

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar

*Delbetänkande av Utredningen om en
flexiblare arbetsmarknadsutbildning*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:18

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22716-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven Otto Littorin

Regeringen bemyndigade den 14 juni 2006 statsrådet Hans Karlsson att utse en särskild utredare med uppdrag att se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program (dir. 20006:70). Arbetet skulle vara avslutat den 31 december 2007. Den 7 december 2006 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir.2006:125). Tilläggsdirektiven innebar att utredaren skulle rapportera delar av utredningsuppdraget i ett delbetänkande senast den 28 februari 2007. Till de delarna hörde en analys av hur väl genomförda arbetsmarknadsutbildningar överensstämmer med prognoser över bristyrken samt en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för arbetslösa ungdomar 20 till 25 år med särskilda behov.

Med stöd i bemyndigandet förordnades den 14 juni 2006 tidigare departementsrådet, fil. dr. Åsa Sohlman som särskild utredare. Jonas Olofsson förordnades från första september 2006 till huvudsekreterare och Kerstin Svensson till sekreterare. Jonas Ericson och Eva Oscarsson förordnades från den första november 2006 till sekreterare. Utredningens assistent är Lena Enstam.

Utredningen (N 2006:10) har tagit sig namnet Utredningen om en flexibla arbetsmarknadsutbildning, UFA.

En interdepartemental referensgrupp följer utredningens arbete. Den består av ämnesrådet Berndt Ericsson, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Michael Hagos, Justitiedepartementet, ämnesrådet Erik Henriks, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Jasmina Hopstadius, Finansdepartementet, kanslirådet Eva Löfbom, Finansdepartementet, kanslirådet Sverker Lönnerholm, Finansdepartementet, departementssekreterare Jonas Raber Utbildningsdepartementet som ersattes av departementssekreterare Fredrik Björklund den 1 januari 2007, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, samt departementssekreterare Johannes Sjögren, Arbetsmarknadsdepartementet. Kanslirådet Carina Cronioe, Näringsdepartementet deltog i referensgruppens arbete fram till den 27 december 2006.

För att diskutera utbildningssatser som visat sig framgångsrika när det gäller att stärka sysselsättningsmöjligheterna för unga arbetslösa

anordnade UFA en mindre hearing den 7 februari 2007. Förteckning över deltagare vid hearingen ingår som bilaga 4.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar.

Stockholm i februari 2007

Åsa Sohlman
Särskild utredare

/Jonas Olofsson
Jonas Ericson
Eva Oscarsson
Kerstin Svensson

Innehåll

Inledning	11
 Del 1 Arbetsmarknadsutbildningar och bristyrken	
1 Inledning.....	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Direktiven.....	13
1.3 Disposition	13
2 Den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga	15
2.1 Sysselsättningsförändringar.....	15
2.2 Strukturomvandling.....	16
2.3 Beveridgekurvan.....	17
3 Prognoser för arbetsmarknaden.....	20
3.1 Prognosleverantörer	21
3.1.1 Statistiska Centralbyrån.....	21
3.1.2 Konjunkturinstitutet.....	21
3.1.3 AMS prognoser	22
3.1.4 Är prognoserna sinsemellan överensstämmande?	24
3.2 Imperfektioner i signaler om efterfrågan och utbud	25
3.2.1 Avgränsningar i AMS prognoser.....	25
3.2.2 AMS vakansstatistik.....	26
3.2.3 Överdrivna kvalifikationsbehov	28
3.2.4 Registerkvalitet på Arbetsförmedlingen.....	29
3.2.5 Förändringar i arbetsutbudet	30
4 Verksamhetsprocessen	31
4.1 Behovsanalys	31
4.1.1 Efterfrågan på arbetskraft.....	31
4.1.2 Utbudet av arbetssökande	32
4.1.3 Samordnade offentligt finansierade yrkesutbildningar.....	33

4.2	Upphandling.....	33
4.2.1	Anbudsförfarande och affärsmässighet	34
4.2.2	Avtal och kapacitetsutnyttjande	35
4.2.3	Ny upphandlingsorganisation inom AMV.....	35
4.3	Rekrytering av deltagare.....	36
4.3.1	Urval av deltagare.....	36
4.3.2	Antagning av deltagare.....	37
4.4	Genomförande	38
4.5	Uppföljning.....	38
4.5.1	Registerstatistik.....	39
4.5.2	Enkätuppföljningar	39
4.5.3	Utvärderingar	40
5	Analys av marknadsanpassning, resultat och volymer	42
5.1	Indikationer på marknadsanpassning av utbildningsutbudet	42
5.1.1	AMS återrapporteringar om bristyrken.....	42
5.1.2	Utbildningsdeltagare i yrken med högt bristindex.....	43
5.2	Utbildningsmix	45
5.2.1	Förändringar i utbildningsutbudet.....	45
5.2.2	Vita fläckar i AMS utbildningsutbud.....	47
5.2.3	Varaktiga bristyrken.....	49
5.3	Måluppfyllelse, volymer och bristyrken.....	51
5.3.1	Resultat och volymutveckling	51
5.3.2	Sambandet mellan placeringsgrad och bristindex	55
5.3.3	Kortsiktigt perspektiv.....	58
5.3.4	Prioriteringar av olika politikområden	59
6	Slutsatser.....	61
6.1	Prognosarbete och marknadsanpassning.....	61
6.2	Dimensionering och rimliga förväntningar.....	63
6.3	Målstyrning och effektivitet.....	64

Del 2 Insatser för arbetslösa ungdomar

1	En bakgrund: Förändrade etableringsvillkor på arbetsmarknaden	68
1.1	Arbetslöshetens fördelning – invandrare, lågutbildade och ungdomar.....	70
1.2	En allt högre etableringsålder på arbetsmarknaden.....	71
1.2.1	Arbetslöshet och försörjningsproblem bland unga	72

2	Vilka ungdomar blir arbetslösa och varför?	76
2.1	Arbetslöshet och försörjning bland ungdomar i Sverige	77
2.1.1	Gruppen inaktiva.....	79
2.2	Utbildningens effektivitet ur social synpunkt	82
2.2.1	Utbildningens kompenserande betydelse.....	83
2.3	Slutsatser.....	86
3	Utbildningsinsatser för ungdomar inom arbets marknadspolitiken.....	87
3.1	Vilka insatser görs inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken?.....	88
3.2.1	Fördelningen kvinnor och män.....	90
3.2.2	Programdeltagarnas nationella ursprung.....	91
3.2.3	Programdeltagarnas utbildningsbakgrund.....	91
3.3	Programdeltagarnas försörjningsvillkor	94
3.4	Slutsatser.....	96
4	Dagens utbildningsinsatser för arbetslösa ungdomar	98
4.1	Ungdomsgarantin	99
4.1.1	Uppföljning av verksamheten	99
4.1.2	Exempel på hur man i Örebro arbetat med ung- domar i ungdomsgarantin med stöd av Mål 3-medel.....	101
4.1.3	Utvärderingar av Ungdomsgarantin	103
4.1.4	Slutsatser	108
4.2	AMS insatser för arbetslösa ungdomar	109
4.2.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	109
4.2.2	Uppföljning och utvärdering av arbetsmarknads- utbildning för ungdomar under 25 år	110
4.2.3	Läringsplatser	111
4.2.4	Erfarenheter av lärlingsutbildning i Värmland.....	111
4.2.5	Särskild satsning inom folkbildningen för arbets- lösa ungdomar	112
4.2.6	Slutsatser	116
4.3	Kommunernas insatser	116
4.3.1	Exempel på projekt för ungdomar med försörjningsstöd	118
4.3.2	Uppföljning – utvärdering av verksamheten	120
4.3.3	Slutsatser	122

5	Samverkansprojekt	125
5.1	Översikt över projekt som genomförts med ekonomiskt stöd från Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Svenska ESF-Rådet	125
5.1.1	Lärling i Ale	126
5.1.2	Våga! Skapa din framtid! i Uppsala.....	126
5.1.3	Kompetenspool Verkstadsindustrin i Smedjebacken	127
5.1.4	Siktet och Med Siktet Framåt i regi av Academedia Eductus AB i Halmstad/Falkenberg/Varberg.....	128
5.2	Ungdomsstyrelsens arbetsmarknadsprojekt.....	129
5.2.1	Utvärdering av projekten.....	131
5.2.2	Beskrivning och resultat från ett par av projekten.....	132
5.2.3	Slutsatser	134
6	Svenska ungdomars arbetsmarknad och arbetsmarknads utbildning i ett internationellt perspektiv	136
6.1	Ungdomars situation på arbetsmarknaden	136
6.1.1	Arbetslöshet och sysselsättningsgrad	137
6.1.2	Långtidsarbetslöshet	139
6.1.3	Varken i sysselsättning eller i utbildning.....	140
6.1.4	Ungdomar med tillfälligt arbete och deltidsarbete	141
6.2	Övergången från skola till arbete.....	144
6.3	Resurser och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken för ungdomar – särskilt inom arbetsmarknadsutbildningen.....	146
6.3.1	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar	146
6.3.2	Arbetsmarknadsutbildning inom EU-15.....	148
6.3.3	Ungdomars tillgång till arbetsmarknadsutbildning och andra insatser.....	149
6.4	Internationella erfarenheter av ungdomsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken	150
6.4.1	Arbetsmarknadsutbildning för ungdomar.....	151
6.5	Arbetsmarknadspolitik riktad mot ungdomsarbetslöshet och inaktivitet i Danmark och Storbritannien	152
6.5.1	Danmark	152
6.5.2	Storbritannien.....	153
6.6	Sammanfattande slutsatser	163
7	Slutsatser och bedömningar	170
7.1	Svenska ungdomars arbetsmarknad och arbetsmarknads utbildning i ett internationellt perspektiv	170

7.2	Hur ser utredningens målgrupp ut – vilka är särskilt utsatta?.....	172
7.3	Dagens system av utbildningsinsatser för ungdomar med särskilda behov	175
7.3.1	Identifierade svagheter på systemnivå	175
7.3.2	Effektivitet.....	178
7.3.3	Framgångsfaktorer	181
7.4	Slutsatser och bedömningar beträffande utbildning som en komponent i en jobbgaranti.....	183
7.4.1	Ansvar på systemnivå.....	184
7.4.2	Delkomponenter i utbildning	184
7.4.3	Framgångsfaktorer i utbildning	185
7.4.4	Kompletterande ställningstaganden.....	185
7.4.5	Inför framtiden.....	187
	Bilagor.....	189
Bilaga 1	Kommittédirektiv (2006:70)	189
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv (2006:125)	199
Bilaga 3	Möte på Sveriges Kommuner och Landsting den 16 januari 2007	201
Bilaga 4	Deltagarförteckning – Hearing den 7 februari 2007	203

Inledning

Utredningsuppdraget

I enlighet med tilläggsdirektiven ska utredaren i ett särskilt delbetänkande rapportera två delar av sitt utredningsuppdrag:

- en analys av hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs överensstämmer med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken.
- en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för arbetslösa ungdomar 20 till 25 år med särskilda behov.

De båda utredningsuppdragen redovisas nedan var för sig.

Delbetänkandet uppläggnig

I del I av betänkandet rapