4) individuellt alternativ och 5) språkintröduktion.

Preparandutbildning syftar till att inom ett år göra eleven behörig till ett nationellt program, antingen till ett högskoleförberedande eller till ett yrkesprogram. Detta program ska påbörjas efter preparandutbildningen. I första hand ska eleven läsa de grundskoleämnen som han/hon saknar godkända betyg i.

Programinriktat individuellt val är till för de elever som är nära behörighet till ett yrkesprogram. Eleverna läser de grundskoleämnen som saknas för behörighet. De har här rätt till stödundervisning i de ämnen som behövs för behörighet till yrkesprogram. Samtidigt läser de kurser från detta yrkesprogram, för att sedan kunna gå över till det.

Yrkesintroduktion innehåller framför allt yrkesutbildning för elever som är obehöriga till ett nationellt program, antingen kurser från ett yrkesprogram eller annan yrkesutbildning och arbetsplatsförlagt lärande. Efteråt ska eleven kunna fortsätta på ett yrkesprogram eller gå ut i arbetslivet.

Individuellt alternativ ska hjälpa eleven vidare till yrkesintroduktion, till någon annan fortsatt utbildning eller till arbetsmarknaden. Det kan innehålla grundskoleämnen, gymnasiekurser och insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling, exempelvis motivationsinsatser och praktik.

Språkintröduktion är till för nyanlända invandrarungdomar och tonvikten ligger därför på utbildning i det svenska språket. Även andra ämnen från såväl

⁶⁴ Departementspromemoria (2009-09-28) "IV-program avskaffas". Stockholm: Regeringskansliet.

grundskolan som gymnasiet kan ingå. Eleven ska så snart som möjligt kunna fortsätta till ett nationellt program.

En kommun kan erbjuda programinriktat individuellt val och är skyldig att erbjuda övriga särskilda program. Samtliga program kan också anordnas av fristående skolor.

Det är inte lätt att säga hur mycket som till slut implementeras av det här förslaget. Om det kommer att gälla i sin helhet – alltså även behörighetsskärpningen – blir förändringstrycket stort på våra kommuner. Det handlar, som nämnts, då inte enbart om en avsevärd kvalitativ förändring utan även om en kvantitativ. En större andel än den som idag går på IV kommer att söka till de här särskilda programmen. Det kommer att ställa stora krav på skolförvaltningarnas och lärarnas förmåga till omställning.

Samverkan

Samverkan uppges i våra undersökningskommuner vara en viktig faktor när det gäller genomströmning och IV. De intervjuade pekar på vikten av att ha en fungerande samverkan såväl över myndighetsgränser som med arbetslivet.

De intervjuade lyfter fram flera utmaningar när det gäller samverkan. En utmaning har att göra med den egna organisationen. Flera respondenter uppger att det krävs mer av samordning inom den egna organisationen. Företrädaren för socialtjänsten i Göteborg förklarar exempelvis att socialtjänsten, precis som skolan, vägleds av ett individanpassat perspektiv inom en organisation som skall tillämpa kollektiva lösningar. Denna aspekt kräver mer av kommunikation och samarbete mellan de anställda inom den egna organisationen. Denna ambition följs upp även inom den egna skolförvaltningen. I Malmö arbetar man för en större samverkan mellan skolorna. För att hitta lösningar på den låga genomströmningen har skolförvaltningen inlett ett samarbete även med Malmös högskola.

En annan utmaning som nämns är att varje organisation har ett eget arbetssätt och egna mål. Ett exempel: företrädaren för socialtjänsten i Göteborg uppger att samverkan med arbetsförmedlingen fallerar eftersom det är svårt att komma överens om vem som tillhör arbetsmarknaden. Ett stort antal ungdomar blir, när de anmäler sig på arbetsförmedlingen, registrerade som kategori 14. Detta betyder att man definitionsmässigt inte är i behov av insatser från arbetsförmedlingen eftersom man inte står tillräckligt nära arbetsmarknaden. Dessa ungdomar räknas inte heller som arbetslösa utan skickas över till socialtjänsten för att få stöd därifrån istället i form av exempelvis försörjningsstöd. Det framhålls att detta arbetssätt verkar vara en strategi för arbetsförmedlingen att avskriva en del ungdomar från den egna statistiken och därmed uppnå målet att minska ungdomsarbetslösheten. Det uppges att ett sådant arbetssätt försvårar samverkan över myndighetsgränser.

Arbetsförmedlingen är en myndighet som regleras på nationell nivå medan socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten och skolan har ett stort utrymme för egna lösningar på lokal nivå. De intervjuade förklarar att detta kan leda till samarbets-svårigheter. Skolan, socialtjänsten och arbetsmarknadsenheten kan snabbare anpassa sig till lokala förutsättningar medan arbetsförmedlingen anses vara en rigid organisation som måste följa nationella direktiv oavsett utvecklingen på lokal nivå. Detta leder till olika förutsättningar i strävanden efter mer samordning över sektors- och verksamhetsgränser.

Flera intervjupersoner förklarar att samverkan med arbetslivet är särskild viktig. Utan ett fungerande samarbete med arbetslivet får man inga bra praktikplatser för IV-elever. Här finns skilda erfarenheter bland våra respondenter. Till exempel från Gävle, Alvesta och Norrköping får vi höra att samverkan mellan IV och arbetsliv fungerar bra. I Norrköping har man anställt arbeidskonsulenter som kontinuerligt besöker de arbetsplatser som tar emot praktikanter. Om det uppstår problem skall arbetsgivarna och praktikanterna få stöd så fort som möjligt. I Göteborg förklarar gruppchefen för kommunala arbetsmarknadsinsatser att det är svårt att hitta bra praktikplatser. En bättre samverkan med arbetslivet skulle, enligt den intervjuade, kunna säkerställa bra praktikplatser för IV-eleverna. Den utvecklingsansvarige på Frölundagymnasiet i Göteborg framhåller dock att man redan har goda kontakter med arbetslivet. Dessa kontakter omfattar ett effektivt utbyte med 300 företag. På Frölundagymnasiet arbetas aktivt med lärlingsliknande utbildning inom ramen för IV. Här lyfter man fram goda erfarenheter av samverkan med mindre företag som ser utbildningen som ett instrument för att underlätta framtida personalrekrytering. Samtidigt framförs önskemål om en utökad samverkan med de ordinarie yrkesprogrammen i Göteborg och med programråden för dessa utbildningar. I Ludvika har man ett särskilt programråd med representanter från kommunens arbetsliv kopplat till IV. IV i Ludvika uppges omfatta yrkesförberedande inslag. De yrkesinriktade kurserna bestäms med utgångspunkt från det lokala arbetslivets behov.

Likvärdighet

Likvärdighet är en grundprincip, eleven skall erbjudas samma förutsättningar till utveckling, oberoende av kommuntillhörighet. Därutöver skall eleven kunna lämna gymnasiestudierna med en kunskapsnivå som följer de nationella målen. Samverkan är en viktig faktor som kan påverka elevens studieframgångar och etableringsmöjligheter.

De intervjuade är överens om att samverkan med arbetslivet spelar en viktig roll för ungdomarnas möjligheter att få bra praktikplatser. Som det framkommer från föregående rubrik ger de intervjuade uttryck för olika erfarenheter i frågan om samverkan. Dessa skilda erfarenheter bland våra respondenter avspeglar av-

steg från likvärdighetsprincipen. Vår empiri visar att det har betydelse i vilken kommun eleven läser på gymnasiet. Eleven kan råka bedriva sina studier i en kommun som har ett omfattande och välfungerande nätverk med arbetslivet. I ett sådant fall har man möjlighet att ta del av en givande praktikplats. Om eleven däremot bor i en kommun men bristande samarbete med arbetslivet då är chansen att få en bra fungerande praktikplats avsevärd mindre. Praktikplatsen utgör en viktig del av det individuella programmet. Vi har lyft fram flera exempel på elever som fick anställning på praktikplatsen direkt efter avslutad utbildning.

Huvudmannen skall så långt som möjligt utforma verksamheten på ett sätt som följer likvärdighetsprincipen. De svar vi har fått visar att respondenterna har en ambition att göra så gott de kan utifrån rådande lokala förutsättningar. Men dessa lokala lösningar diskuteras inte i anslutning till likvärdighetsprincipen. Det är anmärkningsvärt att se hur den gymnasiala utbildningen utformas på olika sätt även inom en och samma kommun. Vi har redan exemplifierat hur det i Göteborg finns olika uppfattningar om samverkan med arbetslivet. På förvaltningsnivå framförs klagomål om samverkan med arbetslivet samtidigt som man på Frölundagymnasiet har goda kontakter med 300 företag. Det har betydelse vilken gymnasieskola eleven väljer att bedriva sina studier på även inom den egna kommunen. Likvärdighetsprincipen brister till och med inom en och samma kommun.

Lika anmärkningsvärt är ibland förhållandena avseende samverkan över myndighetsgränser. Vi har gett exempel på hur socialtjänsten har svårt att samverka med arbetsförmedlingen eftersom den sistnämnda myndigheten, enligt socialtjänstens företrädare, använder sig av egna definitioner för att utestänga arbetsökande från verksamheten och därmed förbättra den egna statistiken. Man kan tänka sig att finanskrisen från hösten 2008 som har lett till kraftig ökad arbetslöshet kommer att bromsa strävandena efter mer av samordning över sektors- och verksamhetsgränser. Mycket talar för att likvärdighetsprincipen kommer att urholkas i ännu högre grad om man fortsätter vara mån endast om den egna verksamheten i en situation av tilltagande ekonomisk knapphet.

Lärlingsutbildning – lokala erfarenheter

Den gymnasiala lärlingsutbildningen har diskuterats intensivt under senare år. Flera olika försöksverksamheter har initierats, men omfattningen på dessa har varit begränsad. Som framgick av inledningskapitlet skall lärlingsutbildning introduceras som ett valbart alternativ till skolförlagd yrkesutbildning inom gymnasieskolan från och med höstterminen 2011.

Lärlingsutbildning har alltid varit en möjlighet inom ramen för individuella programmet, men antalet egentliga lärlingar på IV har förblivit mycket begränsat. Däremot har en del kommuner och skolor experimenterat med olika slags arbetslivsnära verksamheter – ibland med beteckningen lärlingsutbildning. Så har Malmö, tillsammans med Lunds kommun, under flera år bedrivit en försöksverksamhet med lärlingsutbildning. Vi återkommer till denna.

Den politiska ambitionen att introducera en lärlingsutbildning inom gymnasieskolan var följaktligen stark och resulterade i att en försöksverksamhet introducerades hösten 2008. I samband med försöket beviljade regeringen medel för strax under 5 000 platser. 1 264 av dessa platser rekviderades emellertid aldrig under hösten. Gymnasielärlingarna får en utbildning som motsvarar samma omfattning (2 500 gymnasiepoäng) som en skolförlagd utbildning, men hälften av utbildningen ska vara arbetsplatsförlagd. Kraven på kärnämnesinnehåll skiljer sig inte så mycket åt. En gymnasielärling behöver inte läsa lika mycket svenska som en elev som följer ett skolförlagt program.⁶⁵ Statsbidrag utgår med 25 000 kronor per elev och läsar till de skolhuvudmän som arrangerar lärlingsutbildning.⁶⁶

Man kan konstatera att intresset för att delta i försöksverksamheten har varit begränsat i de kommuner som ingår i vårt urval, i alla fall under läsåret 2008/09. I tabell 7 redovisas antalet beviljade lärlingsplatser kommun för kommun.

Tabell 7. Försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning (läsåret 2008/09). Beviljade platser.

Riket	4963	Varav kommunala skolor
Alvesta	14	14
Gävle	45	0
Göteborg	183	51
Haninge	18	18
Helsingborg	122	20
Hässleholm	16	16
Ludvika	13	13
Malmö	114	24
Norrköping	97	49
Östersund	6	6

Källa: Skolverket. Observera att uppgifterna avser beviljade platser, inte rekviderade platser.

Av de totalt 3 699 platser som rekviderades under hösten 2008 – av ett totalt antal på 4 963 platser – beviljades 2 064 platser (58 procent) till fristående huvudmän.⁶⁷ Det ska relateras till att de fristående skolorna representerade ungefär 17 procent av den totala elevvolymen i gymnasieskolan. Dessa uppgifter indikerar svårigheterna att engagera de kommunala skolorna i försöksverksamheten. Vi kan

⁶⁵ Dessutom ingår inte naturvetenskap och estetisk verksamhet.

⁶⁶ Förordning (2007:1349) om försöksverksamhet med lärlingsutbildning.

⁶⁷ SOU 2009:85 *Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret.*

även konstatera att det i praktiken blev en koncentration av lärlingsutbildningsplatser hos en huvudman, nämligen Baggium utbildning AB. Baggium utbildning rekviderade 1 662 platser, vilket motsvarade 45 procent av det totala antalet lärlingsutbildningsplatser under hösten 2008 och 81 procent av antalet beviljade platser för fristående huvudmän.⁶⁸

Även om det kan vara intressant att peka på Baggiums engagemang i och erfarenheter av gymnasieutbildning i lärlingsliknande former är kanske den mest intressanta frågan ändå varför intresset var så begränsat bland kommunala huvudmän. Till den frågan får vi anledning att återkomma när vi nu ska spegla erfarenheter och synpunkter med utgångspunkt från vårt urval av kommuner.

Om lärlingsutbildning

I det här avsnittet kommer vi att beröra frågor om i vilken utsträckning lärlingsutbildning uppfattas som ett eftersträvänsvärt alternativ inom gymnasieskolan. Vi kommer att beröra hur man har organiserat försök med lärlingsutbildning lokalt. En annan viktig fråga är hur man uppfattar propäerna på nationell nivå om att lärlingsutbildning ska erbjudas som en del av den reguljära gymnasieutbildningen. Hur uppfattas förutsättningarna för att förverkliga en ordinarie lärlingsutbildning i de kommuner som berörs i denna studie?

Göteborg

Backlund och Hallberg⁶⁹ omtalar att regelverket för både gymnasieutbildningen och på arbetsmarknaden håller på att ändras, vilket leder till en avvaktande inställning till lärlingsutbildningar. Man förväntar sig att lärlingsutbildning ska leda till att flera IV-elever kan bli lärlingar. Enligt Backlund och Hallberg bör lärlingsutbildningarna, även de gymnasiala lärlingsutbildningarna, finansieras av kommunen, staten och näringslivet. Det är svårt att säga vem som skall bära den största delen av finansieringen. Det som bromsar förvekligheten av lärlingsutbildningar

⁶⁸ Baggium utbildning AB har sitt huvudsäte i Göteborg och bedrev 2008 så kallade praktiska gymnasieskolor på 24 orter, från Malmö i söder till Örnsköldsvik i norr. Företaget bedrev yrkesutbildning i fyra av de kommuner från vårt urval: Gävle, Göteborg, Helsingborg och Malmö. Baggium har under flera år arbetat med lärlingsliknande utbildningsformer. För detta har man vunnit erkännande och utnämndes till modellskola för gymnasial lärlingsutbildning av Myndigheten för skolutveckling och Yrkesutbildningsdelegationen år 2006. Baggiums verksamhet på utbildningsområdet är mycket expansiv och bara under år 2007 knöt man till sig tio nya utbildningsenheter i olika kommuner.

⁶⁹ Intervju med Lill Backlund och Åke Hallberg, verksamma vid utbildningsförvaltningen i Göteborgs stad, 2007-10-18.

är företagens krav på ersättning för lärlingarnas handledare. Som positiv aspekt med lärlingsutbildningar nämns att lärlingen träffar framtida arbetsgivare.

Det förklaras att lärlingsutbildning inte är en lösning för alla. Svensson⁷⁰ nämner att i Tyskland lärlingsplatserna oftast tas i anspråk av ungdomar med gymnasiekompetens. Lärlingar med enbart förgymnasial utbildning ”är pantade redan från början, de kommer ingenstans”. Det är angeläget att uppmärksamma de urvalskriterier som näringslivet använder för att ta in lärlingar.

Persson⁷¹ säger att lärlingsutbildningsfrågan diskuterats livligt bland kommunpolitikerna. I samband med utbildningsförvaltningens budget för år 2008 togs ett beslut om att ”Göteborg skall vara med och utforma lärlingsutbildning både för elever på nationella program och för dem som läser ett individuellt program. Kontakter skapas med branscher, fack och företag på olika nivåer för att hitta de enskilda studievägarna och alternativen.” (Göteborg Stad Utbildning, 2007, s 19). Antagligen har en liknande formulering funnits med även tidigare. I den senaste tillgängliga kvalitetsredovisningen som avser år 2007 har lärlingsutbildningsfrågan emellertid inte gjort några avtryck. Det begränsade antalet platser i försöksverksamheten från hösten 2008 tyder inte på några större framgångar i att uppnå målet.

Gävle

Liljegen⁷² berättar att man för två år sedan introducerade en gymnasial lärlingsutbildning med plats för 15 elever inom hantverks- och byggprogrammen. Vid examination tas hänsyn till praktisk och teoretisk kunskap. Betyg sätts på både karaktärs- och kärnämnen. Minst 34 veckor eller en tredjedel av utbildningstiden är förlagd till företag. Utbildningen är ett resultat av ett nära samarbete mellan gymnasieskolan och respektive arbetsplats. Det är viktigt att innehållet i lärlingsutbildningen följer läro- och skolplanen. Gymnasieskolan bestämmer inriktningen och innehållet. Man upprättar en plan för varje elev. Eleven får en handledare som skolans representanter håller kontinuerlig dialog med. Lärlingsutbildningsråd existerar inte. Lärlingsfrågorna hanteras inom ramen för programrådet. Varje yrkesutbildningsprogram har ett eget programråd. Sedan finns ett SSA-råd (samarverkan skola-arbetsliv), ett övergripande råd där branscherna och de fackliga organisationerna är representerade.

Liljegen berättar att lärlingsutbildningen ofta anses vara nödlösningen på alla problem i gymnasieskolan, men ”tyvärr måste jag säga att det är många politiker som kommer att bli besvikna”. Lärlingsutbildningen är en krävande utbildnings-

70 Intervju med Jan Svensson, företrädare för socialtjänsten i Göteborgs stad, 2007-10-18.

71 Telefonintervju med Olle Persson, utvecklingsansvarig på Yrkesförberedande centrum i Göteborgs stad, 2009-01-02.

72 Intervju med Jan Erik Liljegen, förvaltningschef på Utbildning och Arbete i Gävle kommun, 2007-10-24.

form som kan vara ett alternativ för en del elever. Erfarenheterna från Gävle visar emellertid att höga krav ställs på lärlingen, högre än på elever från de yrkesförberedande programmen. Företagarna är inte intresserade av elever som inte fungerar bra socialt. Eleverna skall ha goda förkunskaper och vara mycket motiverade. Lärlingsutbildningen är inte ett alternativ för skoltrötta. Vidare, lärlingsämnena gör att eleven blir snäv i sina kunskaper. Det är långt ifrån självklart att eleven hinner med karaktärsämnena på ett bra sätt. Liljegren vill kombinera lärlingsutbildningarna med ordinarie verksamhet inom gymnasieskolan. Det duala systemet (skolbänksstudier och praktik på skilda platser) från Tyskland och Schweiz anser han inte vara bra.

Björn Hägg⁷³, chef för kommunens arbetsmarknadsenhet i Gävle kommun, refererar till en diskussion i Gävle om att starta en gymnasial yrkesutbildning som liknar en lärlingsutbildning. Utbildningen skall vara framförallt för 15-åriga nyanlända utrikes födda och omfatta 25 platser det första året. Dessa ungdomar utgör en grupp som man har missat. Kärnämnen skall kombineras med en karaktärsutbildning som företaget efterfrågar. Karaktärsämnena skall utformas efter matchningen mellan företags behov och elevens förutsättningar. Den skolförlagda utbildningen (kärnämnen) skall göras i grupp, den arbetsplatsförlagda utbildningen enskilt; det generella gruppvis, det specifika enskilt.

Lärlingsutbildningar anses bra för enklare arbeten, men inte vara lösningen på allt eftersom världsledande företag behöver välutbildad arbetskraft. I Gävle efterfrågas "avancerad" arbetskraft. Enligt Hägg borde hälften av varje ungdomsskull hålla sig kvar i utbildningssystemet till 25 års ålder. De ungdomar som har valt fel utbildning har en möjlighet att byta spår. Längre utbildningar garanterar den kompetens som industrin efterfrågar.

Enligt Mohamed Chabchoub⁷⁴, sektionschef på arbetsförmedlingen i Gävle kommun, borde skolan prestera bättre. Det omtalas att många gymnasiekompetenta ungdomar inte får anställning för att de inte är konkurrenskraftiga, "Skolan är lite långt ifrån verkligheten". Chabchoub menar att lärlingstid kan kvalificera många till en direkt anställning; gymnasial lärlingsutbildning skulle vara ett bra komplement, så länge näringslivet ställer upp med praktikplatser.

Alvesta

Berg⁷⁵ berättar att det finns tankar i kommunen om att införa en gymnasial lärlingsutbildning. Men någon specifik lärlingsmodell har inte diskuterats. Enligt Berg skulle lärlingsutbildning kunna vara en bra lösning för ungefär hälften av

73 Intervju med Björn Hägg, chef för kommunens arbetsmarknadsenhet i Gävle kommun, 2007-10-24.

74 Intervju med Mohamed Chabchoub, sektionschef på arbetsförmedlingen, Gävle kommun, 2007-10-24.

75 Intervju med Stig-Olof Berg, gymnasieskolans rektor i Alvesta, 2007-10-30.

de elever som läser på IV. Det gäller att ha bra samarbete med näringslivet för att säkra lärlingsplatser. Om lärlingsutbildning infördes, skulle en stor del av undervisningen vara förlagt till företag; vilket innebär att avtal skall upprättas mellan olika parter. Eleven skall dessutom ha en handledare. Det tilläggs att man bör inse att dessa aspekter förenas med kostnader för kommunen.

Trollér⁷⁶ anser att lärlingsutbildningen är en bra insats, "Om man gör det seriöst så är detta ett av det bästa sättet att få ut människor på arbetsmarknaden." Enligt Trollér har det hänt att lärlingar känt sig utnyttjade av arbetsgivaren. I vissa fall var utbildningen på sex månader även om lärlingen lärde sig arbetsuppgifterna på kortare tid. Lärlingsutbildningen bedöms vara ett mycket bra sätt att påbörja yrkeskarriären för skoltrötta ungdomar och för ungdomar som är intresserade av fysiskt arbete. I de lärlingsutbildningar som arbetsförmedlingen tidigare anordnat deltog endast ungdomar med underkänt i kärnämnen, vilket gör det svårt att säga någonting om insatsens framgång om man även tar in ungdomar med gymnasiekompetens. Det tilläggs att det skulle vara bra att erbjuda samtliga elever tillgång till gymnasial lärlingsutbildning.

Maria Gabrielsson⁷⁷, 1:e socialsekreterare i Alvesta, berättar att socialtjänsten driver en lärlingsutbildning som arbetsmarknadsåtgärd med plats för 15 ungdomar i åldern 20-30. Utbildningsperioden får inte överstiga sex månader. Deltagarna är socialbidragstagare som har svårt att hitta egen försörjning. Arbetsförmedlingen anordnar lärlingsplatserna samt betalar aktivitetsersättning till lärlingarna. Socialtjänsten kompletterar denna ersättning upp till den nivå som motsvarar försörjningsstöd enligt gällande socialtjänstlag. Utbildningen, som är tänkt att vara individanpassad, skall bedrivas på en arbetsplats. Ett avtal upprättas mellan lärling, kommun, fack och arbetsgivare. Ambitionen är att förena arbetsgivarens arbetskraftsbehov med lärlingens förutsättningar. Det är arbetsgivarnas stora behov av arbetskraft som skall tillgodoses, "det var deras önskemål främst som matchas mot vad ungen har att erbjuda". Kunskaperna är praktikorienterade. Om lärlingen behöver teoretisk utbildning får han/hon vända sig till vuxenutbildningen max. 1 dag/vecka. Vid svårigheter kan lärlingen kontakta en handledare från vuxenutbildningen eller en tjänsteman från antingen arbetsförmedlingen eller socialtjänsten. Handledaren får inte ersättning för detta uppdrag. Det finns inget lärlingsutbildningsråd i Alvesta.

Näringslivet och fackföreningar i Alvesta är mycket positiva till lärlingsutbildning som insats, enligt Gabrielsson. Lärlingsutbildningen är en "perfekt" insats för den enskilde. En framgångsfaktor med utbildningen uppges vara matchningen, genom lärlingsutbildning får man "rätt man på rätt plats". Många gånger är det matchningen som tjänstemännen missar. En svårighet anses vara infrastrukturen

76 Intervju med Lisbeth Trollér, arbetsförmedlingens chef i Alvesta, 2007-10-30.

77 Intervju med Maria Gabrielsson, 1:e socialsekreterare i Alvesta, 2007-10-30.

som bedöms vara underutvecklad i Alvesta. Lärlingsplatserna finns på platser som inte kan nås av allmänna kommunikationsmedel.

Malmö

I Malmö finns det erfarenheter av lokal försöksverksamhet med lärlingsutbildning inom gymnasieskolans ram. Malmö har dessutom deltagit i den nationella försöksverksamheten. Som framgår av tabell 7 har Malmö beviljats lärlingsplatser för sammantaget 114 elever. Huvudparten av Malmöplatserna gäller ett privatgymnasium, Baggium AB. Efter april 2008 har dock några ytterligare utbildningar anhängiggjorts, bland andra en lärlingsutbildning inom omvårdnad.

Ändå finns en del erfarenheter att stå på. Inom Malmös gymnasieskolor har förekommit en del lärlingsliknande utbildningar. För några år sedan kom den grafiska branschen fram till att pensionsavgångarna var omfattande och att personalbrist skulle kunna uppstå (Edico, 2007). Det ledde till att elever på mediaprogrammet efter ett år kunde välja profilen "Grafisk produktion" och varva studier med lärande på arbetsplatser. Närmare hälften av utbildningen tänktes ske på olika grafiska företag.

Hösten 2007 samverkade fyra Malmöföretag med Lernia och utbildningsförvaltningen kring en utbildning kallad Malmö Industrial Trainee (MIT). Eleverna läser en grundkurs på Lernia det första året och söker sedan till MIT. De intagna (10-14 per läsår) läser en komplett utbildning motsvarande industriprogrammet. De får följa samma kurser som på det nationella programmet, men utbildningen följer vanliga arbetstider (ibid.). År 2 tillbringas två dagar i veckan på företagen, år 3 tre dagar i veckan.

Det ur vår synvinkel intressantaste försöket är det som kallas Malmö/Lundmodellen. I Lund och Malmö ledde ett politikerinitiativ till ett kommungemensamt arbete med att skapa ett lärlingsalternativ år 2003.⁷⁸ Det ledde till att skolcheferna i de båda städerna tog kontakt med företrädare för fyra branscher som ansågs passa i sammanhanget: hotell och restaurang, livsmedel, verkstadsindustri samt vård och omsorg. I den process som följde ställde sig de lokala parterna positiva, utom de som representerade vård och omsorg. Vare sig fack eller arbetsgivare såg här något behov av utbildningsalternativ.

Vid utformningen av utbildningen hämtades erfarenheter såväl från tidigare svenska försök med lärlingsutbildning som från lärlingsutbildning i andra länder – bland annat från den i Danmark. Det blev tidigt klart att eleverna skulle få lärlingslön, åtminstone under de två sista åren av utbildningen. Utbildningen kom att organiseras inom ramen för PRIV. Syftet med PRIV är egentligen att eleven ska få möjlighet att komplettera sin behörighet och samtidigt få prova på delar

⁷⁸ Intervju med Margareta Spens, rektor/utredare i Lunds kommun och med Anders Olsson, Malmö stad, 2008.

av karaktärskurserna från nationella gymnasieprogram. I praktiken innebar det att alla började med ett preparandår, huvudsakligen skolförlagt men med arbetsplatsinslag. För varje elev/lärling fastställdes en individuell studieplan som skrevs under av elev, vårdnadshavare, skola och företag. Efter preparandåret bedömde ett partssammansatt lärlingsråd huruvida eleven var lämplig att gå vidare.⁷⁹ Om så var fallet anställdes eleven som lärling. Ett lärlingsavtal utifrån de tre olika branschernas yrkesutbildningsavtal (visstidsanställning) upprättades mellan elev och företag. Kommunen var huvudman och hade uppföljningsansvar för eleverna. Utbildningen ingick alltså i den vanliga gymnasieorganisationen.

Eftersom man i viss utsträckning utgick från elever som haft problem i grundskolan, gjordes stora ansträngningar från skolledning och lärlingsråd att sälla fram de lämpliga bland dem som sökt. De skulle dessutom vara lämpliga just för någon av de branscher som utbildningen gällde. Det här visade sig vara en kritisk del av verksamheten. Avhopp har inte varit ovanliga under de år som gått. Det utbildande företaget fick viss ersättning och förväntades utse en handledare för eleven. Skolans rektor utfärdade slutbetyg eller samlat slutdokument efter att skolans kontaktlärare betygsatt kurserna i samråd med handledaren. Företaget utfärdade yrkesbevis, om sådana förekom inom branschen. Experimentet har drivits i relativt liten skala.

Men huvudparten av experimenterandet sker inom det privata området. Baggium AB:s praktiska gymnasium (ca 240 elever) har sedan några år drivit en utbildning som gjort anspråk på att ”förena de bästa tankarna kring den gamla lärlingsutbildningen med den moderna skolans krav på internationell konkurrenskraft”. Programråd och fackliga avtal har betraktats som viktiga element i verksamheten. Eleverna fick tidigare inte kallas lärlingar och uppbar inte lärlingslön. Baggium-Malmö beviljades år 2008 90 lärlingsplatser inom den nationella försöksverksamheten. Man motiverade sitt intresse med att de nya signalerna passade väl in i Baggiums tradition. Man ville dessutom ha möjlighet att påverka en permanent lärlingsutbildning i samband med den planerade gymnasiereformen 2009.

Helsingborg

Inom IV har det funnits möjligheter att följa en lärlingsutbildning, som anställd på ett företag, med studier i kärnämnen svenska eller svenska som andraspråk, engelska, samhällskunskap, religionskunskap och matematik I Helsingborg lik-

⁷⁹ Försöksverksamhet med ny lärlingsutbildning Malmö – Lund (2004) Malmö - Lund: Utbildningsförvaltningen i Lund respektive i Malmö.

som i Sverige i övrigt har de inslag av lärlingsutbildning som har åstadkommit inom IV emellertid varit väldigt begränsade.⁸⁰

Inom ramen för PRIV har det i Helsingborg funnits utbildningar med bygg- respektive fordonsinriktning. På fordonsinriktningen har lästs fordonsprogrammets yrkeskurser, samtidigt som eleven fått möjlighet att läsa in kärnämneskurser. Men praktikdagarna är alltför få och anknytningen till företagen alltför lös för att programmen ska kunna kallas lärlingsutbildning. Mest lärlingsliknande är i stället några utbildningar som bedrivs inom ramen för hantverksprogrammet. Här kan nämnas frisörutbildningen som har så stora inslag av praktik att det förtjänar benämningen lärlingsliknande – 1-2 dagar i veckan under tre år. Efter gymnasiet krävs dessutom 1 500 timmar på frisörsalong för gesällprov. Något liknande gäller även för ”möbel- och inredningssnickare”, ”mode och kläder” samt ”florist”. Även här finns möjligheter att göra gesällprov. Lärlingslön förekommer inte.

Lite speciell är byggbranschen, energibranschen och el-branschen där det sedan gammalt har funnits inslag av lärlingsverksamhet.⁸¹ I Helsingborg har till exempel större delen av utbildningen för byggnadsarbetare under de två sista gymnasieåren förlagts ute på företag. Parterna – företrädare av yrkesnämnder – har varit betydelsefulla för bestämning av kursernas innehåll och uppläggning.

Hässleholm

I Hässleholm finns gamla yrkesutbildningstraditioner. Hässleholms Tekniska Skola är välkänd i Sydsverige och har utvecklat goda förbindelser med näringslivet i omlandet. Tjänstemän i kommunen hävdar att den här traditionen lever kvar. Bland annat i 2007 års kvalitetsredovisning understryks det goda samarbetet med näringslivet (Hässleholms kommun 2007, s 118). Det har, så vitt vi kunnat finna, inte så mycket tagit sig uttryck i lärlingsutbildning i egentlig mening. En granskning av de senaste kvalitetsredovisningarna och skolverksinspektionerna ger vid handen att lärlingsutbildning överhuvud taget inte diskuteras – ordet lärling nämns inte. Det handlar här om traditionella yrkesutbildningsprogram.

Östersund

Enligt Peter Frändén⁸², som arbetar som tjänsteman vid Jämtlands gymnasieförbund, fanns det höstterminen 2008 en lärlingsplats inom Jämtlands Gymnasieförbund på Hantverksprogrammet, Grafisk tryckare. Anledningen till att det bara finns en lärlingsplats är att intresset bland eleverna är så begränsat.

80 Enligt enkät som besvarats av 174 svenska skolor med IV; se Pettersson (2007) *Ungdomar mellan utbildning och arbete – tankar kring en enkät*. Opublicerat PM, Ekonomisk-historiska institutionen Lund.

81 Telefonintervju med Thorbjörn Jordansson, chef för skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, 2008-06-25.

82 Telefonintervju med Peter Frändén, tjänsteman vid Jämtlands gymnasieförbund, 2008-10-30.

Det finns en ambition att öka antalet platser. Lärlingsutbildning uppfattas som ett bra alternativ, men i den form som den nu tillkommit är den i första hand avsedd för motiverade och ambitiösa elever då det ställs höga krav.

Frändén pekar på att lärlingsutbildning handlar om traditioner som man kopplat bort i Sverige under lång tid, varför det förmodligen krävs mycket arbete för att ersätta yrkesutbildning med lärlingsutbildning. Frändén anser att lärlingsutbildning kan utgöra ett bra komplement, men tror inte att den skulle kunna omfatta mer än några procent av ungdomsgruppen.

Sammanfattande slutsatser om lärlingsutbildning

När det gäller gymnasial lärlingsutbildning har flera positiva aspekter lyfts fram. Det har nämnts att eleven får en skolning som den själv önskar. Skolan får bättre kontakt med arbetslivet vilket förklaras gynna samtliga parter. Flera intervjuade anser lärlingsutbildningen vara en konstruktiv utbildningsform för elever i riskzonen. Den bedöms även vara en lösning för elever med svag studieförmåga och bristfälliga studieresultat. Samtidigt leder detta till att lärlingsutbildningen skildras som en utbildningsform med låg status. De negativa aspekterna bygger, i de flesta fall, på resonemang där de intervjuade kommenterar lärlingsutbildningen utifrån lärlingens etableringsmöjligheter med arbetsmarknadens höga kvalifikationskrav i fokus. Lärlingsutbildningen anses inte motsvara kraven på en arbetsmarknad som alltmer efterfrågar välutbildad arbetskraft. En paradox i detta sammanhang är den upprepade förklaringen att arbetsgivare efterfrågar ambitiösa och motiverade lärlingar med goda studieresultat. Detta gör att lärlingsutbildningen egentligen inte är ett alternativ för skoltrötta ungdomar.

Den politiska ambitionen att introducera en gymnasial lärlingsutbildning inom gymnasieskolan har varit stark på nationell nivå och har resulterat i att en försöksverksamhet introducerades hösten 2008. Utifrån våra intervjuer, men också utifrån den statistik som vi har presenterat i början av detta kapitel, kan vi konstatera att intresset för att delta i försöksverksamheten i våra undersökningskommuner var relativt begränsat under det första försöksåret. Tveksamhet finns såväl bland utbildningsadministratörer som bland presumtiva lärlingar. Från Östersund förklaras exempelvis att eleverna inte visar intresse för lärlingsutbildning. Det finns ett glapp mellan intentioner på nationell nivå och förutsättningar på lokal nivå. Beredskapen för att införa gymnasial lärlingsutbildning från och med höstterminen 2011 är sannolikt inte så god i våra kommuner.

Samverkan

I de svar vi har fått lyfter våra respondenter fram ett arbetslivsperspektiv, det vill säga lärlingsutbildningen anses utgöra ett alternativ som motsvarar arbetsmarknadens behov och inte en sekunda utbildning. De intervjuade anser att samverkan med andra aktörer, framförallt med näringslivet, är en mycket viktig faktor när det gäller gymnasial lärlingsutbildning. Näringslivet kan erbjuda bra lärlingsplatser med kompetenta handledare. I Göteborg lyfter man fram intentionen att samverka med branscher, fackföreningar och företag för att forma bättre lärlingsutbildningar. Förvaltningschefen på *Utbildning och Arbete* i Gävle förklarar att samverkan med näringslivet erbjuder lärlingen tillgång till avancerad utrustning och en modern maskinpark, vilket tillförsäkrar eleven en aktuell och verklighetsnära utbildning.

Utifrån de svar vi har fått drar vi slutsatsen att näringslivet och fackföreningar oftast anses vara positiva till lärlingsutbildningar och samverkan med skolan. Vi har lyft fram flera exempel på gymnasiala lärlingsutbildningar som har startats och bedrivits i samverkan men fack och näringsliv. I Gävle har samverkan mellan gymnasieskolan och olika företag lett till en ny gymnasial lärlingsutbildning med plats för 15 elever. Vi kan på nytt nämna Malmö/Lund-modellen, där skolcheferna tillsammans med företrädare för flera branscher sedan flera har bedrivit en gymnasial lärlingsutbildning. I Helsingborg kan nämnas byggprogrammet där de två sista gymnasieåren är förlagda på företag och där parterna bestämmer tillsammans kursernas innehåll och uppläggning. Ett undantag i frågan om samverkan med arbetslivet är Ludvika där den intervjuade uppger att intresset från det lokala näringslivet att delta i försöksverksamheten med lärlingsutbildning är lågt. Även intresset bland eleverna har varit lågt.

Från Alvesta påpekas att samverkan med näringslivet förenas med ökade kostnader vilket gör att skolan bör kompenseras för detta arbete. Utbildningsrepresentanterna från Göteborg anser att de gymnasiala lärlingsutbildningarna bör finansieras gemensamt av kommunen, staten och näringslivet.

En positiv aspekt i vår undersökning är de upprepade förklaringarna om vikten av att samverka med olika parter. Samtidigt återkommer önskemålet att förbättra samverkan med bland annat näringslivet vilket antyder att samarbetet inte har utvecklats tillräckligt.

Likvärdighet

Försöksverksamheten med gymnasiala lärlingsutbildningar omfattade under läsåret 2008/09 få elever i våra undersökningskommuner. Från Östersund får vi höra att det höstterminen 2008 fanns en enda lärlingsplats inom Jämtlands gymnasieförbund. Haninge hade 18 platser inom försöksverksamheten för lärlingsutbildning under läsåret 2008/09. Handledarna fick inte betalt och eleverna fick ingen

lärlingslön. Inom ramen för den så kallade Malmö/Lund-modellen erbjöds emellertid eleverna lön under de två sista åren av utbildningen. Försöksverksamheten i Malmö och Lund startades emellertid på lokalt initiativ långt innan den nationella försöksverksamheten initierades hösten 2008.

Samtliga intervjuade refererar till erfarenheter av lärlingsutbildning men på olika sätt. I vissa av våra undersökningskommuner bedrivs mer av regelrätta lärlingsutbildningar, till exempel i Gävle. I andra av våra undersökningskommuner hittas inslag av lärlingsutbildning inom ramen för IV. I Helsingborg hittas inslag av lärlingsverksamhet inom ramen för PRIV-utbildningar med bygg- respektive fordonsinriktning. Malmö/Lund-modellen organiseras också inom ramen för PRIV. Inom Jämtlands Gymnasieförbund hittas den enda eleven som går en lärlingsutbildning på Hantverksprogrammet.

Intresset för lärlingsutbildning har generellt sett varit ganska begränsat samtidigt som de lokala olikheterna är påtagliga. De skilda lokala förutsättningarna talar för ett tydligare nationellt regelverk avseende lärlingsutbildningens organisatoriska utformning, regelverk och finansiering. Den nuvarande försöksverksamheten bör kunna leda fram till ökade erfarenheter, inte minst när det gäller regleringsformer, som kan utnyttjas för att ge lärlingsutbildningen större spridning.

Arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsmarknadspolitiken har under senare år genomgått en omfattande förändring. Bland annat har staten tagit ett fastare grepp när det gäller lokala insatser för 16-25 åringar. Så har kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin efter december 2007 ersatts av jobbgaranti, för vilken staten har ansvaret. Medan kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin hade bredare fokus, ska det nu handla om renodlat jobbsökeri eller matchning. De här centralt påbjudna förändringarna och den, efter sommaren 2008, växande andelen arbetslösa och inaktiva 16-25 åringar, innebär att den lokala hanteringen av unga och unga vuxna ansträngts. Speciellt som Arbetsmarknadsverket genomförde en stor omorganisation – blev Arbetsförmedlingen. Redan hösten 2007 klagade kommunföreträdare på visst kaos när det gällde hanteringen av inaktiva ungdomar. Ungdomarna kom så att säga bort i hanteringen i glappet mellan två system. Sveriges Kommuner och Landsting hävdade att ”Otydligheter i förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program har vintern och våren 2008 lagt hämsko på samarbetet mellan förmedlingar och kommuner.” (Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008, s 5).

Även Ungdomsstyrelsen framförde kritik – av lite annat slag: ”Jobbgarantin har förändrat formerna för samarbetet mellan arbetsförmedling och kommunerna. Detta har framförallt berört arbetet kring praktikplatser där jobbgarantin inneburit att de ungas anknytning till arbetsmarknaden genom praktik har inskränkts. Eftersom många unga framförallt efterfrågar praktik är detta mycket negativt.” (Fokus08, s 240). Den här kritiken speglade nog inte bara en tolkning av det nya regelsystemet: att eventuell praktik ska hamna sent i processen. Det fanns även en föreställning att kommunala myndigheter, i kraft av sina lokala kontakter, generellt kunde få fram praktikplatser lättare än en statlig myndighet. Forskningen kring kommunerna och arbetsmarknadspolitiken har uttryckt un-

gefar detta, men samtidigt tagit upp olika nackdelar med kommunernas inblandning: ”Det finns argument både för och emot detta.” (Lundin, 2008, s 5).

Med jobbgaranti följde alltså stopp för praktikåtgärder under de första tre månadernas arbetslöshet – åtminstone för praktik i Arbetsförmedlingens regi. Men även för den period jobbgarantin gäller uppstod uppenbarligen problem. Inte minst under den inledande period som startar med intensifierat stöd till deltagarna och uppföljning av deltagarnas arbetssökande. Efter ytterligare tre månader kombineras ett aktivt matchningsarbete med aktiverande insatser, exempelvis kortare praktik eller utbildning.⁸³

Arbetsförmedlingen har fått huvudansvaret för den lokala arbetsmarknadspolitiken avseende unga och unga vuxna. Samtidigt har kommunerna enligt Skollagen ett uppföljningsansvar för tonåringar. Dessutom ger socialtjänstlagen anvisningar om aktivering av unga och unga vuxna med försörjningsstöd. Allt detta innebär att arbetsförmedling och kommun måste samarbeta, även om förutsättningarna för det samarbetet har förändrats. Dessutom är inte kommunerna helt avskurna från sina gamla uppgifter. I vår tolkning kan regelsystemet efter den 1 januari 2008 för samarbete mellan arbetsförmedling och kommun i korta drag sammanfattas som följer: kommuner får, efter överenskommelse med arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det kan gälla även insatser och aktiviteter som regleras i förordningen om jobbgaranti för ungdomar. Egen aktivitet, eller av arbetsförmedlingen upphandlad aktörs aktivitet, ska dock prioriteras. Restriktionerna för överenskommelser gäller inte kommuners anordnande av insatser och aktiviteter för nyanlända invandrare och unga med funktionshinder. ”Arbetsförmedlingen får även ersätta en kommun för merkostnader för studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter med coachning som anordnas enligt förordningen om JG för ungdomar.” (Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008, s 68).

Nedan ska vi gå igenom vad som hänt i undersökningskommunerna, både när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser och samverkan över myndighetsgränser. Vi ska dessutom diskutera problemet med likvärdighet. Det vill säga, om någorlunda lika villkor kan erbjudas unga vuxna oberoende av i vilken kommun de bor. Vi startar med att låta Malmö spela huvudrollen. Norrköping, som också drabbats relativt hårt av samhällsförändringarna får också spela en roll, liksom en mer ”normal” kommun, Hässleholm. Avslutningsvis diskuteras samtliga undersökningskommuner i ett sammanhang.

83 *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer inom det arbetsmarknadspolitiska området* (2008) Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Malmö

Den statistiska bilden av Malmö är motsägelsefull. Medan total registrerad öppen arbetslöshet legat över riksmedeltalet, har 18-25 åringarnas de senaste åren legat under detta medeltal.⁸⁴ Även unga vuxnas relativa arbetslöshet har under 2000-talet legat klart under riksmedeltalet. Sådillvida tycks Malmö ha klarat sig väl under de senaste åren. Det återspeglades även i statistiken över unga vuxna i olika arbetsmarknadsprogram. Kommunens företrädare har för övrigt understrukit att antalet långtidsarbetslösa unga vuxna var litet fortfarande i slutet av år 2008.

Annat påminner emellertid om att allt inte står väl till. Förvärvsfrekvensen för 20-25 åringar låg år 2006 på drygt 46 procent, att jämföra med drygt 59 procent för riket.⁸⁵ Såväl tonåringar som 20-25 åringar har i Malmö mottagit ekonomiskt bistånd till en andel avsevärt över riksgenomsnittets. Idag torde andelen inaktiva ungdomar vara ovanligt stor. Ungdomsstyrelsen bedömde andelen i åldern 20-25 som varken arbetade eller studerade till ca 14 procent i det arbetsmarknadsområde Malmö ingår i. För det invandrartätaste området, Rosengård, var motsvarande bedömning 35 procent. Unga vuxna i Rosengård hade också avsevärt lägre förvärvsfrekvens och högre biståndstal än Malmö i övrigt.⁸⁶

Vi har även sett att andelen elever på IV varit avsevärt högre än riksgenomsnittet (se kapitel 2). Även andelen ej intagna sökande till gymnasieskolan har varit hög. Malmös karaktär av invandrarstad, där över 40 procent av gymnasieskolans elever är utrikes födda, har spelat en roll även här.

Malmö är alltså en stad med stora problem, vad avser unga vuxnas övergång från skola till arbete. Problemen har under senare år mildrats av integrationen med Köpenhamn, som dragit till sig framförallt yngre arbetskraft; därav de relativt låga arbetslöshetssiffrorna. Den säkerhetsventilen torde idag (december 2009), mot bakgrund av den finansiella krisen, betyda mindre.

Stat och kommun i Malmö – lite bakgrund

Lokal samverkan sågs under 1990-talet som ett viktigt inslag i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I storstadspropositionen⁸⁷ uppmanades ett antal storstadsregioner att, utifrån lokala förutsättningar, utarbeta lokala utvecklingsavtal. I Malmö resulterade det i ett samverkansavtal mellan Malmö kommun, arbetsförmedlingen och försäkringskassan år 1999. Till skillnad från andra kommuner

84 Statistik inom områdena integration och arbetsmarknad samt ekonomisk hjälp – sammanfattning (2008) Malmö: Malmö stad.

85 Månadsstatistik inom området integration och arbetsmarknad samt ekonomisk hjälp – februari 2008(2008) Malmö: Malmö stad.

86 Fokus08 (2008) *En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9.

87 Proposition 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.

i storstadssatsningen valde man i Malmö att ta steget fullt ut. Personal från tre förvaltningar sattes att samverka under samma tak i fyra, efterhand sex gemensamma *Arbets- och utvecklingscentra* (AUC). Målgruppen var främst långtidsarbetslösa som var beroende av försörjningsstöd och som bedömdes kunna komma in på arbetsmarknaden eller börja reguljära studier inom ett till två år. Särskild prioritet skulle ges personer med utländsk bakgrund samt ungdomar med behov av fördjupade motivations- och vägledningsinsatser. Samtidigt som en tydlig ansvarsfördelning behölls, integrerades myndigheter med olika kompetenser och olika förvaltningstraditioner och finansieringssystem. Våren 2008 inkorporerades integrationsfrågorna. AUC blev *Arbets- och integrationscenter* (AIC).

Arbetsförmedlingens verksamhet i Malmö

Arbetsförmedlingarna har fått en mer central roll i arbetet med unga och unga vuxna. Samtidigt som implementeringen av den rollen pågått, har antalet klienter ökat. I oktober 2008 omfattades 480 18-25 åringar av jobbgaranti och finansierades med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i Malmö. Ett år senare var motsvarande antal 1129.⁸⁸ Antalet under 18 år som omfattades av jobbgaranti var dock mycket litet.⁸⁹ ”Vi pratar med dem och ser till att de kommer till Infoteket.”⁹⁰ Dessa ungdomar hamnar med andra ord huvudsakligen inom ramen för kommunens uppföljningsansvar. 19-åringar är däremot inte ovanliga i jobbgaranti i Malmö.

En uppfattning som vädrades är att det är illa att man inte kan ge de ungdomar som omfattas av jobbgaranti någon praktik under de första 90 dagarna.⁹¹ Det som sker är att ungdomar och unga vuxna utsätts för ”fördjupad kartläggning”, ansluts till ”jobbnätet” och möjligen kan få någon kortare utbildning. Men de har för lite att göra. Däremot fungerar verksamheten efter de första 90 dagarnas jobbgaranti bättre. Under båda perioderna kompletteras arbetsförmedlingens verksamhet av privata företag – ”kompletterande aktörer” – typ Lernia och KFG Jobbstation i Malmö. Deras verksamhet liknar, åtminstone i början av jobbsökarkarriären, rätt mycket den vanliga arbetsförmedlingens med jobbcoachning. ”De har lagt upp det ungefär som vi.”⁹² Något olika upplägg har emellertid de här företagen. Vissa är individcentrerade medan andra använder sig av gruppen, anordnar seminarieverksamhet etc.⁹³ Jobbsökande unga vuxna kan under den an-

88 Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

89 Telefonintervju med Göran Olsson, arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-13.

90 Telefonintervju med Marie Nivåker, ungdomshandläggare på arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-23.

91 Telefonintervju med Tina Böttern, arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-08.

92 Telefonintervju med Marie Nivåker, ungdomshandläggare på arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-23.

93 Ibid.

dra perioden även komma in på utbildningar med omfattande praktik, det vill säga på utbildningar där arbetsgivarens rekryteringsbehov i hög grad är bestämmande för utbildningens och praktikens uppläggning. De här utbildningarna är i allmänhet under halvåret långa. Egentlig arbetsmarknadsutbildning är dock relativt ovanlig i Malmö, i likhet med förhållandena i landet i övrigt. I december 2008 fanns 16 18-25 åringar som följde en arbetsmarknadsutbildning. Det var en minskning från 67 stycken samma månad förra året.⁹⁴

I januari 2009 köpte arbetsförmedlingen i Malmö en arbetsmarknadsutbildning, där arbetslösa ska kunna utbildas till undersköterskor. Ett speciellt projekt är "Räddningstjänst Syd", där arbetsförmedlingen och kommunen gemensamt kör en rekryteringsutbildning på 40 veckor för 24 personer med utländsk bakgrund. Ålderintervallet är 18-37 år, hälften av deltagarna är under 25 år.⁹⁵ Projektet har medel från Europeiska Socialfonden. Eleverna går antingen på aktivitetsstöd från arbetsförmedlingen eller på försörjningsstöd från kommunen.

Kommunen i centrum

Flera intervjupersoner understryker att tonåringarna i relativt liten omfattning tas om hand inom jobbgarantins ram. Framförallt inte de som ej gått ut gymnasiet. Man menar att det istället är kommunens uppföljningsansvar och utbildningsförvaltningen som ska gälla och att försörjningsstöd och verksamheter inom AIC:s ram gäller. Blotta det faktum att de unga måste vara registrerat arbetslösa i tre månader innan de kan ta sig in i jobbgaranti, gör att kommunen intervenerar i stor omfattning. Här finns bland annat Utbildningsförvaltningens Infoteket, liksom Praktikservice som, i samarbete med näringsliv, kommunala förvaltningar och föreningar, ska ta fram och samordna praktikplatser. Uppdraget gäller såväl unga som omfattas av det kommunala uppföljningsansvaret som AIC-inskrivna av andra skäl. Dessutom gäller det ungdomar med olika typer av funktionshinder och unga vuxna inskrivna i Särvux. De här praktikanterna försörjs alltså av kommunen.

Utbildningsförvaltningen tar även fram praktik till Second Chance School dit man remitteras av sin socialsekreterare eller av AIC. Många har dåliga erfarenheter av skolgång. Därför undviks traditionella arbetsmetoder med teoretisk undervisning i stora grupper. Man försöker få ut deltagarna i arbetslivet, till vidare målinriktade studier eller helt enkelt skapa en annan inställning till utbildning. Praktiken spelar en viktig roll, men som ett resultat av individualiseringen har praktiktiden varierat för eleverna.

⁹⁴ Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

⁹⁵ Telefonintervju med Gunilla Jansson, utvecklingsledare och samordnare för mångfaldsfrågor inom Räddningstjänst Syd, 2009-01-23.

Det speciella med Second Chance School i Malmö är att den enbart finansieras av kommunen. Avdelningen för integration och arbetsmarknad överför medel till utbildningsförvaltningen som är öronmärkta för Second Chance School. Det kommunala engagemanget understryks av att även eleverna försörjs av kommunen. De erhåller försörjningsstöd.

Inom ramen för Komvux har en hel del verksamhet bedrivits som kan betraktas som lokal arbetsmarknadsutbildning för unga vuxna, i den meningen att arbetslösa under 25 år deltog. Dessa fungerar som rekryteringsutbildningar och var organiserade i samarbete mellan AUC och Arbetscentrum.⁹⁶ Förutsättningen var att en eller flera arbetsgivare inom en bransch önskade anställa personal med viss kompetens. Samverkansformen visade sig framgångsrik och ledde till att företag rekryterade grupper som förut varit svårplacerade. "Majoriteten av de studerande har fått anställning efter fullföljd rekryteringsutbildning." (Malmö stad – Kvalitetsredovisning, 2006, s 37). En särskild styrgrupp, där även arbetsförmedlingen var representerad, prioriterade och fastställde vilka utbildningar som skulle genomföras. Den här typen av utbildningar förefaller ha avtagit i omfattning.

Ett nyare exempel på rekryteringsutbildning är den bussförarutbildning som genomfördes år 2008 för 19 personer. Utbildningen genomfördes av Agnesfrids gymnasium och Utbildningsförvaltningens Uppdrag Malmö i samarbete med Veolia Transport, AIC och arbetsförmedlingen Samverkan. Via Uppdrag Malmö kommer även kortare avgiftsfinansierade utbildningar till stånd. Exempel är de olika kurser i kylteknik som för nuvarande ordnas tillsammans med Universitetsholmens gymnasium. Flertalet av deltagarna i de här rekryteringsutbildningarna är dock äldre än 25 år.

Verksamheten inom AUC/AIC har varit varierad, såväl till innehåll som till finansiering. Bland annat har verksamheter drivits med hjälp av EU-finansiering. År 2008 avsattes kommunala medel till medfinansiering av utvecklingsinsatser inom ramen för EU:s Mål 2-program. "Insatserna ska ske i partnerskap med statliga myndigheter, näringsliv eller föreningar." (Malmö stad, Stadskontoret, 2008, s 11). Bidrag gavs även till organisationer som stimulerar företagsetablering/utveckling som en väg ut ur arbetslöshet och man ville öka satsningarna på förberedande utbildningar och rekryteringsutbildningar tillsammans med företag. Dessutom nämndes särskilt att unga Malmöbor skulle prioriteras.

96 Arbetscentrum administrerar en del av Malmö stads arbetsmarknadsinsatser för personer med arbetshinder. Arbetscentrum erbjuder bland annat kartläggning, arbetsprövning och bedömning av arbetsförmågan samt därtill anpassade åtgärder som kan leda till anställning.

Samverkan i Malmö

En intervjuperson menade att ”det var bättre förr” när kommunen kunde sätta in åtgärder tidigt, hade avtal med arbetsförmedlingen och kunde få ersättning, exempelvis inom ramen för Ungdomsgarantin.⁹⁷ Ungdomsstyrelsens rapport nämner vissa samarbetssvårigheter mellan kommun och arbetsförmedling i Malmö.⁹⁸ Enligt en annan intervjuperson hade det ”blivit glapp i kontakterna” på grund av alla omorganisationer, men att samverkan är på väg att förbättras.⁹⁹ Hon nämnde även en del pågående samarbetsprojekt, som Räddningsverksprojektet och Danmarksprojektet (praktikanter till Danmark). Vi har kunnat konstatera att arbetsförmedlingen är representerad i styrgruppen för kommunala rekryteringsutbildningar.

Redan år 2001 utvärderades för övrigt AUC. Man konstaterade trögheter i processen och problem i måluppfyllandet.¹⁰⁰ Dock var i stort sett samtliga inblandade aktörer överens om att samverkan innebar att myndigheterna bättre uppnådde sina verksamhetsmål. Senare utvärderingar har påvisat en del samordningsproblem: (i) att centrala direktiv från moderorganisationerna ibland stört AUC:s individcentrerade arbetssätt, (ii) att AUC inte haft inflytande över rekryteringen av personal från arbetsförmedling och försäkringskassa, (iii) att verksamheten tidvis haft stor personalomsättning, (iv) att moderorganisationerna, främst Arbetsförmedlingen, med kort varsel kunnat omdisponera sin AUC-personal, (v) att remitteringen av arbetssökande till AUC alltför mycket varit avhängig samverkande myndigheters välvilja och (vi) att moderorganisationernas skilda data-system försvårat handläggning och rapportering.¹⁰¹

Överhuvud taget stod klart att samarbetet mellan kommun och arbetsförmedling inte förflutit friktionsfritt. Enligt Ungdomsstyrelsens rapport har Arbetsförmedlingens dominans varit orsaken. Omläggningen av arbetsmarknadspolitikerna från år 2007 innebar omfattande omorganisation av Arbetsförmedlingen, vilket frestade på samarbetet. Det var tidvis svårt att få Arbetsförmedlingen att sätta av tid och resurser till samverkan. Dessutom uppstod flera oklarheter om tolkningen av det nya regelsystemet, som också påverkade samverkan på ett negativt sätt. Det har lett till att AIC och den lokala arbetsförmedlingen inte längre

97 Telefonintervju med Gunnar Bergström, utredare på integration- och arbetsmarknadsavdelningen, Stadskontoret i Malmö stad, 2009-01-20.

98 Fokus08 (2008) *En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9.

99 Telefonintervju med Pia Hellberg-Lannerheim, samordnare på avdelningen för integration och arbetsmarknad, Stadskontoret i Malmö stad, 2009-01-20.

100 Tranquist, Joakim (2001) *Samverkan med individen i fokus – en processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*. Malmö: Arbetslivsinstitutet Syd.

101 Bevelander, Pieter, Broomé, Per, Carlson, Benny & Lindberg, Göran (2003) *Variationer på framtidsmelodi – storstadssatsningen i Malmö*. Malmö: Malmö stad.

är samlokaliserade i stadsdelen Rosengård. Numera (2008) arbetar man med utgångspunkt från överenskommelser i tre månader i taget.¹⁰²

Norrköping

I Norrköping låg den totala registrerade arbetslösheten avsevärt över riksgenomsnittet under år 2008. Detsamma gällde 18-25 åringarna, där Norrköping toppade vår lista av kommuner. Även deras relativa arbetslöshet var högre än riksgenomsnittet. De unga och unga vuxnas höga arbetslöshet återspeglades i någon mån i 18-25 åringarnas andel i program – alltså i huvudsakligen jobbgaranti. 265 stycken omfattades av jobbgaranti i oktober 2008. Ett år senare var antalet 532. Andelen var emellertid inte iögonfallande hög. Flera andra kommuner uppvisade högre andelar. Men 20-25 åringarnas andel mottagare av ekonomiskt bistånd var hög (2007). Deras förvärvsfrekvens var, liksom i Malmö, avsevärt lägre än rikets.

Arbetsförmedlingens verksamhet

Ungdomar under 20 år som omfattas av jobbgaranti är mycket få, två stycken i början av januari 2009. Intervjupersonen underströk det goda samarbetet med kommunen, som på olika sätt tog hand om inaktiva ungdomar.¹⁰³ När det gäller gruppen 20-25 år, så har de det lättare att ta sig in på jobbgaranti. Här anordnar arbetsförmedlingen under de första tre månaderna undervisning i jobsök, studiebesök, föredrag etc. Viktigt är ”att säkerställa deras CV”.¹⁰⁴ Efter ytterligare tre månader intensifieras de här verksamheterna. Det är relativt vanligt med kortare praktikperioder. Arbetsförmedlingen hjälper till med kompetenshöjning när klienten har chans på ett arbete. Huvudregeln är emellertid att praktiken inte ordnas via arbetsförmedlingen. Den får ungdomarna ordna själva. Intervjupersonen säger att just den verksamheten ville man öka.

Vad avser arbetsmarknadsutbildningar på aktivitetsstöd, så fanns endast en klient registrerad i decemberstatistiken år 2008, att jämföra med fem i oktoberstatistiken samma år.

Kommunen

Av kommunala förvaltningar som handhar ungas och unga vuxnas angelägenheter ska vi något se på arbetsmarknadskontoret. Det handlägger bland annat

102 Telefonintervju med Brita Ström, integrationssamordnare i Malmö stad, 2009-01-05.

103 Telefonintervju med Inge Schroder, sektionschef på arbetsförmedlingen, Norrköping, 2009-01-16.

104 Telefonintervju med Mona Fahlén, arbetsförmedlingen, Norrköping, 2009-01-16.

ekonomiskt bistånd – övrigt bistånd handläggs av socialtjänsten. Därutöver har arbetsmarknadskontoret hand om arbetsmarknadsåtgärder och flyktingintroduktion. Inom ramen för arbetsmarknadsåtgärder finns ett antal basenheter, varav Ungdomsresursen är arbetsmarknadskontorets verksamhet för arbetslösa ungdomar i åldern 16-25. Ungdomsresursen kommer oftast in före arbetsförmedlingen för att täcka upp för jobbgarantin. ”Vi gör ett förarbete till arbetsförmedlingen.”¹⁰⁵ Därefter sker en sällning varav de som antas nå upp till arbetsmarknadens krav går till arbetsförmedlingen och jobbgarantin. Men en stor andel av de kategorier som tidigare handhades av kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin finns idag förlagd inom ramen för Ungdomsresursen, som ”kartlägger behov, ger stöd, praktik och kompetenshöjande inslag utifrån en individfokus” (Sammanträdesprotokoll, 2007, s 3). Antalet platser är 250. Här finns ett basutbud som ska ge grundläggande färdigheter i att möta arbetsmarknaden. Här ingår att skriva CV och personliga brev, annonsanalys, intervjuteknik, personlig marknadsföring etc. Den här inriktningen kan fördjupas via ett tillvalsutbud. De unga och unga vuxna hänvisas hit i samband med ansökan om försörjningsstöd.

Det Navigatorcentrum som tillkom år 2007 samverkar också med Ungdomsresursen. Som samarbetspartners har nämnts Studieförbundet Sensus, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och Ungdomsresursen.¹⁰⁶ Arbetsmetoden omfattar samtal, coachning och nätverksarbete. Målgruppen är 16-25 åringar med behov av extra insatser för att komma ut på arbetsmarknaden. Rolluppdeleningen mellan Ungdomsresursen och Navigatorcentrum beskrivs kanske bäst av det faktum att två av de 15 personer som arbetade på Ungdomsresursen och som jobbade med de ungdomar som hade mest problem, flyttade till Navigatorcentrum. En anställd finns tillhands för att ordna jobb och praktikplatser. ”Arbetet är till stor del inriktat på att hitta arbeten på den informella arbetsmarknaden, det vill säga de arbeten som aldrig blir utlysta.” (Navigatorcentrum-Ungdomsstyrelsen, 2007, s 17).

Samverkan i Norrköping

En intervjuperson från arbetsförmedlingen beskriver samverkan som följer: ”Vi har kommunikation med kommunen så vi inte motarbetar varandra.”¹⁰⁷ En annan menar att vi ”pratar mycket med arbetsförmedlingen och samarbetsklimatet

105 Telefonintervju med Olle Rådström, Ungdomsresursen – ansvarig för kommunens arbetsmarknadsåtgärder, Norrköping, 2009-01-15.

106 Navigatorcentrum visar vägen till arbete – resultat och erfarenheter från satsningen på kommunal navigatorverksamhet (2007) Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:15. Stockholm: Fritze.

107 Telefonintervju med Mona Fahlén, arbetsförmedlingen, Norrköping, 2009-01-16.

är gott, men regelverket säger egentligen något annat.”¹⁰⁸ Det förekommer att arbetsförmedlingen ”remitterar” unga till kommunens verksamheter. Det motsatta är dock vanligare, att kommunala instanser betraktar en klient som färdig för arbetsmarknaden och får gå över till arbetsförmedlingen.

En del finansiell samverkan sker via det samordningsförbund bestående av kommunen, arbetsförmedlingen, försäkringskassan och landstinget i Östergötland. Förbundet är en fristående juridisk person som främst ägnar sig åt finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. En av målgrupperna år 2009 är unga vuxna med svårigheter att komma ut på arbetsmarknaden. Samordningsförbundet finansierar Norrköpings Navigatorcentrum. Förvaltningarna samarbetar även på annat sätt. Centrat har en arbets-, en styr- och en referensgrupp. I styr- och i referensgruppen finns representanter från arbetsförmedlingen och socialförvaltningen. Styrgruppen träffas varannan vecka och diskuterar ärenden från arbetsgruppen. Där enas man om vilka stödåtgärder som den unge behöver och hur insatserna ska fördelas mellan förvaltningarna. Man bestämmer också vem som blir ansvarig för personen i fråga.¹⁰⁹

Samordningsförbundet finansierar även den utökade delen av Second Chance School som avser 20-25 åringar – en tydlig skillnad mot den helt kommunala finansieringen i Malmö. Hit skickas de unga och unga vuxna vars problem inte kan lösas på de vanliga vägarna. De antagna ingår i ett trepartsavtal. Han/hon visar en tydlig vilja att skaffa sig arbete. En arbetsgivare skaffar en praktikplats och skolan arbetar individualiserat med coachning, undervisning i livkunskap, viss yrkesteori, engelska, matematik och svenska. Samordningsförbundet bedriver dessutom ett metodutvecklingsprojekt avseende hanteringen av unga vuxna med svårigheter att komma ut på arbetsmarknaden.

En lite speciell verksamhet är NUEVO som innebär samverkan mellan fem kommuner, varav Norrköping är en. Även här finansierar samordningsförbundet. Målet är att ”systematiskt och utifrån ungdomarnas särskilda behov, erbjuda behovsanpassat stöd som ska leda till tillträde till arbetsmarknaden och egen försörjning.”¹¹⁰ Det handlar om unga vuxna som gått på ekonomiskt bistånd en längre tid, som ofta anses problematiska och där varken arbetsförmedling, försäkringskassa eller kommun anser sig ha rätt kompetens. Man arbetar utifrån deltagarnas ”Boende, Mående och Görande”. Verklig arbetspraktik förefaller inte förekomma. Snarare handlar verksamheten om att fylla vardagen med meningsfullt innehåll.

108 Telefonintervju med Olle Rådström, Ungdomsresursen – ansvarig för kommunens arbetsmarknadsåtgärder, Norrköping, 2009-01-15.

109 Verksamhets- och budgetplan 2008 för Norrköpings samordningsförbund (2007) Norrköping: Norrköpings samordningsförbund.

110 Nuevo (2009) Nuevo – ny chans för unga arbetslösa.

Enligt en självutvärdering som gjordes ett halvår efter projektstarten fungerade samverkan mellan arbetsförmedling, försäkringskassa och landsting väl.¹¹¹

Hässleholm

Att Hässleholm varit en mindre hård drabbad kommun antyds av att andelen unga vuxna med försörjningsstöd legat under såväl riks- som Skånegenomsnittet under de senaste åren. Å andra sidan har den registrerade ungdomsarbetslösheten legat klart över, liksom andelen unga vuxna i program. Vad avser antalet på jobbgaranti, var det 119 stycken i oktober 2008, att jämföra med 303 i oktober år 2009.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens verksamhet i Hässleholm liknar den på arbetsförmedlingen i andra kommuner.¹¹² Möjligen trodde den intervjuade att man i Hässleholm var något bättre på de individuella kontakterna. Kompletterande aktörer kommer in under den första perioden av jobbgarantin. Praktik kan förekomma men praktikanten får huvudsakligen skaffa den själv. Skillnaden mellan de första tre månaderna och resten av jobbgarantitiden är mera en fråga om kvantitet: "ökat tjänsteutbud och tätare kontakter".¹¹³ Vad gäller arbetsmarknadsutbildning på aktivitetsstöd fanns tre ungdomar registrerade i december 2008, lika många som i oktober. Av gamla tiders längre rekryteringsutbildningar, där arbetsförmedlingen var en ledande partner tillsammans med andra anordnare, finns mycket lite kvar för unga vuxna i Hässleholm.

Tonåringar förekommer i jobbgaranti; 16-17 åringar i mycket ringa utsträckning dock. Men från det man är klar med skolan föreligger ganska jämn åldersfördelning upp till 25.

Kommunens verksamhet

Även i Hässleholm finner vi en omfattande kommunal organisation som sysslar med utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor. En förvaltning – *Arbetsmarknad och Kompetensutveckling* (A&K) har till uppgift "att lösa arbetskraftsförsörjningen, kommunens arbetsmarknadspolitiska verksamhet och att skapa möjligheter till kvalificerad utbildning och yrkesutbildning på hemmaplan".¹¹⁴ Unga och unga

111 Intern genomförandeuppföljning av NUEVO-projektet våren 2009.

112 Telefonintervju med Björn Börjesson, Ungdomsförmedlingen, Hässleholm, 2009-01-20.

113 Ibid.

114 Hässleholms kommuns hemsida (2009a) *Arbetsmarknad & kompetensutveckling*.

vuxna hamnar ofta i en underavdelning av A&K, *den kommunala arbetsmarknadsnheten* (AME), vars delmål är att samordna arbetsförmedlingens och socialförvaltningens resurser så effektivt som möjligt – vilket, enligt en granskning, tidigare försvårats av vissa motsättningar mellan dessa myndigheter.¹¹⁵ AME kan erbjuda både bredd och djup i kontakten med de arbetslösa; ”I AME:s kompetenscenter hjälper vi deltagare att marknadsföra sig mot arbetsgivare. Vi har också möjlighet att erbjuda både praktik och grundutbildning i våra egna arbetsgrupper som till exempel Café- och restaurangservice, Fastighetsservice och Städservice.”¹¹⁶

AME anordnar även introduktionsplatser. Ersättningen till deltagarna baseras på försörjningsstöd, introduktionsersättning eller studiebidrag. Dessutom finns ett Kompetenscenter som hjälper arbetssökande att marknadsföra sig. Andra underavdelningar till A&K är olika former av kommunal vuxenutbildning. Så erbjuder *Flexvux* 25 gymnasiekurser, omvårdnadsprogrammet, apotekarteknikerutbildning och elinstallatörsutbildning.

Hässelholms kommun går aktivt in som partner i olika regionala och lokala samverkans- och samarbetsprojekt med andra aktörer.

Samverkan i Hässelholm

A&K samarbetar regelstyrkt med socialförvaltning och arbetsförmedling om den äldre arbetskraften. När det gäller unga och unga vuxna är samarbetet mera ad hoc. Intervjupersonen menar att ”visst finns visst samarbete, men numera står vi mer på egna ben”.¹¹⁷ År 2008 slog socialförvaltningens chef larm. Socialförvaltningen har fått gå in för alltför många unga med verksamhet bara en halv dag i veckan och som finansieras med försörjningsstöd. Situationen tolkas som att arbetsförmedlingen inte gärna hanterar unga under 20 år, eftersom de inte är färdiga för arbetsmarknaden. ”Arbetsförmedlingen är överhuvud taget obenägen att ta i de yngsta.”¹¹⁸ ”Vi ser egentligen det här som ett statligt åtagande, men när staten inte klarar av det får kommunen rycka in.”¹¹⁹ Ett mera sammanhållet samarbete mellan socialförvaltningen, A&K och arbetsförmedlingen planeras därför. Eventuellt tänker man även dra in skolan i samarbetet. Den typen av projekt har traditioner i Hässelholm. Bland annat planeras en ny ESF-ansökan kring ytterligare samverkansprojekt.

115 Ulmestig, Rickard (2006) *Kommunal arbetsmarknadspolitik i ett integrationsperspektiv*. Norrköping: Integrationsverket.

116 Hässelholms kommuns hemsida (2009b) *AME – Arbetsmarknadsnheten*.

117 Telefonintervju med Björn Börjesson, Ungdomsförmedlingen, Hässelholm, 2009-01-20.

118 Intervju med Peter Hansson, enhetschef för ekonomiskt bistånd, socialförvaltningen i Hässelholm, 2009-01-08.

119 Telefonintervju med Curt-Erik Karlsson, förvaltningschef för arbetsmarknad och kompetensutveckling, 2009-01-05.

Hässleholm är inte med i finansiellt samordningsförbund. Däremot ingår Hässleholm i ett samverkansförbund med andra nordöstkånska kommuner. Ändamålet är ”att verka för samarbete mellan kommunerna i angelägenheter av gemensamt intresse samt att ta initiativ till interkommunal samverkan för att åstadkomma lösningar av såväl aktuella frågor som mera långsiktiga projekt.” (Arbetsordning, 2001, s 1). Yrkes- och vuxenutbildning är några av de områden som prioriteras av samverkansförbundet. Bland annat tillskapades styrgruppen för *Kompetensutveckling Livslångt Lärande* år 2001. Styrgruppen har i efterhand samordnat sina insatser inom ramen för ett gemensamt utvecklingsprojekt ”Regionalt Yrkescentrum för Innovation och Utveckling”. Resultatet har blivit en rad satsningar på bland annat yrkesutbildning. Bland finansörerna fanns Myndigheten för skolutveckling, Europeiska socialfonden, Sparbanksstiftelsen och Nordplus.

Ett exempel på en verksamhet som kan härledas ur processen ovan är ”Lärling över sundet”. Anordnarna ser det hela som ett försöksprojekt med lärlingsutbildning, men snarast är det ett slags kommunal rekryteringsutbildning.¹²⁰ År 2005 igångsattes några projekt. I ett av dem, ”Lokal samverkan för unga vuxna i arbete”, identifierades de som var över 20 år gamla men inte funnit sin plats på arbetsmarknaden som en speciell målgrupp som behövde specialbehandling.¹²¹ Några eldsjälar inom den kommunala förvaltningen drog, tillsammans med Hässleholms Hantverks- och Industriförening, igång ett experiment inom ramen för Yrkesvux, efterhand kallat ”Lärling över sundet”. Andra inblandade institutioner var ”Göinge Utbildningscenter”, A&K samt ”Regionalt Yrkescentrum för Innovation och Utveckling”.

Det är svårt att bedöma de här olika utbildningarnas relevans för vårt ändamål. Andelen 20-25 åringar är begränsad. Tar vi det senaste exemplet som kommit till inom den här ramen, ett projekt för korttidsutbildade flyktingar/invandrare – ”individ Anpassade kompetensutvecklingsinsatser med språkstöd på eget modersmål” – så var en tredjedel av den 100-hövdade målgruppen under 25 år.¹²² Ansökan till ESF var för övrigt framtagen av A&K, socialtjänsten och även arbetsförmedlingen i samverkan.

I Hässleholm finns inte Navigatorcentrum eller Second Chance School. I stället har kommunala tjänstemän fungerat som entreprenörer, vad gäller finansiering och organisation av verksamheter som bland annat är ägnade unga vuxna.

120 Ansökan pedagogisk kompetens (2007) Hässleholm: Styrgruppen för kompetensutveckling livslångt lärande i Hässleholm.

121 Karlsson, Curt-Erik (2006) *Lokal samverkan för unga vuxna i arbete*. Hässleholm: Hässleholms kommun, Arbetsmarknad och Kompetensutveckling.

122 Hässleholms kommun – projekt (2009) *Hässleholms kommun har av Europeiska Socialfonden beviljats medel till korttidsutbildade flyktingar/invandrare för kompetensutvecklingsinsatser med språkstöd på eget modersmål parallellt med sfi*. Hässleholm: Hässleholms kommun, Arbetsmarknad och Kompetensutveckling.

Hässleholms kommun har formulerat en rad komplement och alternativ till arbetsförmedlingens verksamhet.

Tonåringar och unga vuxna i jobbgarantin

Förändringen från kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin till jobbgaranti innebär att de unga och de unga vuxna i högre grad än förut tillhör arbetskraften. Tanken med kommunala ungdomsprogrammet var att det inte direkt skulle leda till arbete utan snarare få de unga att studera vidare igen. Med jobbgaranti hamnar de unga och de unga vuxna i högre grad på arbetsmarknaden. De utbildningar och den praktik som ska ske inom jobbgarantin ska framförallt vara av kortare karaktär och stödja matchningen.

Enligt regelsystemet för jobbgaranti kan 16-20 åringar omfattas av den. Men i flertalet av undersökningskommunerna har arbetsförmedlingen rätt lite med tonåringarna att göra. Det är kommunen (eller föräldrarna) och dess samarbetsande aktörer som tar hand om merparten. 16-20 åringar anses i allmänhet helt enkelt inte färdiga för arbetsmarknaden. Dock var antalet 19 åringar i jobbgaranti relativt stort i flera kommuner vid mätillfället 2008 – i Gävle 143 stycken (och 5 stycken 18 åringar).

Att många unga inte kommer med i jobbgaranti innebär inte alltid att den lokala arbetsförmedlingen helt lämnar dem å sido. Vi har sett att arbetsförmedlingen i Hässleholm kunde vara med på en ESF-ansökan för att åstadkomma en lösning för unga arbetslösa. I Haninge finns ett Ungdomsteam för 16-21 åringar som arbetar såväl med dem som kommit in i jobbgaranti som med dem som ej kommit med. Här satsar man för övrigt speciellt mycket resurser på de unga omedelbart efter anmälningen som arbetslös. Tanken är att man snabbt ska hitta en lösning sådan att de slipper jobbgaranti. Oftast sker emellertid en sällning. De som inte går vidare i studier eller anses färdiga för arbetsmarknaden blir antingen inaktiva eller hamnar i verksamhet eller projekt under kommunen.

När det gäller 20-24 åringarna finns viss samstämmighet avseende arbetsförmedlingens verksamhet. "Regelsystemet är klart, vad som kan skilja är sättet att arbeta."¹²³ Det är huvudsakligen fråga om matchning och yrkesvägledning under de första 90 dagarnas arbetslöshet. Medan någon intervjuperson på arbetsförmedling uttrycker tillfredsställelse över att äntligen få hålla på med jobbsökeri, uttrycker andra frustration över att inte kunna erbjuda någon insats förrän efter en relativt lång period.

123 Telefonintervju med Carola Persson, arbetsförmedlare, Gävle kommun, 2009-01-29.

På de flesta håll är man först öppet arbetslös i tre månader med reguljär matchning som åtgärd. Därpå inträder jobbgarantin med intensifierad matchning under ytterligare tre månader, varefter matchningen kan kombineras med förstärkta insatser. Då "öppnar vi vår verktygslåda och då blir ju insatserna mera omfattande".¹²⁴ Huvudregeln är alltså att det är först efter sex månader av matchning och intensifierad matchning som den unge kan ta del av praktik eller utbildning. Detta är en anmärkningsvärt lång tid utan daglig sysselsättning i en ung människas liv. Flera intervjupersoner uttrycker denna kritik, att det känns frustrerande att inte kunna gå in med någon åtgärd alls förrän efter 90 dagar. "Det kan ju till och med vara så att någon kommer och säger: jag har en praktik som jag behöver och en månad senare blir jag anställd. Men till och med då måste arbetsförmedlingen säga, jag är ledsen, vi kan ingenting göra."¹²⁵ Även kommunföreträdare uttrycker sig ibland på liknande sätt om arbetsförmedlingen: "Min generella uppfattning är att arbetsförmedlingen blivit en kontrollinstans till a-kassan och att ansvaret lagts över på kommunerna. Det känns ganska hopplöst att ha samarbete med arbetsförmedlingen då de ändå inte har någonting att erbjuda."¹²⁶ Uttalandet ska förstås mot bakgrund av att samarbetet på handläggarnivå anses fungera mycket bra.

Emellertid, av intervjuerna framgår även att något olika praxis har utvecklats. I några fall förefaller jobbsöket vara ganska intensivt. I Östersund anses att arbetet med matchning och coachning är intensivt redan från första dagen i registrerad arbetslöshet.¹²⁷ I andra fall handlar det om att träffa sin coach då och då. Erfarenheterna från kommunerna illustrerar att innehållet i jobbgarantin varierar påtagligt.

Samverkan

En vanlig inställning bland kommunaltjänstemän tycks vara att införandet av jobbgarantin stört den formaliserade samverkan som fanns mellan arbetsförmedlingen och kommuner, men att samarbetet handläggare emellan ändå bestått, fastän regelsystemet sätter käppar i hjulet för ett välfungerande system. Påpekats

124 Telefonintervju med Anette Johansson, chef för arbetsförmedlingen, Haninge kommun, 2008-10-31.

125 Telefonintervju med Carita Wittfjord, arbetsförmedlare, Helsingborgs kommun, 2008-09-19.

126 Telefonintervju med Camilla Tallgren, enhetschef på Vuxenheten, socialtjänsten, Ludvika kommun, 2008-11-10.

127 Intervju med Anders Söderman, sektionschef på arbetsförmedlingen, Östersund, 2008-11-11.

har även att det formaliserade inslaget behövs, annars blir alltför mycket beroende av goda personliga relationer.

Den något blandade erfarenheten av institutionaliserat samarbete mellan försäkringskassa, kommun och arbetsförmedling i Malmö exemplifierar ytterligare svårigheter med samverkan. Diverse utvärderingar har listat de olika problem det samarbetet ställts inför. Ett övergripande problem har varit att den lokala samverkan i alltför hög grad varit avhängig de centrala moderorganisationernas välvilja och att dessa organisationers omorganisationer, samt skilda målformuleringar, rutiner och datasystem, ställt till problem på lokal nivå.

Utvärderarna gjorde en iakttagelse som sannolikt har generell giltighet. Flertalet intressenter i AUC-AIC-projektet, såväl handläggare som klienter, såg projektet som i huvudsak framgångsrikt. De externa utvärderarna var mer skeptiska. De identifierar flera av systemets goda och dåliga egenskaper, men något entydigt svar på frågan om verksamheten varit en framgång gick inte att få. ”Effektiviteten i kostnadstermer och i jämförelse med andra insatser riktade till långtidsarbetslösa, särskilt om man lyfter blicken bortom den malmöitiska kommunala horisonten, är svår att bedöma.” (Bevelander m. fl., 2003, s 105). Här står vi inför ett generellt problem beträffande samverkans- och andra liknande projekt. De är ytterligt svåra att utvärdera. Något kan dock sägas: i den mån samverkan varit ägnad att skapa likvärdighet, vad avser ungdomars möjligheter i den lokala arbetsmarknads- och socialpolitiken, ger AUC-AIC-projektet en provkarta på missgrepp, problem och svårigheter. Projektet ger inga klara bevis för att likvärdighetsproblemet kan lösas med hjälp av den här typen av samarbete. En grundförutsättning är sannolikt att de centrala moderorganisationerna löser sina samordningsproblem och ges ett regelsystem som förbättrar möjligheterna till samarbete på lokal nivå.

Samverkan mellan stat och kommun förekommer emellertid på flera lokala arenor. Vi har berört några arbetsplatsförlagda utbildningar, som vanligtvis tänks komma in under jobbgarantins senare del och som är samarbetsprojekt mellan olika förvaltningar. Arbetsförmedlingen köper upp den här typen av utbildningar av privata företag, ibland av Komvux eller av annan kommunal aktör. Exempel finns även på arbetsplatsförlagda utbildningar, där arbetsförmedlingen inte är inblandad. Vi har nämnt ”Lärling över sundet”, där kommunaltjänstemän varit drivande.

Flertalet undersökningskommuner ingick i finansiella samordningsförbund, det vill säga i finansiella samarbeten mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen, kommunen och landstinget. I allmänhet betalade försäkringskassan hälften av kostnaderna. Rehabilitering av sjuka och funktionshindrade är ett huvudområde, men även andra verksamheter förekommer i varierande omfattning. I flertalet av de granskade samordningsförbunden nämns unga och unga vuxna som priori-

terade målgrupper (ej i Ludvika och Alvesta). Intressant är att vi i flera fall kan se hur samordningsförbundet finansierat kategorier av unga och unga vuxna som förut kunde ha stötts av kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin. Här kan nämnas Second Chance School för 20-25 åringar i Norrköping och Navigatorcentra i flera kommuner. Vi har redan nämnt Haninge kommuns Ungdomsteam, som är ägnat 16-21 åringar såväl i som utanför jobbgarantin. Teamet finansieras av Haninge samordningsförbund, delvis finansierat av arbetsförmedlingen. Ungdomsteamet befinner sig dessutom fysiskt i arbetsförmedlingens lokaler. Kommunens arbetskonsulenter och arbetsförmedlingens handläggare arbetar tillsammans och har ett gemensamt dokumentationssystem gällande denna grupp. Tillfrågad intervjuperson betraktar samverkan som välfungerande.¹²⁸ Medan samordningsförbunden innebär just samordning av resurser, kan vi här se hur samarbete utvecklas som en följd av samordningen. Det gäller flera sammanhang. Verksamhet i Navigatorcentra kännetecknas exempelvis av att tjänstemän från såväl arbetsförmedling som socialförvaltning samarbetar i styr- och referensgrupper.

128 Telefonintervju med Elisabeth Häggström, arbetsförmedlare, Haninge kommun, 2008.

Kommunerna och gruppen inaktiva ungdomar

I detta kapitel¹²⁹ analyseras problem kopplade till gruppen inaktiva ungdomar, det vill säga ungdomar i åldersgruppen 16-20 som varken studerar, arbetar eller söker arbete. Särskilt fokus ligger på ungdomar i den nämnda åldersgruppen som omfattas eller befinner sig i riskzonen att omfattas av det kommunala uppföljningsansvaret. De aspekter av detta problemområde som behandlades ur ett nationellt perspektiv i första kapitlet fördjupas här och diskuteras så som det återspeglas i undersökningskommunerna.

Kapitlet består av tre delar. I den första delen tas avstamp i den pågående diskussionen om inaktiva ungdomar. Därefter beskrivs de nationella direktiven för det kommunala uppföljningsansvaret och hur dessa omsätts på kommunal nivå. I den andra delen diskuteras dels hur kommunerna informerar sig om vilken sysselsättning inaktiva ungdomar har, dels vilka insatser kommunerna erbjuder denna grupp ungdomar. Den tredje delen utgör en sammanfattande diskussion där vi drar slutsatsen att det råder brist på likvärdig behandling av inaktiva ungdomar.

De frågor som behandlas i detta kapitel är relevanta mot bakgrund av den arbetsmarknadspolitiska omläggningen som har inneburit ett förtydligande av det kommunala uppföljningsansvaret. Hur tolkas det kommunala uppföljningsansvaret på lokal nivå och vilka kommer att omfattas av uppföljningsansvaret? Vilka erfarenheter finns kring kartläggande insatser? Hur informerar man sig om ungdomarnas sysselsättning och vilka insatser erbjuder man ungdomarna? Hur ser man på sitt uppdrag inom skolan (och särskilt inom skolans individuella program) i relation till de som riskerar att hamna utanför?

129 Delar av kapiteltexten har publicerats i tidskriften *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Vol. 15, No. 3.

Gruppen unga utanför/inaktiva ungdomar och det kommunala uppföljningsansvaret

I början av 2000-talet uppmärksammades att många ungdomar hamnade i omfattande och långvariga utanförskap. Uppmärksamheten kring detta fick särskilt genomslag genom utredningen *Unga utanför*¹³⁰ som presenterar ett antal förslag för att åtgärda utanförskapet bland unga. Det finns emellertid inte någon entydig definition av gruppen unga utanför. Tvärtom, olika studier använder olika definitioner. En del tar fasta på olika ungdomsgruppers försörjnings- och sysselsättningssituation; dessa studier kan vara registerbaserade, men även andra former av kvantitativa mått kan förekomma.¹³¹ Andra studier är av en kvalitativ karaktär; i dessa studeras ungdomarnas upplevelser av utanförskap.¹³² När man i betänkan- det föreslog ett förtydligat uppföljningsansvar tog man fasta på ungdomar 16-20 ”som inte har någon känd sysselsättning” (SOU 2003:92, s 128) och det är denna definition som är utgångspunkten i arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret så som det sedan juli 2005 är förtydligat i Skollagen. Detta förtydligande innebar en återgång till en tidigare lika tydlig formulering i lagens ursprungliga utformning som trädde i kraft 1986 men som togs bort i samband med gymnasierformen 1991.

Nedan beskriver vi först hur de nationella direktiven utvecklats över tid sedan nuvarande Skollag infördes 1986. Vi går sedan igenom hur de nu gällande direktiven omsätts på kommunal nivå. Då tolkningar av nuvarande direktiv sker mot bakgrund av tidigare direktiv är det relevant att beskriva hur de tidigare direktiven varit utformade.

Utvecklingen av de nationella direktiven

Det kommunala uppföljningsansvaret var formulerat i Skollagen som trädde i kraft den 1 juli 1986.¹³³ Lagen innehöll en uttrycklig bestämmelse om kommunernas skyldighet att hålla sig informerade om hur ungdomar i åldern 16-20 är sysselsatta. Lagtexten löd:

3 kap. Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning

18 § Hemkommunen har skyldigheter enligt andra stycket (uppföljningsansvar) i fråga om ungdomar som har lämnat grundskolan eller motsvarande utbildning men som ännu inte har fyllt 18 år. Ansvaret omfattar dock inte ungdomar som avses i 19 §.

130 SOU 2003:92 *Unga utanför*. Stockholm: Fritze.

131 För en översiktlig diskussion kring detta se s 118 ff i Fokus05 (2005) *En analys av ungas etablering och egen försörjning*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen skrifter 2005:1.

132 Se till exempel Trondman, Mats (2008) *Att förstå utsatthet. En studie om utsatthetens villkor, erfaren utsatthet och fritid i ungas liv*. Stockholm: Fritze, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:6.

133 SFS 1985:1100 Skollag.

Genom skolstyrelsen skall hemkommunen hålla sig underrättad om hur ungdomar är sysselsatta. Har de inte stadigvarande sysselsättning genom studier i gymnasieskolan eller fast anställning eller på annat sätt, skall hemkommunen själv eller genom andra erbjuda dem personlig studie- och yrkesvägledning samt kurser, praktik eller annan liknande verksamhet.

Denna uttryckliga formulering togs bort i samband med införandet av det individuella programmet och därtill hörande lagändringar som trädde i kraft 1992. Utgångspunkten för upphävandet av denna paragraf¹³⁴ var att IV skulle utgöra en skolform som erbjuder ”utbildning för alla de ungdomar som lämnat gymnasieskolan fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Därav följer att kommunernas skyldighet inte kan stanna vid att erbjuda utbildning på de nationella programmen. Gymnasieskolan måste innefatta också en rätt till utbildning för dem som av någon anledning inte har sökt eller tagits in på något nationellt program eller som avbrutit sin utbildning där.” (Proposition 1990/91:85, s 64). Man tänker sig därmed att det kommunala uppföljningsansvaret ska ingå som en naturlig del av gymnasieskolan genom inrättandet av det individuella programmet. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen och från den 1 juli 1992 reglerades det kommunala uppföljningsansvaret i huvudsak i 5 kap. 1, 5 och 13 §§ i Skollagen.¹³⁵

5 kap. Gymnasieskolan Allmänna bestämmelser

1 § I detta kapitel ges föreskrifter om sådan utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom som är avsedd att påbörjas av ungdomar efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller tjugo år. Denna utbildning bildar gymnasieskolan.

Erbjudande om utbildning på de nationella programmen

5 § Varje kommun är skyldig att erbjuda utbildning på nationella program för samtliga de ungdomar i kommunen som avses i 1 § första stycket förutsatt att de

1. har slutfört sista årskursen i grundskolan eller motsvarande och har godkända betyg i svenska alternativt svenska som andraspråk, engelska och matematik eller på annat sätt förvärvat likvärdiga kunskaper, samt
2. inte tidigare har gått igenom utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller en i förhållande därtill likvärdig utbildning eller avlagt International Baccalaureate (IB).

134 Den upphävdes genom Lag (1991:1107) om ändring i Skollagen (1985:1100).

135 Skolverket (2002) *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?* Stockholm: Redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002 om ungdomar i åldern 16-20 år som inte går i gymnasieskolan. Rapport Dnr 2002:2046, Utbildningsjuridiska avdelningen, Skolverket; SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*. Stockholm: Fritze.

Erbjudande om utbildning på specialutformade program eller individuella program

13 § Varje kommun är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program för de ungdomar i kommunen som avses i 1 § och som inte har tagits in på något nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB).

Dessa paragrafer har genomgått ett antal ändringar sedan 1992. Av vikt i det här sammanhanget är ett tillägg i 13 § om att ”Detsamma gäller den som tagits emot på ett nationellt program i gymnasieskolan eller till en likvärdig utbildning men som har avbrutit utbildningen där.”¹³⁶

Skolverket fick under år 2002 i uppdrag av regeringen att undersöka vad de ungdomar som inte påbörjat eller avbrutit en utbildning i gymnasieskolan gör samt vilka åtgärder kommunerna vidtagit för att ungdomarna ska gå i gymnasieskolan. Resultatet som Skolverket presenterade visade att ”i vilken utsträckning och i vilka former kommunerna erbjuder gymnasieutbildning till de ungdomar som står utanför gymnasieskolan beror till stor del på hur kommunerna uppfattar sitt ansvar för dessa ungdomar.” (Skolverket, 2002, s 5). Studien visar att det finns kommuner som inte analyserat gällande lagstiftning och att de som gjort det kommit fram till olika tolkningar av lagstiftningen. Studien visar också att kommunerna inte informerade sig om ungdomarnas sysselsättning på något tillfredsställande sätt. I sin rapport argumenterar Skolverket för att det i lagstiftningen tydligt måste framgå vilka skyldigheter kommunerna har gentemot sina invånare. Men Skolverket avstår från att komma med förslag då förslag är på väg från den dåvarande gymnasiekommittén, skollagskommittén och den särskilda PRIV-gruppen.¹³⁷ I slutbetänkandet *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan* föreslås att kommunernas uppföljningsansvar ska förtydligas så att det framgår att skyldigheten att erbjuda ungdomar upp till 20 år en gymnasial utbildning även innefattar att hålla sig informerad om sysselsättningen bland de ungdomar som inte sökt sig till eller avbrutit sina gymnasiestudier.¹³⁸ Det gjordes dock ingen ändring i lagtexten.

Förslagen i utredningen *Unga utanför* markerar ett avsteg från det synsätt som varit det dominerande sedan gymnasiereformen 1991. Utredningen föreslår att ”kommunerna ska ha ett lagstadgat ansvar att ordna en uppsökande organisation som aktivt söker upp och stödjer varje individ upp till 20 år som inte har någon

136 Lag (1993:800) om ändring i Skollagen (1985:1100).

137 Skolverket (2002) *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?* Stockholm: Redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002 om ungdomar i åldern 16-20 år som inte går i gymnasieskolan. Rapport Dnr 2002:2046, Utbildningsjuridiska avdelningen, Skolverket.

138 SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*. Stockholm: Fritze.

känt sysselsättning.” (SOU 2003:92, s 128). Propositionen (2004/05:2) som följde på utredningen föreslår att kommunerna ska ha skyldighet att kontinuerligt hålla sig informerade om hur ungdomar 16-20 som inte påbörjat eller avbrutit sin gymnasiala utbildning är sysselsatta samt kunna erbjuda dessa en individuell åtgärd. Skillnaden gentemot tidigare synsätt är framförallt att gymnasieskolans individuella program inte per definition utgör denna individuella åtgärd så som det varit sedan gymnasireformen 1991. Propositionen antogs av riksdagen och sedan den 1 juli 2005 är det kommunala uppföljningsansvaret återigen explicit i Skollagen genom följande formulering:¹³⁹

1 kap. Information om icke skolpliktiga ungdomar

18 § En hemkommun skall löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet enligt första stycket omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella eller specialutformade program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen skall kunna genomföra sin skyldighet enligt första stycket.

Gymnasireformen från 1991 som var tänkt att inkludera alla har inte fallit ut på ett tillfredsställande sätt. I inledningskapitlet har vi visat att det är många som inte tar sig igenom den gymnasiala utbildningen och som tåmpas med etableringsproblem på arbetsmarknaden. Kritiken mot de individuellt utformade programmen har vuxit sig stark och i gymnasieutredningens betänkande *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*¹⁴⁰ finns inte de individuella programmen med. Det har dessutom vuxit fram en kritik mot att man erbjuder redan skoltrötta ungdomar mer skolgång, man erbjuder dessa ungdomar det som de sannolikt inte vill ha¹⁴¹. Detta har bidragit till att man i en del kommuner börjat utveckla arbetsmetoder och åtgärder utanför skolans värld för att förebygga och åtgärda utanförskap bland utsatta ungdomar. Lagändringen från 2005 om det kommunala uppföljningsansvaret öppnar dessutom upp för denna slags utveckling bortom skolans värld. Ett exempel som rönt särskilt mycket uppmärksamhet är etablerandet av Navigatorcentrum, vilket Ungdomsstyrelsen aktivt verkat för att främja. Det finns en skillnad vad gäller synen på det kommunala uppföljningsansvaret så som det var formulerat i lagtext från 1992 då fokus låg på utbildning genom individuellt anpassad gymnasial utbildning, och lagtexten från 2005 där fokus ligger på individen och individuellt anpassat stöd i eller utanför skolans värld för denne.

¹³⁹ Lag (2004:1298) om ändring i Skollagen (1985:1100).

¹⁴⁰ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritze.

¹⁴¹ Se till exempel Emmoth, Angelica (2008) *Det kommunala uppföljningsansvaret som kommunerna ser det*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; se också Fokus08 (2008) *En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9.

Implementering av nationella direktiv på kommunal nivå

Denna studie visar att man på kommunal nivå har både skilda uppfattningar om vad direktiven består i och olika förutsättningar att ta sig an uppdraget, vilket ligger i linje med vad tidigare studier visat.¹⁴² Men till skillnad från tidigare studier är föreliggande studie inte begränsad till att studera enbart det kommunala uppföljningsansvaret, utan vi belyser hur arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret sker i en lokal kontext där även andra myndigheter intervenerar. Vi beskriver med andra ord hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i ett ”åtgärds paket” som omfattar insatser från framförallt gymnasieskolan, socialtjänsten och arbetsförmedlingen sammantaget, samt i relation till lokala förutsättningar såsom arbetsmarknadens utformning. Nedan följer en beskrivning av hur man arbetar med det kommunala uppföljningsansvaret kommun för kommun.

Alvesta

Alvesta kommun har sedan den 1 januari 2008 en ny nämnde- och förvaltningsindelning med nya ansvarsområden. Det kommunala uppföljningsansvaret har inte förlagts till någon specificerad enhet i den nya organisationen, vilket även en annan undersökning från 2008 fastställer.¹⁴³ År 2009 fanns fortfarande inte någon enhet som arbetade med det kommunala uppföljningsansvaret.¹⁴⁴ Det pågår diskussioner i kommunen om hur man ska hantera det kommunala uppföljningsansvaret men ingenting är klart. Detta betyder inte att det inte alls finns några kartläggande insatser, förklarar Monica Nordahl, studie- och yrkesvägledare på Alvesta gymnasium.¹⁴⁵ I maj månad brukar studie- och yrkesvägledare samt lärare från IV träffa lärare på grundskolan för att gå igenom de elever där det är ”kris med betygen”. Således är personalen på gymnasiet förberedd på vilka elever som kommer inför höstterminen. På detta sätt, menar Nordahl, har man en ganska bra uppföljning. Det brukar ske en ökning av elever på IV efter jul, när de elever

142 Skolverket (2002) *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?* Stockholm: Redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002 om ungdomar i åldern 16-20 år som inte går i gymnasieskolan. Rapport Dnr 2002:2046, Utbildningsjuridiska avdelningen, Skolverket; Skolverket (2006) *Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Stockholm: Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr. 2005:3341, Utbildnings- och kulturdepartementet; Emmoth, Angelica (2008) *Det kommunala uppföljningsansvaret som kommunerna ser det*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

143 Nilsson, Maria (2008) *Ung och utanför. Kartläggning av arbetet med unga i utanförskap i Kronobergs län 2007-2008*. Växjö: FoU-rapport 2008:4, FoU Valfärd i Södra Småland.

144 Telefonintervju med Monica Nordahl, studie- och yrkesvägledare, Alvesta gymnasium, 2009-01-16.

145 Ibid.

som inte började något program alls och de som började på fel program börjar höra av sig. Elever som har valt fel program brukar bli erbjudna en praktikplats fram tills de kan söka på nytt till önskat program. En annan form av kartläggning sker genom att Nordahl i samband med intagningen erhåller en namnlista från kommunens intagningskansli över de elever som är folkbokförda i kommunen och som sökt gymnasieprogram men inte kommit in. Listan innehåller namn på elever som nyligen gått ut nian men kan även innehålla namn på före detta IV-elever som sökt ett nationellt program och inte kommit in. Nordahl följer upp dessa elever. På sätt och vis, resonerar Nordahl, har man en uppföljande verksamhet, men den är inte så organiserad. Anledningen till att man inom grund- och gymnasieskolan följer upp eleverna är, förklarar Nordahl, ”att man vill ju inte ha ungdomar som flyter omkring och som vi inte vet något om”. Utöver detta så framgår det av en FoU-rapport att det i Alvesta kommun har anställts två coacher som ska gå in och stötta unga med särskilda bekymmer och även fungera som samordnare av de olika instanser som ungdomarna behöver stöd från.¹⁴⁶

Gävle

Det kommunala uppföljningsansvaret är uppdelat på två instanser. Uppföljningsansvaret för åldergruppen 16-18 är förlagt till gymnasieskolans IV och för åldergruppen 19-20 till kommunens arbetsmarknadsenhet (AME). Anledningen till denna uppdelning är ett resonemang om att upp till 18 år så ”tillhör” man gymnasieskolan, därefter är det mer jobb som gäller.¹⁴⁷ Detta framstår som färgat av uppföljningsansvaret så som det var uttryckt i lagstiftningen från 1992.

Vid vårterminens slut erhåller gymnasieskolan en lista från grundskolan över elever som inte är behöriga till gymnasiet. Under sommaren skickas brev där eleverna kallas till IV. De elever som inte kommer till uppropet vid terminsstarten kontaktas av skolans ungdomskonsulenter som försöker åstadkomma ett möte med eleven och dess vårdnadshavare. Vid mitten på höstterminen brukar detta arbete vara klart.¹⁴⁸ Man erbjuder inga andra åtgärder än det individuella programmet. På AME erhåller man i sin tur en namnlista från gymnasieskolan över de som lämnat gymnasiet med samlat betygsdokument och utan betyg. Under 2008 handlade detta om 164 ungdomar och av dessa lyckades AME få kontakt med 140. Uppföljningen sker genom att man ringer upp personerna i fråga och förhör sig om vad de har för sysselsättning. I de fall ungdomen är sysselsatt uppmanar

146 Nilsson, Maria (2008) *Ung och utanför. Kartläggning av arbetet med unga i utanförskap i Kronobergs län 2007-2008*. Växjö: FoU-rapport 2008:4, FoU Valfärd i Södra Småland.

147 Telefonintervju med Björn Hägg, chef för kommunens arbetsmarknadsenhet i Gävle kommun, 2009-01-14.

148 Telefonintervju med Mikael Englund, biträdande rektor (IV), Polhemsskolan, Gävle kommun, 2009-01-16.

man denne att skriva in sig på arbetsförmedlingen som arbetssökande. AME har inga egna insatser att erbjuda och dess enhetschef¹⁴⁹ menar att arbetsmarknadspolitik är en statlig angelägenhet. Enligt statistik från AME var 54 procent av de 164 ungdomarna arbetslösa, 22 procent arbetade, 21 procent studerade och 3 procent gjorde något annat. Det framgår inte av statistiken i vilken grad ungdomarna arbetade/studerade eller under vilka ekonomiska förutsättningar detta skedde.

Göteborg

Utbildningsnämnden inom Göteborg stad har hand om det övergripande uppföljningsansvaret medan den uppsökande verksamheten är förlagd till stadsdelsförvaltningarna. Under utbildningsnämnden finns ett Vägledningscentrum med drop-in som erbjuder vägledning till alla ungdomar under 20 år; drop-in har öppet två eftermiddagar i veckan. Uppföljningen sker genom att Vägledningscentrum skickar ut ett brev till ungdomar mellan 16 och 20 år som saknar slutbetyg och som inte bedriver gymnasial utbildning. Vägledningscentrum erbjuder individuella åtgärder i form av coachning, praktikplatser och kurser på Lärcentrum¹⁵⁰ som enligt hemsidan utgör en flexibel och individualiserad gymnasieutbildning.¹⁵¹ I de fall ungdomen behöver ytterligare påstötning kan uppsökande verksamhet från stadsdelsnämnderna förekomma och då kan även tidsbokning förekomma. Den uppsökande verksamheten sker inte i någon organiserad form och är sannolikt avhängig av det personliga engagemanget hos personalen i de olika stadsdelarna.¹⁵²

Haninge

Det kommunala uppföljningsansvaret ligger på Barn- och utbildningsförvaltningen, i praktiken på gymnasieskolans IV. Inför terminsstarten på hösten erhåller individuella programmet listor över de som är folkbokförda i Haninge och inte är antagna till nationellt program. Studie- och yrkesvägledare söker dessa ungdomar via brev och telefon. De åtgärder som erbjuds är vägledning och studier vid det individuella programmet. Det brukar vara ungefär ett dussintal som inte går att nå. Dessa anmäls till socialtjänsten varpå Barn- och utbildningsförvaltningen släpper ärendet. Det finns alltså inte någon återkoppling till ansvarig för det kommunala uppföljningsansvaret.¹⁵³ Parallellt med, men inte som en organiserad del av det kommunala uppföljningsansvaret finns Ungdomsteamet som ”fångar upp

149 Telefonintervju med Björn Hägg, chef för kommunens arbetsmarknadsenhet i Gävle kommun, 2009-01-14.

150 Telefonintervju med Eva Bovin, Vägledningscentrum, Göteborgs stad, 2008-12-18.

151 Lärcentrum (2009) Göteborgs stad.

152 Telefonintervju med Eva Bovin, Vägledningscentrum, Göteborgs stad, 2008-12-18.

153 Telefonintervju med Per-Åke Olsson, gymnasiechef inom Utbildningsförvaltningen i Haninge kommun, 2008-10-15.

alla”, enligt Samordningsförbundets nyhetsblad.¹⁵⁴ Ungdomsteamet finansieras av Samordningsförbundet Haninge och är fysiskt förlagt till arbetsförmedlingen. Utöver personal från arbetsförmedlingen arbetar där studie- och yrkesvägledare från gymnasieskolans IV och personal från kommunens Arbetscentrum. Ungdomsteamet riktar sig till ungdomar 16-21 och fångar genom en uppsökande verksamhet upp många ungdomar som kommunen annars skulle sakna information om. Ungdomsteamet erbjuder åtgärder i form av studievägledning, coaching, matchning mot arbete, praktikplats, individuella stödsamtal och kurser. Hösten 2008 var det ca 400 ungdomar inskrivna.¹⁵⁵ Verksamheten har utvärderats och bedömts ha mycket god måluppfyllelse.¹⁵⁶

Helsingborg

Det kommunala uppföljningsansvaret ligger formellt på Skol- och fritidsförvaltningen som köper tjänsten av Navigatorcentrum. Navigatorcentrum är en samfinansierad verksamhet som bekostas till hälften av Skol- och fritidsförvaltningen och med en fjärdedel från Utvecklingsnämndens förvaltning och socialförvaltningen vardera. Där arbetar tre coacher som är fristående från de kommunala förvaltningarna. Skol- och fritidsförvaltningen samkör listor från folkbokföringen med kommunens elevregister vilka man sedan checkar av med listor över de elever som man betalar skolgång för i annan kommun. På så sätt får man fram en lista med namn som coacherna på Navigatorcentrum kontaktar för att informera sig om vad dessa har för sysselsättning. I ett första skede skickar man brevlades ut en enkät, i nästa steg söker man kontakt via telefon och i ett tredje genom hembesök men även andra innovativa metoder såsom sökningar på Facebook förekommer. Navigatorcentrum erbjuder coaching för att hjälpa ungdomen navigera rätt. Navigatorcentrum erbjuder inga regelrätta insatser utan är främst en uppsökande och vägledande instans. Man lägger tonvikt vid att organisationen inte utgör en del av gymnasieskolan.¹⁵⁷

Hässleholm

Det kommunala uppföljningsansvaret är förlagt till gymnasieenhetens Ungdomscentrum som ansvarar för IV. Hässleholm är en av de få kommuner som nämner uppföljningsansvaret i någon av sina kvalitetsredovisningar. Av

154 Samordningsförbundet Haninge (2008a) *Nytt från Samordningsförbundet Haninge*, Nr 1, januari 2008.

155 Telefonintervju med Annette Johansson, chef för arbetsförmedlingen, Haninge kommun, 2008-11-31.

156 Samordningsförbundet Haninge (2008b) *Årsredovisning 2008*. Haninge: Samordningsförbundet Haninge.

157 Telefonintervju med Thorbjörn Jordansson och Ingrid Andersson, Skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, 2008-06-25.

Kvalitetsredovisning 2006 framgår det att totalt 80 elever kontaktades på grund av det kommunala uppföljningsansvaret; av dessa var 46 behöriga för gymnasiestudier och 34 obehöriga. Det framgår inte hur underlaget tagits fram eller huruvida man informerat sig om elevernas sysselsättning, dock verkar man ha kommit i kontakt med alla 80 elever.¹⁵⁸ I en rapport från Skolverket beskrivs den samverkan som sker kring det kommunala uppföljningsansvaret mellan Ungdomscentrum, socialförvaltningen samt Barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning som god.¹⁵⁹

Ludvika

Det kommunala uppföljningsansvaret har diskuterats under flera års tid: det har bollats mellan personalsektionen inom kommunen och Västerbergslagens Utbildningscentrum (VBU).¹⁶⁰ Enligt Camilla Tallgren,¹⁶¹ enhetschef på Vuxenheten – socialtjänsten i Ludvika kommun, har VBU sagt att ”de kan tänka sig att ta det, men det har inte fattats något beslut inom kommunen om att avsätta medel för det förrän nu”. I november 2008 fanns en tjänst för att jobba med denna uppgift utlyst vid VBU. Det finns inte någon plan för hur arbetet ska gå till men Mats Johnsson,¹⁶² ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum, förutsätter att man kommer att använda den modell som man utarbetat vid IV och som bygger på att man försöker binda upp eleverna till skolan genom sociala relationer och ett uppsökande arbete där man bland annat hämtar eleverna när de inte kommer till skolan.

Malmö

Den administrativa delen av uppföljningsansvaret är förlagd till intagningskansliet inom Utbildningsförvaltningen, som skickar ut brev till ungdomarna med förfrågan om vad de sysselsätter sig med och om de är intresserade av att träffa en studie- och yrkesvägledare. Uppgifter om vilka ungdomar som intagningsnämnden ska skicka brev till tas fram på två sätt. Dels har intagningskansliet redan en del elever registrerade i sitt elevsystem som inte är i någon verksamhet såsom

158 Kvalitetsredovisning (2007) *Kvalitetsredovisning 2006 – Hässleholms gymnasieskolor*. Hässleholm: Barn- och utbildningsförvaltningen, Hässleholms kommun.

159 Skolverket (2006) *Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Stockholm: Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr. 2005:3341, Utbildnings- och kulturdepartementet.

160 Västerbergslagens Utbildningscentrum är ett kommunalt gymnasieförbund som ägs av Ludvika och Smedjebackens kommuner. All kommunal gymnasieutbildning i Ludvika är förlagd till VBU.

161 Telefonintervju med Camilla Tallgren, enhetschef på Vuxenheten, socialtjänsten, Ludvika kommun, 2008-11-10.

162 Telefonintervju med Mats Johnsson, ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum, 2008-12-29.

undervisning eller praktik. Det är i första hand studie- och yrkesvägledarna ute på skolorna som är ansvariga för att kontakta dessa elever och förhöra sig om de är intresserade av studier eller praktik; om de inte lyckas få igång eleverna så förs de över till intagningskansliet som skickar ut ett brev till ungdomen.¹⁶³ Dels genom att intagningskansliet samkör listor från kommuninvånarregistret med listor från kommunens elevregister, det vill säga listor över vilka som är inskrivna på ett program, har praktik genom eller har slutbetyg från kommunens gymnasieskolor. I december 2008 skickades 990 brev inklusive svarskuvert med sista svarsdatum 2009-01-12. 2009-01-20 hade 286 elever svarat. Av dessa hade 82 kryssat för att de vill ha kontakt och 204 att de inte ville ha kontakt. Intagningskansliet sammanställer listor och skickar ut brev två gånger om året.

De som är intresserade av att träffa en studie- och yrkesvägledare remitteras till Infoteket som sedan sköter kontakten med ungdomen. Denna arbetsrutin har varit igång sedan april 2008 och är alltså relativt ny. Man tycker att det är tillfredsställande att kunna erbjuda studie- och yrkesvägledning genom Infoteket istället för i gymnasieskolan. Det finns diskussioner men ännu inga utarbetade arbetsmetoder för hur man ska göra med de ungdomar som inte svarar på brevet, bland annat diskuteras möjligheten att försöka nå ungdomarna via telefon.

Norrköping

Uppföljningsansvaret sorteras under Utbildningskontoret och fram tills nyligen under IV-programmet på Hagagymnasiet. Alla 16-20 åringar folkbokförda i Norrköping finns registrerade i kommunens elevregister. Man har samma elevregister för grund- och gymnasieskolan men med olika behörighet. Alla elever finns i praktiken redan registrerade i systemet innan de når gymnasieskolan. Om man inte följer en gymnasial utbildning är man registrerad i en vilande klass.¹⁶⁴

Från IV på Hagagymnasiet har en gång per termin skickats brev till alla 16-20 åringar som inte bedriver gymnasiala studier med en förfrågan om hur de sysselsätter sig och med erbjudan om vägledningssamtal. Det har inte funnits någon uppsökande verksamhet då det inte funnits medel för detta, förklarar Anna Arumskog, biträdande rektor på Hagagymnasiet i Norrköpings kommun.¹⁶⁵ Det finns heller inga sammanställningar av svarsfrekvens eller av hur eleverna svarar. Detta system för uppföljningsansvaret har emellertid på senare kommit att upplevas som otillfredsställande. Friskolorna erbjuder sedan några år PRIV och från och med läsåret 2008/09 även ett individuellt program. Detta innebär att man på IV på Hagagymnasiet inte längre har den överblick som man tidigare hade.

163 Telefonintervju med Annika Rennéus, studievägledare, intagningskansliet, Malmö stad, 2009-01-15.

164 Telefonintervju med Anna Arumskog, biträdande rektor på Hagagymnasiet, Norrköpings kommun, 2009-01-30.

165 Ibid.

Som svar på denna frustration har en arbetsgrupp utarbetat ett nytt koncept med en Mottagningsgrupp som startar mars 2009. Man har hämtat inspiration från Linköpings kommun. Projektet finansieras av kommunen. Mottagningsgruppen sorterar under Utbildningskontoret. Utöver projektledare kommer gruppen att bestå av en studie- och yrkesvägledare, en lärare och en kurator om vardera 30 procent.

Idén med Mottagningsgruppen bygger på att det ska finnas en mottagande enhet för alla som kommer från årskurs 9 eller som är 16-20 år och är ny i kommunen (från annan kommun eller annat land) och som inte bedriver gymnasiala studier inom ett nationellt program. En central tanke är att Mottagningsenheten inte ska ligga inom skolverksamheten utan vara fristående från denna, men hur arbetet kommer att konkretiseras är ännu ej utarbetat. Likaså har samverkan med andra myndigheter ännu inte diskuterats utan detta kommer att arbetas fram i samband med starten av projektet.¹⁶⁶ I Norrköping finns även ett Navigatorcentrum som sorterar under Ungdomsresursen inom arbetsmarknadsenheten. Detta är inriktat mot att samordna olika insatser kring ungdomar. Målet är att vara ungdomar behjälpliga i navigering. Ungdomsresursen har ett upparbetat kontaktnätverk och samverkar med många myndigheter,¹⁶⁷ men det har i dagsläget inget med kommunens uppföljningsansvar att göra.¹⁶⁸

Östersund

Liksom i Ludvika bedrivs den gymnasiala utbildningen inom ett kommunalt gymnasieförbund. På samma sätt som i Ludvika har det diskuterats var det kommunala uppföljningsansvaret ska ligga: det har bollats mellan gymnasieförbundet och Östersunds kommun.¹⁶⁹ I oktober 2008 har kommunen beviljats bidrag från Europeiska socialfonden för att starta ett Navigatorcentrum där det kommunala uppföljningsansvaret kommer att förläggas. Det kommer att sorteras in under Kommunledningsförvaltningen där kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin tidigare handlades. På så sätt "ersätter" Navigatorcentrum det kommunala ungdomsprogrammet/ungdomsgarantin på två sätt: som en insats och som en enhet i den kommunala organisationen.¹⁷⁰ Handläggare från gymnasieskolan, socialtjänsten och arbetsförmedlingen kommer att samverka under ett tak kring det kommunala uppföljningsansvaret. Det kommer att vara lokaliserat

166 Ibid.

167 Telefonintervju med Anna Skagerström, enhetschef, Ungdomsresursen, Norrköpings kommun, 2008-11-07.

168 Telefonintervju med Anna Arumskog, biträdande rektor på Hagagymnasiet, Norrköpings kommun, 2009-01-30.

169 Telefonintervju med Peter Frändén, tjänsteman vid Jämtlands gymnasieförbund, 2008-10-30.

170 Telefonintervju med Pelle Andersson, chef för enheten Unga Vuxna, Östersunds kommun, 2008-11-06.

bortom skolans sfär i något som kallas Gamla Tingshuset där det finns olika former av ungdoms- och föreningsverksamheter. Enligt kommunens hemsida är Navigatorcentrums verksamhet uppsökande och erbjuder åtgärder i form av coaching och vägledning: de är ungdomen behjälplig i att navigera.¹⁷¹ På så sätt verkar man i Östersund eftersträva den form av Navigatorcentrum som finns i Helsingborg.

Vi har nu på ett relativt summariskt sätt beskrivit hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i de tio undersökningskommunerna. I nästföljande avsnitt kommer vi att diskutera detta på ett mer tematiskt sätt med fokus på vilka de avsevärda skillnaderna mellan kommunerna är och vilka problemområden som lyfts fram i intervjuerna.

Uppföljningen på kommunal nivå: hur, vilka och vad?

De nationella direktiven för det kommunala uppföljningsansvaret omsätts uppenbarligen på olika sätt i undersökningskommunerna. Man har olika förfarings-sätt för hur man identifierar gruppen inaktiva ungdomar, för hur man informerar sig om ungdomarnas sysselsättning och vilka individuella insatser man erbjuder. Detta innebär bland annat att det inte är meningsfullt att jämföra hur många ungdomar som undersökningskommunerna uppskattar faller under det kommunala uppföljningsansvaret. Nedan fördjupar vi oss i tre aspekter av det kommunala uppföljningsansvaret i relation till den nationella politiken och till tjänstemännens erfarenheter av och kommentarer kring denna. Vi diskuterar först hur kommunerna informerar sig om ungdomarnas sysselsättning. Sedan tar vi upp vilka ungdomar kommunerna fångar upp genom det kommunala uppföljningsansvaret utifrån hur detta har utformats på kommunal nivå. Till sist tar vi upp vad för insatser kommunerna erbjuder inaktiva ungdomar.

Hur informerar sig kommunerna om ungdomarnas sysselsättning?

Av Skollagen, 5 kap. 18 §, framgår att ”en hemkommun skall löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta”. Ovanstående genomgång av hur de nationella direktiven omsätts på kommunal nivå ger vid handen att kommunerna håller sig informerade om ungdomars sysselsättning på väldigt olika sätt. I en del kommuner uppfattas detta som en administrativ uppgift som handlar om hur man handlägger överföringen från grundskolans årskurs nio till gymnasiet och sedan

171 Navigatorcentrum (2008) Östersund: Östersunds kommun.

har ungdomarna registrerade i sitt elevregister. I andra kommuner handlar det om att samköra listor från folkbokföringen med kommunens elevregister och sedan skicka ut enkäter eller andra former av skriftliga förfrågningar om vad ungdomen har för sysselsättning. I ytterligare andra kommuner kombineras skriftliga förfrågningar med en mer eller mindre intensiv uppsökande verksamhet. Detta kan förstås mot bakgrund av det i kommunerna uppfattas som administrativt krångligt att "hålla sig informerad", men även mot bakgrund av att man i kommunerna har väldigt olika syn på innebörden av detta.

I de kommuner där man analyserat och tolkat lagstiftningen från 2005 har det uppstått svårigheter gällande hur man rent praktiskt ska gå till väga i uppföljningen av ungdomar 16-20. Den grundläggande frågan är hur man lämpligen tar reda på vilka ungdomar som faller under det kommunala uppföljningsansvaret? Malmö stads utbildningsförvaltning har sammanställt en *Rapport om kommunens uppföljningsansvar för ungdomar* där man konstaterar att: "Det har funnits problem med uppföljningen. Ett har varit svårigheten att kunna ta reda på hur många ungdomar som ska följas upp och var de finns." (2008, s 1).¹⁷² Detta är långt ifrån första gången detta konstaterande görs. Tvärtom lyftes detta problem fram i ett tidigt skede, bland annat av Mats Söderberg förbundssekreterare för Svenska kommun- och landstingsförbundets avdelning för lärande och arbetsmarknad.¹⁷³ Han menar att kommunerna borde få tillgång till CSN:s register. Detta är också något som lyfts fram i intervjuerna i flera av undersökningskommunerna. Ännu har inte någon praxis tagits fram som skapar rimliga förutsättningar för uppföljningen av ungdomar 16-20. Om vi fortsätter med exemplet Malmö, så beskriver de sitt arbete på följande sätt: "Uppföljningen av ungdomar bygger i huvudsak på att de finns registrerade som grundskole- och gymnasieelever i det skoladministrativa systemet ELIT. Alla uppföljningsaktuella ungdomar finns dock inte registrerade i ELIT. Detta kan till exempel bero på att ungdomar är inflyttade från en annan kommun utan skolgång i Malmö eller att de är folkbokförda i Malmö men med pågående eller avbruten skolgång i annan kommun. Jämförelser har gjorts med KIR (Kommuninvånarregistret) för att i görligaste mån få fram alla ungdomar som behöver följas upp. Rapporter därur har beställts med jämna mellanrum för att jämföra mot ELIT, en ganska omständlig process då jämförelse fått göras person för person. Alla ungdomar har dock inte gått att finna den vägen utan även andra kanaler har fått rådfrågas." (Rapport från IV-rådet, 2008, s 1).¹⁷⁴ Ett liknande tillvägagångssätt beskrivs i intervjuerna i Helsingborg.

172 Rapport från IV-rådet (2008) *Rapport om kommunens uppföljningsansvar för ungdomar*. Malmö: Malmö stad.

173 Se till exempel artikel i Dagens Nyheter 2006-10-19.

174 Rapport från IV-rådet (2008) *Rapport om kommunens uppföljningsansvar för ungdomar*. Malmö: Malmö stad.

För Malmös del innebär detta att alla de som är inflyttade till Malmö för att studera på högskolan och som avslutat sina gymnasiala studier i annan kommun hamnar på listan över ungdomar som faller under det kommunala uppföljningsansvaret. Alla dessa nybakade studenter erhåller en förfrågan om vad de har för sysselsättning och om de önskar kontakt med Infoteket från intagningskansliet. Det förefaller rimligt att ifrågasätta om detta är ett lämpligt handläggningsförfarande av det kommunala uppföljningsansvaret. Man kan ifrågasätta om det är etiskt, men det är också uppenbart att detta är ett resurskrävande arbete som idag finansieras med kommunala medel. Flera av remissinstanserna till utredningen *Unga utanför* påpekade att ett förstärkt uppföljningsansvar måste finansieras genom statliga medel.¹⁷⁵ Men alldeles oavsett varifrån pengarna kommer så är det av vikt att resurser används på ett motiverat sätt.

När det gäller vilken syn man i kommunerna har på vad det innebär att hålla sig informerad så finns det gradskillnader från att se det som ett administrativt ansvar, till ett ansvar som förutsätter en organisation med en uppsökande verksamhet. Denna spridning av hur direktiven uppfattas i kommunerna är en återspeglning av spridningen mellan det förslag utredningen *Unga utanför* lade fram och hur dess olika remissinstanser kommenterade detta.¹⁷⁶ Utredningen "föreslår att varje kommun ska ha en lagstadgad skyldighet att skapa en organisation som ansvarar för att aktivt söka upp och ge stöd till alla unga utanför under 20 års ålder." (SOU 2003:92, s 123). Även om majoriteten av remissinstanserna var positiva till att kommunerna ska ansvara för att aktivt söka och ge stöd till unga kom denna formulering inte att återges i lagtext, utan i stället föreslog man i propositionen det mer tolkningsbara: "skall fortlöpande hålla sig informerad om" vilket senare också antogs av Riksdagen. Av den empiriska genomgången ovan framgår det att man i Helsingborg arbetar i enlighet med betänkandets mer radikala hållning. Det framgår också att man i andra kommuner är på väg att bygga upp denna typ av organisation. Det är sannolikt att man inte kan bortse från det inflytande Ungdomsstyrelsen har haft i frågan för att förstå denna utveckling av praxis i kommunerna.¹⁷⁷ I någon kommun, såsom i Norrköping, förklaras att man inte har någon uppsökande verksamhet då det inte finns medel för att bedriva den typ av verksamhet.¹⁷⁸

175 Proposition 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet.

176 Se s 84-85 för en översikt i proposition 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet.

177 Här avses framförallt Ungdomsstyrelsens arbete med Navigatorcentrum men även Ungdomsstyrelsens Rikskonferens 2008 *Vägen till innanförskap* den 27-28 november som innehöll en strimma om uppföljningsansvaret (strimma 2E).

178 Telefonintervju med Anna Arumskog, biträdande rektor på Hagagymnasiet, Norrköpings kommun, 2009-01-30.

Det bör understrykas att vi inte kan studera uppföljningsansvaret i ett vakuum. Tvärtom, detta arbete sker i en kontext där även andra interventioner äger rum. Helsingborg kan utgöra ett exempel på en kommun där man arbetar med en intensivt uppsökande verksamhet som eftersträvar att etablera kontakt med alla ungdomar och faktiskt informerar sig om deras sysselsättning. Haninge kan utgöra ett exempel på en mindre intensiv uppsökande verksamhet där man försöker nå de som inte svarar på enkäten via telefon. Men för att förstå helheten i Haninge är det centralt att man beaktar Ungdomsteamet. Ungdomsteamet är en uppsökande verksamhet som är helt fristående, men som verkar komplettera arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret. Hur uppföljningen av inaktiva ungdomar ser ut i utfallsledet kan vara relativt frikopplat från hur det ser ut i implementeringsledet. Just Ungdomsteamet i Haninge är ett exempel på en insats som i olika utvärderingar bedömts minska utanförskap bland ungdomar 16-20 på ett betydande sätt.¹⁷⁹

Sammanfattningsvis kan sägas att överlag spelar de kommunala intagningsenheterna en central roll i det kommunala uppföljningsansvaret. Detta gäller oavsett om man ser på uppföljningsansvaret som ett ansvar för att kontrollera överföringen från grundskolan till gymnasiet eller som ett vidare ansvar som omfattar hela åldersgruppen 16-20 inklusive de som inflyttat till kommunen och/eller har avbrutit studier i annan kommun eller på friskola. I de fall kommunen har en uppsökande verksamhet finns denna ofta förlagd antingen inom ramen för gymnasieskolans IV eller i en särskild organisation utanför skolans sfär. Detta innebär att den faktiska kontakten med ungdomarna sker via gymnasieskolans studie- och yrkesvägledare eller genom verksamheter som är frikopplade från skolan. I de kommuner där den uppföljande och ibland även uppsökande verksamheten är frikopplad från skolan, är detta en del av en uttänkt strategi för att åtgärda en frustration över att ha det förlagt till skolans verksamhetsområde. Förutom att det är svårt att locka skoltrötta elever till skolan, så är det inte heller alltid där som de efterfrågade resurserna finns (till exempel i de fall ungdomen behöver hjälp med psykisk, social eller somatisk problematik).

Vilka faller under det kommunala uppföljningsansvaret?

Vilka som faller under det kommunala uppföljningsansvaret är beroende av hur man arbetar med uppföljningen, det vill säga huruvida man ser det som en överföring från grundskolan till gymnasiet, ett ansvar att skicka ut skriftliga förfrågningar till alla 16-20 åringar som inte är inskrivna i kommunens elevregister och se vilka som svarar att de önskar kontakt, eller ett ansvar för att faktiskt aktivt söka upp och informera sig om hur ungdomen är sysselsatt. Vårt intryck är att

179 Samordningsförbundet Haninge (2008b) *Årsredovisning 2008*. Haninge: Samordningsförbundet Haninge.

i de kommuner man i hög grad ser det som en överföring från grundskolans årskurs nio till gymnasieskolan så har man ett relativt oproblematiskt förhållningssätt till uppföljningsansvaret. Detta kan möjligen hänga ihop med att man inte har haft någon ansats att analysera gällande lagstiftning, utan man för över eleverna under kontrollerade former och sedan är det inte mer med det. Man har till exempel inte nödvändigtvis reflekterat över de ungdomar som flyttar in till kommunen efter grundskolan, eller de som påbörjar och avbryter sina gymnasiestudier på friskolor eller i andra kommuner. Detta är grupper som faller under det kommunala uppföljningsansvaret men som verkar falla bort i hanteringen i en del kommuner.

I kommuner där man har en mer aktiv uppföljning har det emellertid funnits anledning att reflektera över var gränsen för uppföljningsansvaret går: uppföljningsansvarets främre och borte gräns. Detta har framförallt kommit till uttryck i Helsingborg. Funderingar över uppföljningsansvarets främre gräns har sin botten i att man genom Navigatorcentrums verksamhet har kommit i kontakt med ungdomar som formellt sett varit inskrivna på gymnasiets individuella program utan att vara medvetna om detta. Det att de är inskrivna i gymnasieskolan innebär att de antas bedriva gymnasiestudier och därför inte faller under det kommunala uppföljningsansvaret. Samtidigt som det är så att de i praktiken inte bedriver några gymnasiestudier och alltså ingår i den grupp som uppföljningsansvaret avser att fånga upp. Förutom att detta kan ha långtgående konsekvenser för de ungdomar som på detta sätt hamnar ”mellan stolar”, eller mellan myndigheters ansvarsområden, så är detta ett exempel på en otydlig gränsdragning mellan det uppdrag som gymnasieskolans IV har och det uppdrag som det kommunala uppföljningsansvaret innebär. Denna otydlighet har framför allt sin grogrund i en otydlighet om vad individuella programmets uppdrag är: vilka krav ställs för att en elev ska få vara inskriven på gymnasieskolans IV och när är det rimligt att skriva ut eleven?

Medan det är känt att vilka åtgärder som kan komma en ungdom till gagn kan variera mellan kommuner,¹⁸⁰ har man i Helsingborg gjort erfarenheten att detta även kan variera mellan olika gymnasieskolor inom kommunen. Det verkar som att lärarteamen på kommunens gymnasieskolor har olika syn på sitt uppdrag vilket har konsekvenser för de insatser eleverna kan erhålla. Denna iakttagelse ligger dessutom i linje med Ungdomsstyrelsens rapport *Fokus 08*.¹⁸¹

Medan den främre gränsen berör funderingar kring när det kommunala uppföljningsansvaret börjar, så berör dess borte gräns funderingar kring när det upphör. Frågan är när ansvaret om att informera sig om ungdomens sysselsättning

180 Fokus05 (2005) *En analys av ungas etablering och egen försörjning*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:1.

181 Fokus08 (2008) *En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9.

upphör att gälla? Om man i kommunen har ett förfaringssätt där man skickar ut skriftliga förfrågningar och sedan avvaktar inkommande svar, kommer denna fråga inte att dyka upp. Men i Helsingborg där man arbetar med ett aktivt uppsökande av ungdomarna har frågan dykt upp. Det har uppstått situationer där en coach vid Navigatorcentrum har lagt ned avsevärd tid på att uppsöka en viss ungdom, och när kontakt etableras visar det sig att ungdomen till exempel befunnit sig i Thailand på en jordenruntresa.¹⁸² I Haninge återges fall där man eftersökt en viss ungdom en tid och där det sedan visar sig att ungdomen bedriver gymnasiala studier i annat land.¹⁸³ Dessa erfarenheter har väckt frågan om var uppföljningsansvarets borte gräns går och när det inte längre är försvarbart, ur etiska och ekonomiska aspekter, att fortsätta eftersöka viss elev.

Det finns i några kommuner även ett ifrågasättande av det kommunala uppföljningsansvaret med avseende på att man enbart tar fasta på slutbetyg och inte alls tar hänsyn till samlat betygskdokument, trots att detta för en del elever leder till anställning. Detta bidrar till att man i kommunerna inte känner igen sig i de bilder som förmedlas på nationell nivå av kommunernas arbete.¹⁸⁴

Vilka kommunala insatser erbjuds inaktiva ungdomar?

Insatser som bidrar till att unga inte hamnar i utanförskap bör rimligen betraktas som mycket väsentliga i det här sammanhanget. Detta är också en av Skolverkets viktigaste slutsatser i redovisningen av hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i riket: "Skolverket anser framförallt att gymnasieskolorna bör vidta åtgärder så att färre elever avbryter sina studier." (Skolverket, 2006, s 27). Thorbjörn Jordansson, chef för skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, formulerar detta på ett kärnfullt sätt när han uttrycker sin irritation över att man på gymnasieskolan anser sig bedriva en frivillig verksamhet där det är ungdomens val om han/hon vill bedriva gymnasiestudier eller inte: "det fråntar ju inte oss ansvaret, det är ju det som är uppföljningsansvaret".¹⁸⁵ Detta ligger också i linje med Annette Lawessons,¹⁸⁶ rektor på Bellevuegymnasiet i Malmö stad, sätt att resonera. I konsekvensens namn skriver Lawesson dessutom in alla elever med ofullständiga betyg som överförs från grundskolan till gymnasiet på IV och framhåller att i den mån överföringen från grundskolan till gymnasiet fungerar har man därför i prin-

182 Telefonintervju med Thorbjörn Jordansson och Ingrid Andersson, Skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, 2008-06-25.

183 Telefonintervju med Per-Åke Olsson, gymnasiechef inom Utbildningsförvaltningen i Haninge kommun, 2008-10-15.

184 Telefonintervju med Per-Åke Olsson, gymnasiechef inom Utbildningsförvaltningen i Haninge kommun, 2008-10-15.

185 Telefonintervju med Thorbjörn Jordansson, chef för skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, 2008-06-25.

186 Telefonintervju med Annette Lawesson, rektor på Bellevuegymnasiet, Malmö stad, 2009-01-15.

cip koll på alla ungdomar som faller under uppföljningsansvaret. I samband med detta kallar hon eleven tillsammans med dennes vårdnadshavare till ett möte. Om hon efter upprepade försök inte lyckas få kontakt med eleven så lämnar hon över ärendet till socialtjänsten som kan vidta åtgärder om de redan har en etablerad kontakt med personen ifråga. Utöver detta vidtas inga ytterligare åtgärder. Man kan här se att uppföljningsansvaret i Malmö följer både det gamla konceptet från 1992 och det nyare från 2005 genom intagningskansliets och Infotekets försorg. Även i Gävle är det väldigt sällsynt att elever skrivs ut ur IV, men resonemanget som föregår denna strategi här är tämligen annorlunda. På IV i Gävle bedriver man inte någon uppsökande verksamhet.¹⁸⁷ I Ludvika finns det vid intervjutillfället inte någon fungerande uppföljningsverksamhet, men väl en utarbetad uppsökande verksamhet vid IV på Västerbergslagens Utbildningscentrum. På så sätt finns det en verksamhet som erbjuder insatser enligt den ambition som fanns vid gymnasiereformen 1991.

Enligt Skollagen, 5 kap. 18 §, är en hemkommun skyldig att hålla sig informerad om ungdomarnas sysselsättning ”i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder”. Att detta tolkas och genomförs på olika sätt på kommunal nivå är bland annat dokumenterat i en av Skolverkets rapporter.¹⁸⁸ Detta är till en del en följd av kommunala skillnader i förutsättningar och behov samt det kommunala självstyret och är sålunda inte alls förvånande. Men det är också en följd av en otydlighet gällande vad ”lämpliga individuella åtgärder” består i. Ungdomsstyrelsens starkaste rekommendation i *Fokus 08* är att det bör finnas en väg in för unga, det vill säga ett ställe där statliga och kommunala myndigheter är samordnade och dit ungdomar med etableringsproblematik kan vända sig.¹⁸⁹ Ungdomsstyrelsen menar att unga behöver få tillgång till allt stöd på ett ställe. I en del kommuner kan man se att idén om en väg in har fått genomslag, medan det i andra inte alls nått fram. I dessa kommuner arbetar man ibland efter det gamla konceptet från 1992 där ”lämpliga individuella åtgärder” består av gymnasieskolans individuella program. Ibland tycks det bli en mottagande funktion som ligger utanför skolan men ändå inom samma förvaltning och utan upparbetade kontakter med andra myndigheter.

Navigatörcentrum i Helsingborg utgör ett exempel på att samla flera olika myndigheter under ett tak. Tanken är att man ska bistå ungdomen genom coach-

187 Telefonintervju med Mikael Englund, biträdande rektor (IV), Polhemsskolan, Gävle kommun, 2009-01-16.

188 Skolverket (2006) *Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Stockholm: Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr. 2005:3341, Utbildnings- och kulturdepartementet; se även Emmoth, Angelica (2008) *Det kommunala uppföljningsansvaret som kommunerna ser det*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

189 Fokus08 (2008) *En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9.

ning och navigation så att denne hamnar hos rätt myndighet för att komma vidare. Detsamma är Ungdomsteamet i Haninge och även det Navigatorcentrum som man är på väg att bygga upp i Östersund. Motsatsen finner vi i Gävle där man mer arbetar efter de gamla direktiven: alla ungdomar upp till 18 år anses tillhöra skolans ansvar och den åtgärd man erbjuder är således gymnasieskolans individuella program. Likaså verkar arbetet i Alvesta fungera, även om man här får beakta att kommunens arbete kommit av sig till följd av en omfattande omorganisation. I ytterligare andra kommuner förekommer två koncept parallellt såsom i Malmö där uppföljningsansvaret handläggs på intagningskansliet och insatserna erbjuds genom Infoteket, samtidigt som alla elever som inte bedriver gymnasiala studier skrivs in på IV med återkommande kontaktförsök från Bellevuegymnasiet. På Navigatorcentrum i Helsingborg och Ungdomsteamet i Haninge bedrivs uppsökande verksamhet om än i olika former, vilket man inte alls gör i Gävle. I Malmö finns ingen uppsökande verksamhet kopplad till uppföljningsverksamheten men däremot en som är kopplad till Bellevuegymnasiet. Denna arbetsfördelning återfinns även i Göteborg.

Av den tredjedel av remissinstanserna som var negativ till utredningen *Unga utanför* ansåg flertalet att arbetsmarknadspolitiken borde vara ett statligt område och även finansieras av staten.¹⁹⁰ Detta förhållningssätt är något som tydligt kommer till uttryck i intervjuerna i Gävle och som dessutom återspeglas i hur det kommunala uppföljningsansvaret handläggs: ungdomar upp till 18 år är skolans ansvar och därefter är det arbetsförmedlingen som bär ansvaret, för arbetsmarknadspolitiken anses vara ett statligt ansvarsområde. Det blir tydligt att skillnaderna mellan hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i undersökningskommunerna är inte inbart ett uttryck för hur de nationella direktiven tolkas på kommunal nivå, utan även för hur kommunerna driver en politisk linje gentemot staten. Medan Helsingborg och Gävle utgör outliers på var sitt håll så befinner sig de flesta kommuner någonstans mitt emellan gällande hur den praktiska verksamheten är utformad.

Otydliga nationella direktiv och bristande likvärdig behandling på kommunal nivå

Den ovan beskrivna olikheten gällande vilka ungdomar man följer upp och hur man följer upp dem i de tio undersökningskommunerna tyder på djupgå-

190 Proposition 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet.

ende brist på likvärdig behandling av unga människor som riskerar att hamna i ett långvarigt utanförskap. Detta är orättvist och innebär en slags rättsosäkerhet. Utredningen *Unga utanför* kom med ett kraftfullt förslag som inte kom att omsättas i lagtext. De olika remissinstanserna kom med olika synpunkter, vilka Regeringen tog hänsyn till när de lade fram propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd*.¹⁹¹ Den ändring i Skollagen som antogs under 2005 kom därför att innehålla en mindre radikal och mer tolkningsbar formulering av det kommunala uppföljningsansvaret. Det är därför inte förvånande att det kommunala uppföljningsansvaret omsätts på olika sätt i olika kommuner. Remissinstansernas olika förhållningssätt återfinns i undersökningskommunerna. Det måste dock understrykas att dessa slutsatser grundar sig på hur tjänstemän beskrivit sin verksamhet i intervjuer och att detta i utfallsledet kan se tämligen annorlunda ut. En beskrivning av hur denna brist på likvärdig behandling se ut i utfallsfasen förutsätter emellertid en helt annan typ av studie än föreliggande.

191 Proposition 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet.

Några slutsatser

Ungdomsarbetslösheten har stigit till rekordhöga nivåer i Sverige. Även om en del av förklaringen är att Sverige antagit ett nytt sätt att beräkna den öppna arbetslösheten – den så kallade ILO-definitionen där heltidsstuderande arbetssökande räknas som arbetslösa – är det en realitet att arbetslösheten är ett betydande problem bland unga i Sverige. Den ekonomiska kris som drabbade världen och utrikeshandelsberoende länder som Sverige med full kraft från andra hälften av 2008 har drivit upp ungdomsarbetslöshetstalen till ca 25 procent i åldrarna 20-24 år.

De höga arbetslöshetstalen är bara en del av ett problematiskt övergångsmönster. I Sverige har arbetsmarknadsinträdet förskjutits allt högre upp i åldrarna. Utgår vi från etableringsåldern, den ålder då 75 procent av årsklassen är sysselsatt, så låg den 1987-1990 på cirka 21 år. Under första hälften av 1990-talet steg den till mellan 27 och 28 år för män och än mer för kvinnor. År 2007 hade den hamnat på cirka 26 år för män och kvinnor.¹⁹² Återverkningarna av den senaste ekonomiska krisen kommer sannolikt att leda till att etableringsåldern förskjuts än högre upp. Till det problematiska med ett komplicerat och utdraget övergångsmönster från skola till arbetsliv hör också den sociala sårbarheten och de rent försörjningsmässiga problemen. Mindre än hälften av ungdomarna är medlemmar i a-kassan. 30 procent av ungdomarna under 25 år som är inskrivna på arbetsförmedlingen har försörjningsstöd. Många är i praktiken beroende av stöd från föräldrarna.

Överhuvud taget finns starka skäl att se närmare på de institutioner som reglerar ungas och unga vuxnas arbetsmarknadsinträde – på skolan och arbetsmarknadspolitiken inte minst. Vi har försökt att göra det på lokal nivå – i ett antal kommuner.

I våra analyser av lokala förhållanden är det två centrala aspekter som vi vill lyfta fram: för det första handlar det om hur de aktuella förändringarna i utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken påverkar förutsättningarna för

192 *Ung idag – en beskrivning av ungdomars villkor* (2008) Stockholm: Fritze, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:5.

samverkan mellan berörda aktörer på lokal nivå när det gäller insatser för utsatta ungdomar. För det andra handlar det om hur tydligheten respektive otydligheten i regelverken – till exempel gällande uppföljningsansvaret och insatserna för inaktiva ungdomar – påverkar likvärdigheten i verksamheten mellan olika kommuner.

Våra resultat tyder på att många kommuner utvecklat en mångfald av insatser riktade till unga och unga vuxna med etableringsproblem. Insatserna är emellertid ofta dåligt planerade och svagt samordnade. Otydligheten i regelverk och mångfalden av olika finansieringskällor öppnar för ett slags experimenterande, men den strategiska framförhållningen är inte sällan begränsad och framför allt är samordningen mellan aktörerna inte särskilt väl utvecklad. Förhållandena skiljer sig emellertid även på den sistnämnda punkten mellan olika kommuner. I vissa kommuner är insatserna för socialt utsatta unga koncentrerade till arbetsförmedlingen, det vill säga arbetsförmedlingen får det operativa ansvaret i samverkan med kommunens socialtjänst och skolan, men på andra ställen förekommer knappast någon samordning alls. Det har också framhållits att införandet av jobbgarantin liksom myndighetsomläggningen och arbetsförmedlingsnämndernas avskaffande har minskat möjligheterna att utveckla en nära och effektiv samverkan mellan arbetsförmedlingen och kommunala aktörer.

Helt kort talar våra studier för att det finns en osäkerhet gällande regelverk, mål och medel i ungdomsinsatserna som bidrar till verksamhetssplittring och betydande olikheter i förutsättningar och verksamhetsutformning mellan olika kommuner. Den splittrade bilden blir inte minst tydlig i anslutning till frågan om lärlingsutbildningen och den nuvarande försöksverksamheten med lärlingsutbildning, även om volymerna har ökat sedan det första försöksåret. I flera kommuner och inom ramen för lokalt utformade arbetsmarknadspolitiska program användes begreppet lärlingsutbildning långt innan den nuvarande försöksverksamheten initierades hösten 2008. Definitionen av lärlingsutbildning är väldigt tänjbar och bland många lokala aktörer finns en misstro mot lärlingsutbildningen som modell. Lärlingsutbildning identifieras ofta som en utbildning med låg status inriktad på mindre kvalificerade arbetsuppgifter. Det finns också en rädsla för att nya former av lärlingsutbildning riktade till unga arbetslösa med låg utbildning ska komma i konflikt med etablerade former för avtalsreglerad lärlingsutbildning. Här finns med all säkerhet en stark utmaning och en förtroendeklyfta att överbrygga i anslutning till den försöksverksamhet som nu pågår och de intentioner som finns om att från hösten 2011 förverkliga en modell för gymnasial lärlingsutbildning inom skolans ram.

Sammantaget visar våra undersökningar rörande synen på IV och lärlingsutbildning, arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser och det kommunala informations- och uppföljningsansvaret, att kommunerna har mycket olika ingångar

och arbetssätt. Synsätten hos de ansvariga tjänstemännen är också mycket varierande. En huvudförklaring till detta är oklarheten i de statliga regelverken. Vad ska göras inom ramen för IV? Vilken roll kan lärlingsutbildningen spela och var ligger huvudansvaret för att förverkliga en lärlingsutbildning? Vilken roll ska kommunerna spela efter jobbgarantins införande? Vilka insatser måste göras under ungdomarnas första tre månader av arbetslöshet? Hur ska informationsansvaret gällande ungdomar under 20 år som inte fullföljt gymnasieskolan tolkas? Innebär det förpliktelser om aktiverande insatser eller räcker det för kommunerna att hålla sig underrättade och erbjuda aktiviteter?

Våra genomgångar visar att de olika kommunerna och de ansvariga tjänstemännen hanterar dessa frågor på väldigt olika sätt. Det gäller också de medel som sätts in. Alla förordar samverkan, men samverkan tolkas ofta väldigt flexibelt som en fråga om personliga relationer mellan chefer på olika enheter och myndigheter. De konkreta åtgärderna varierar därför också. Det gäller inom utbildningen och arbetsmarknadspolitiken likaväl som i utformningen av det kommunala uppföljningsansvaret. Vår avslutande och mest centrala slutsats är därför att likvärdighetsprincipen i hög grad är satt ur spel. Det är otillfredsställande.

Stödinsatserna för socialt sårbara ungdomar – både dess karaktär och omfattning – bestäms i inte så ringa grad av i vilken kommun de råkar bo.

Litteratur

- Angelin, Anna (2007) "Utanförskapets pris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö" i Olofsson, Jonas (red.): *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*. Stockholm: SNS
- Ansökan pedagogisk kompetens (2007) Hässleholm: Styrgruppen för kompetensutveckling livslångt lärande i Hässleholm. På internet (2009): <http://www.hassleholm.se/14122>
- Arbetsförmedlingens analysenhet (2009). Statistik om genomsnittlig arbetslöshetstid.
- Arbetsförmedlingens hemsida - *Vem kan delta i Arbetsförmedlingens utbildningar?* (2009) På internet (2009): <http://www.arbetsformedlingen.se/go.aspx?A=40101>
- Arbetsordning för samarbetskommittén Skåne Nordost, antagen av samarbetskommittén Skåne Nordosts styrelse 2001-04-09 och antagen av Hässleholms kommunstyrels arbetsutskott 2001-05-09 (2001) Hässleholm: Kommunal författningssamling för Hässleholms kommun, C5. På internet (2009): <http://www.hassleholm.se/4836>
- Bevelander, Pieter, Broomé, Per, Carlson, Benny & Lindberg, Göran (2003) Variationer på framtidsmelodi – storstadssatsningen i Malmö. Malmö: Malmö stad
- Departementspromemoria (2009-09-28) "IV-program avskaffas". Stockholm: Regeringskansliet
- Detzel, Patrick & Rubery, Jill (2002) "Employment systems and transitional labour markets: a comparison of youth labour markets in Germany, France and the UK" i Schmid, Günther & Gazier, Bernard (red.) *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar
- Edico – Utbildningsförvaltningens personaltidning (2007) *Strålande utsikter på nya utbildningar*. Nr 1. Malmö: Malmö stad
- Emmoth, Angelica (2008) *Det kommunala uppföljningsansvaret som kommunerna ser det*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Employment in Europe 2007. European Commission. October 2007, Table 14
- Employment in Europe 2007. European Commission. October 2007. Chart 20: Youth (15-24) employment rates by current education status, 2006
- Fokus05 (2005) En analys av ungas etablering och egen försörjning. Stockholm: Ungdomsstyrelsen skrifter 2005:1
- Fokus08 (2008) *En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9
- Furlong, Andy & Hammer, Torild (red.) (2000) *Youth Unemployment and Marginalization in Northern Europe*. Oslo: Nova
- Förordning (2007:1349) om försöksverksamhet med lärlingsutbildning
- Förslag på förändringar i organisationen inom Göteborg Stads gymnasieskolor för att möta framtidens gymnasieskola. Göteborg: Göteborgs Stad Utbildning. På internet (2008): [www5.goteborg.se/prod/Intrasevice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/454C709BC3D6A26EC12574EA002FD771/\\$File/TU_84_Bilaga1.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intrasevice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/454C709BC3D6A26EC12574EA002FD771/$File/TU_84_Bilaga1.pdf?OpenElement)
- Försöksverksamhet med ny lärlingsutbildning Malmö – Lund (2004) Malmö - Lund: Utbildningsförvaltningen i Lund respektive i Malmö
- Gallie, Duncan, "Unemployment, Work and Welfare. A Preliminary Assessment of the Implications of the EU's Framework Programme Research", paper presenterat vid seminariet "Towards a Learning Society: Innovation and Competence Building with Social Cohesion for Europe", Quinta de Marinha, Guincho, Lisbon, 28th-30th May 2000

- Green, Andy, Preston, John & Malmberg, Lars-Erik (2004) *Non-material benefits of education, training and skills at a macro level*. På internet (2009): http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Projects_Networks/ResearchLab/ResearchReport/BgR3_Green.pdf
- Göteborg Stad Utbildning (2007) *Budget för 2008, Bilaga 1*. På internet (2009): [http://www5.goteborg.se/prod/ubf/utbildningsforvaltningen/dalis2.nsf/vyFilArkiv/TU80_Bilaga_2008_rev_071030.pdf/\\$file/TU80_Bilaga_2008_rev_071030.pdf](http://www5.goteborg.se/prod/ubf/utbildningsforvaltningen/dalis2.nsf/vyFilArkiv/TU80_Bilaga_2008_rev_071030.pdf/$file/TU80_Bilaga_2008_rev_071030.pdf)
- Hallsten, Lennart, Grossi, Giorgio & Westerlund, Hugo (1999) "Unemployment, labour market policy and health in Sweden during years of crisis in the 1990s" i *International Archives of Occupational and Environmental Health*, Vol 72, s 28-30
- Hammer, Torild (1993) "Unemployment and mental health among young people: a longitudinal study" i *Journal of Adolescence*, Vol 16, Nr 4, s 407-420
- Hammer, Torild (2000) "Mental Health and social exclusion among unemployed youth in Scandinavia. A comparative study", i *International Journal of Social Welfare*, Vol 9, s 53-63
- Hässelholms kommun, Barn och utbildningsförvaltningen (2007) *Kvalitetsredovisning 2006*. Hässelholm: Hässelholms gymnasieskolor
- Hässelholms kommuns hemsida (2009a) *Arbetsmarknad & kompetensutveckling*. På internet (2009): <http://www.hasselholm.se/ak>
- Hässelholms kommuns hemsida (2009b) *AME – Arbetsmarknadsenheten*. På internet (2009): <http://www.hasselholm.se/ame>
- Hässelholms kommun – projekt (2009) *Hässelholms kommun har av Europeiska Socialfonden beviljats medel till korttidsutbildade flyktingar/invandrare för kompetensutvecklingsinsatser med språkstöd på eget modersmål parallellt med sfi*. Hässelholm: Hässelholms kommun, Arbetsmarknad och Kompetensutveckling. På internet (2009): <http://www.hasselholm.se/19102>
- Högskoleverket (2009). Statistik. På Internet (2009): <http://www.hogskoleverket.se/statistik/statistikomhogskolan/oversiktstabeller/riksuppgifter.4.6df71dcd1157e43051580001791.html>
- Inspektionsrapport från Skolverket, 2005:76 (2005) *Utbildningsinspektion i Malmö stad – gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning. Delbeslut, rapport till utbildningsnämnden, skolrapporter*. Stockholm: Skolverket.
- Intern genomförandepåföljning av NUEVO-projektet våren 2009. På internet (2009): <http://www.nuevoprojektet.se/1/1.0.1.0/16/1/>
- Jahoda, Marie, Lazarsfeld, Paul F. & Zeisel, Hans (1974) *Marienthal: The sociography of an unemployed community*. London: Tavistock
- Karlsson, Curt-Erik (2006) *Lokal samverkan för unga vuxna i arbete*. Hässelholm: Hässelholms kommun, Arbetsmarknad och Kompetensutveckling. På internet (2009): <http://www.hasselholm.se/10026>
- Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer inom det arbetsmarknadspolitiska området (2008) Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Konjunkturinstitutet (2009) *Konjunkturläget augusti 2009*. Stockholm: Konjunkturinstitutet
- Kronauer, Martin "Social exclusion' and 'underclass' – new concepts for the analysis of poverty" i Andress, Hans-Jürgen (red.) (1998) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate
- Kvalitetsredovisning (2007) *Kvalitetsredovisning 2006 – Hässelholms gymnasieskolor*. Hässelholm: Barn- och utbildningsförvaltningen, Hässelholms kommun. På internet (2009): <http://www.hasselholm.se/17977>
- Lag (1991:1107) om ändring i Skollagen (1985:1100)
- Lag (1993:800) om ändring i Skollagen (1985:1100)
- Lag (2004:1298) om ändring i Skollagen (1985:1100)
- Lagrädsremiss (2009) *En ny gymnasieskola*. På internet (2009): <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/53/42/7387bc09.pdf>

- Lundin, Martin (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: IFAU
- Lärcentrum (2009) Göteborgs stad. På internet (2009): http://www.goteborg.se/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gjU-9AJyMvYwN3V2cTA6MQPyd_C88AY_9QQ6B8pFm8n79RqJp6GhhZmroYGRmYeJk0-Yp4G7izE_B3_X4e-bmp-gW5EeUAWyCaRg!!/dl2/d1/L2dBISEvZ_0FBIS9n_QSEh/?WCM_G_LOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/goteborg.se/goteborg_se/Invanare/Forskola_Utbildning/Gymnasieskola/Uppfoljningsansvaret/lnkrubrik_N610_Bra_att_kanna_till/art_N610_Uppfoljningsansvar_larcentrum
- Malmö stad, Rapport 4 (2008) *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet*. Malmö: Malmö stad
- Malmö stad, Stadskontoret (2008) *Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i Arbete – Mål och Budget 2009*. Malmö: Malmö stad, Stadskontoret, avdelning för Integration och Arbetsmarknad. På internet (2009): <http://www.malmo.se/download/18.3ce4ae6a11e2a8ab190800089823/M%C3%A5l%2Bo%2Bbudget%2B2009%2Bantag-et%2Bav%2BKS.pdf>
- Missvisande om Malmös gymnasieskolor i nationell jämförelse (2008). Nr 16. Malmö: Malmö stads hemsida. På internet (2009): http://www.malmo.se/download/18.7e45ceb511c52b7cf07800048233/uf_nyhetsbrev_16_08.pdf
- Månadsstatistik inom området integration och arbetsmarknad samt ekonomisk hjälp – februari 2008(2008) Malmö: Malmö stad. På internet (2009): <http://www.malmo.se/download/18.3ce4ae6a11e2a8ab190800071668/M%C3%A5nadsstatistik%2B2008%2B02.pdf>
- Navigatörcentrum (2008) Östersund: Östersunds kommun. På internet (2009): <http://www.ostersund.se/boleva/navigatorcentrum.4.1429086611f5718538f80002985.html>
- Navigatörcentrum visar vägen till arbete resultat och erfarenheter från satsningen på kommunal navigatörverksamhet (2007) Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:15. Stockholm: Fritze
- Nilsson, Maria (2008) *Ung och utanför. Kartläggning av arbetet med unga i utanförskap i Kronobergs län 2007-2008*. Växjö: FoU-rapport 2008:4, FoU Välfärd i Södra Småland
- Nordström Skans, Oskar (2004) *Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter?* Rapport 2004:13. Uppsala: IFAU
- Nuevo (2009) Nuevo – ny chans för unga arbetslösa. På Internet (2009): http://eskilstuna.se/templates/Page_____200243.aspx
- OECD Education at a Glance 2009. Indicator C3
- Olofsson, Jonas & Panican, Alexandru (red.) (2008) *Ungdomars väg från skola till arbetsliv – nordiska erfarenheter*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet
- Olofsson, Jonas & Östh, John (2008) "Yrkesutbildningens sociala betydelse – en deskriptiv analys", Bilaga 4 till SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritze
- Pettersson, Lars (2006) *Är Danmark bättre än Sverige? – om dansk och svensk yrkesutbildning sedan industrialiseringen*. Lund: ØI forlag
- Pettersson, Lars (2007) *Ungdomar mellan utbildning och arbete – tankar kring en enkät*. Opublicerat PM. Lund: Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet
- Proposition 1990/91:85 *Att växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*
- Proposition 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet
- Proposition 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet
- Proposition 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*
- Rapport från IV-rådet (2008) *Rapport om kommunens uppföljningsansvar för ungdomar*. Malmö: Malmö stad
- Racism and xenophobia in the EU member states. Trends, developments and good practice. Annual Report 2005 (Del 2). Vienna: EUMC
- Righard, Erica (2009) "Det kommunala uppföljningsansvaret - nationella direktiv och kommunala erfarenheter" i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. Vol. 15, No. 3, ss. 65-79.

- Sammanträdesprotokoll (2007) Norrköpings samordningsförbund. På internet (2009): http://diarium.norrkoping.se/files?dok_id=100071&diarium=SAM&lopnr=468&diariear=2007
- Samordningsförbundet Haninge (2008a) *Nytt från Samordningsförbundet Haninge*, Nr 1, januari 2008. På internet (2009): <http://209.85.129.132/search?q=cache:YSRffs-QiTsJ:www.samordningsforbundethaninge.se/getfile.ashx%3Fcid%3D33787%26cc%3D3%26refid%3D8+Ungdomsteamet+Haninge&cd=2&hl=sv&ct=clnk&gl=se>
- Samordningsförbundet Haninge (2008b) *Årsredovisning 2008*. Haninge:
- Samordningsförbundet Haninge. På internet (2009): [http://209.85.129.132/search?q=cache:BSCb-Lz2H_4J:www.samordningsforbundethaninge.se/getfile.ashx%3Fcid%3D27341%26cc%3D3%26refid%3D43+Samordningsf%C3%B6rbundet+Haninge+\(2008\)+Del%C3%A5rsredovisning+2008+med+del%C3%A5rsbokslut&cd=3&hl=sv&ct=clnk&gl=se](http://209.85.129.132/search?q=cache:BSCb-Lz2H_4J:www.samordningsforbundethaninge.se/getfile.ashx%3Fcid%3D27341%26cc%3D3%26refid%3D43+Samordningsf%C3%B6rbundet+Haninge+(2008)+Del%C3%A5rsredovisning+2008+med+del%C3%A5rsbokslut&cd=3&hl=sv&ct=clnk&gl=se)
- SCB. LISA-databasen (2009).
- SCB. ULF-undersökningarna. Tabell EK 8. Andel fattiga (under socialbidragsnormen)
- Schröder, Lena (1991) *Från springpojke till fullgod arbetare. Om bakgrunden till 1930-talets ungdomsreservarbete*. Uppsala: University, Department of Economic History
- SFS 1985:1100 Skollag
- Skolplan för Malmö (2004). Malmö: Malmö stad. På internet (2009): <http://www.malmo.se/download/18.730db38611fa2bcb36c800032370/Skolplan+f%C3%B6r+Malm%C3%B6+2004.pdf>
- Skolverket (2002) *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?* Stockholm: Redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002 om ungdomar i åldern 16-20 år som inte går i gymnasieskolan. Rapport Dnr 2002:2046, Utbildningsjuridiska avdelningen, Skolverket.
- Skolverket (2006) *Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Stockholm: Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr. 2005:3341, Utbildnings- och kulturdepartementet
- Skolverket (2009) Uppgifter på kommunnivå – elever i huvudmannens skolor fördelat efter utländsk bakgrund och efter typ av utbildning samt antalet skolor och nationella program per huvudman läsåret 2008/09, Tabell 3A. På internet (2009): <http://www.skolverket.se/sb/d/1718>
- SOU 1994:77 *Tillvarons trösklar. Slutbetänkande av Generationsutredningen*. Stockholm: Fritze
- SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*. Stockholm: Fritze
- SOU 2003:92 *Unga utanför*. Stockholm: Fritze
- SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*. Stockholm: Fritze
- SOU 2007:18 *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*. Stockholm: Fritze
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Stockholm: Fritze
- SOU 2008:105 *Långtidsutredningen 2008*. Stockholm: Fritze
- SOU 2009:85 *Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret*.
- Starrin, Bengt, Rantakeisu, Ulla, Forsberg, Erik & Kalander-Blomkvist, Marina (2000) "International Debate on Social Exclusion" i Kieslbach, Thomas (red.): *Youth Unemployment and Social Exclusion. A Comparison of Six European Countries*. Opladen: Leske und Budrich
- Statistik inom områdena integration och arbetsmarknad samt ekonomisk hjälp – sammanfattning (2008) Malmö: Malmö stad. På internet (2009): <http://www.malmo.se/download/18.730db38611fa2bcb36c800034542/2008+%C3%85rsstatistik+Kortversion.pdf>
- Targeted Socio-Economic Research Programme (TSER): "Youth unemployment and Social Exclusion: Objective Dimensions, Subjective Experiences, and Innovative Responses in Six European Countries". I projektet deltog forskare från Belgien, Grekland, Italien, Spanien, Tyskland och Sverige
- Tranquist, Joakim (2001) Samverkan med individen i fokus – en processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö. Malmö: Arbetslivsinstitutet Syd

- Trondman, Mats (2008) Att förstå utsatthet. En studie om utsatthetens villkor, erfaren utsatthet och fritid i ungas liv. Stockholm: Fritze, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:6
- Ulmestig, Rickard (2006) *Kommunal arbetsmarknadspolitik i ett integrationsperspektiv*. Norrköping: Integrationsverket
- Ung idag – en beskrivning av ungdomars villkor (2008) Stockholm: Fritze, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:5
- Verksamhets- och budgetplan 2008 för Norrköpings samordningsförbund (2007) Norrköping: Norrköpings samordningsförbund. På internet (2009): http://www.samordning.org/norrkoping/dokument/verksamhets_och_budgetplan_2008.pdf
- Verksamhetsberättelse IV2 läsåret 2006/2007 (2007). Alvesta: Alvesta gymnasium
- Verksamhetsberättelse IV3 läsåret 2006/2007 (2007). Alvesta: Alvesta gymnasium
- Öppna jämförelser 2008 – gymnasieskolan. Stockholm: SKL
- Översyn av ledningsorganisationen för Vingagymnasiet för utbildningar inom det individuella programmet. Göteborg: Göteborgs Stad Utbildning. På internet (2008): [www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0/b10fc6caa191e46ac12574470038454c/\\$FILE/TU_8_SW_Vinga.pdf](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0/b10fc6caa191e46ac12574470038454c/$FILE/TU_8_SW_Vinga.pdf)

Intervjuer

- Telefonintervju med Pelle Andersson, chef för enheten Unga Vuxna, Östersunds kommun, 2008-11-06
- Telefonintervju med Anna Arumskog, biträdande rektor på Hagagymnasiet, Norrköpings kommun, 2009-01-30
- Intervju med Lill Backlund och Åke Hallberg, verksamma vid utbildningsförvaltningen i Göteborgs stad, 2007-10-18
- Intervju med Stig-Olof Berg, gymnasieskolans rektor i Alvesta, 2007-10-30
- Intervju med Ann-Christin Bleckert, samordnare för Second Chance School i Norrköping, 2008-10-24
- Telefonintervju med Gunnar Bergström, utredare på integration- och arbetsmarknadsavdelningen, Stadskontoret i Malmö stad, 2009-01-20
- Telefonintervju med Eva Bovin, Vägledningcentrum, Göteborgs stad, 2008-12-18
- Telefonintervju med Björn Börjesson, Ungdomsförmedlingen, Hässleholm, 2009-01-20
- Telefonintervju med Tina Böttern, arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-08
- Intervju med Mohamed Chabchoub, sektionschef på arbetsförmedlingen, Gävle kommun, 2007-10-24
- Telefonintervju med Mikael Englund, biträdande rektor (IV), Polhemsskolan, Gävle kommun, 2009-01-16
- Telefonintervju med Mona Fahlén, arbetsförmedlingen, Norrköping, 2009-01-16
- Telefonintervju med Peter Frändén, tjänsteman vid Jämtlands gymnasieförbund, 2008-10-30
- Intervju med Maria Gabrielsson, 1:e socialsekreterare i Alvesta, 2007-10-30
- Intervju med Peter Hansson, enhetschef för ekonomiskt bistånd, socialförvaltningen i Hässleholm, 2009-01-08
- Intervju med Claes Henriksson, företrädare för kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgs stad, 2007-10-18
- Telefonintervju med Claes Henriksson, gruppchef, kommunala arbetsmarknadsinsatser, i Göteborgs stad, 2008-10-18
- Intervju med Björn Hägg, chef för kommunens arbetsmarknadsenhet i Gävle kommun, 2007-10-24
- Telefonintervju med Björn Hägg, chef för kommunens arbetsmarknadsenhet i Gävle kommun, 2009-01-14

Telefonintervju med Elisabeth Häggström, arbetsförmedlare, Haninge kommun, 2008.

Telefonintervju med Gunilla Jansson, utvecklingsledare och samordnare för mångfaldsfrågor inom Räddningstjänst Syd, 2009-01-23

Telefonintervju med Anette Johansson, chef för arbetsförmedlingen, Haninge kommun, 2008-10-31

Telefonintervju med Mats Johnsson, ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergsslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum, 2008-12-29

Telefonintervju med Mats Johnsson, ansvarig för IV-verksamheten på Västerbergsslagens utbildningscentrum och rektor på individuellt utvecklingscentrum, 2008-11-07

Telefonintervju med Thorbjörn Jordansson, chef för skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, 2008-06-25

Telefonintervju med Thorbjörn Jordansson och Ingrid Andersson, Skol- och fritidsförvaltningen i Helsingborg, 2008-06-25

Telefonintervju med Dag Juhlin, förbundssekreterare, Kommunförbundet Skåne, 2009-10-15

Telefonintervju med Curt-Erik Karlsson, förvaltningschef för arbetsmarknad och kompetensutveckling, 2009-01-05

Telefonintervju med Curt-Erik Karlsson och Arvid Gisby, initiativtagare till "Lärling över sundet", Hässleholms kommun, 2009-01-17

Telefonintervju med Pia Hellberg-Lannerheim, samordnare på avdelningen för integration och arbetsmarknad, Stadskontoret i Malmö stad, 2009-01-20

Telefonintervju med Annette Lawesson, rektor på Bellevuegymnasiet, Malmö stad, 2009-01-15

Intervju med Jan Erik Liljegren, förvaltningschef på Utbildning och Arbete i Gävle kommun, 2007-10-24

Telefonintervju med Marie Nivåker, ungdomshandläggare på arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-23

Telefonintervju med Monica Nordahl, studie- och yrkesvägledare, Alvesta gymnasium, 2009-01-16

Telefonintervju med Göran Olsson, arbetsförmedlingen, Malmö stad, 2009-01-13

Telefonintervju med Per-Åke Olsson, gymnasiechef inom Utbildningsförvaltningen i Haninge, 2008-10-15

Telefonintervju med Carola Persson, arbetsförmedlare, Gävle kommun, 2009-01-29

Telefonintervju med Olle Persson, utvecklingsansvarig på Yrkesförberedande centrum i Göteborgs stad, 2009-01-02

Intervju med Wolter Planck, socialchef i Gävle kommun, 2007-10-24

Telefonintervju med Annika Rennéus, studievägledare, intagningskansliet, Malmö stad, 2009-01-15

Telefonintervju med Ingrid Paulin-Rosell, Utbildningsförvaltningens utvecklingsavdelning i Malmö stad, 2008-12-16

Telefonintervju med Olle Rådström, Ungdomsresursen – ansvarig för kommunens arbetsmarknadsåtgärder, Norrköping, 2009-01-15

Telefonintervju med Inge Schroder, sektionschef på arbetsförmedlingen, Norrköping, 2009-01-16

Telefonintervju med Anna Skagerström, enhetschef, Ungdomsresursen, Norrköpingskommun, 2008-11-07

Intervju med Margareta Spens, rektor/utredare i Lunds kommun och med Anders Olsson, Malmö stad, 2008

Telefonintervju med Brita Ström, integrationssamordnare i Malmö stad, 2009-01-05

Intervju med Jan Svensson, företrädare för socialtjänsten i Göteborgs stad, 2007-10-18

Intervju med Anders Söderman, sektionschef på arbetsförmedlingen, 2008-11-11

Telefonintervju med Camilla Tallgren, enhetschef på Vuxenheten, socialtjänsten, Ludvika kommun, 2008-11-10

Intervju med Lisbeth Trollér, arbetsförmedlingens chef i Alvesta, 2007-10-30

Telefonintervju med Carita Wittfjord, arbetsförmedlare, Helsingborgs kommun, 2008-09-19



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

I denna forskningsrapport presenteras studier som berör ungdomars arbetsmarknadsetablering. Stor uppmärksamhet ägnas offentliga regelverk och insatser som görs för att underlätta för unga individer att fullborda en gymnasieutbildning respektive att ta steget från skola till arbetsliv. Den nationella problembilden speglas och fördjupas via erfarenheter från tio olika kommuner.

Sammantaget visar undersökningarna rörande synen på IV och lärlingsutbildning, arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser och det kommunala informations- och uppföljningsansvaret, att kommunerna har mycket olika ingångar och arbetssätt. Synsätten hos de ansvariga tjänstemännen är också mycket varierande. En huvudförklaring till detta är oklarheten i de statliga regelverken. Vad ska göras inom ramen för IV? Vilken roll kan lärlingsutbildningen spela och var ligger huvudansvaret för att förverkliga en lärlingsutbildning? Vilken roll ska kommunerna spela efter jobbgarantins införande? Hur ska informationsansvaret gällande ungdomar under 20 år som inte fullföljt gymnasieskolan tolkas?

Genomgångarna visar att de olika stödinsatserna för socialt sårbara ungdomar bestäms i inte så ringa grad av i vilken kommun de råkar bo.

Meddelanden från Socialhögskolan är en skriftserie där forskare och lärare vid Socialhögskolan presenterar aktuell forskning och viktiga erfarenheter från socialt arbete och socialpolitik.

ISSN 0282-6143

Serien är elektronisk och kan avgiftsfritt laddas ner via Socialhögskolans hemsida: www.soch.lu.se

© Socialhögskolan

Redaktör: Torbjörn Hjort

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund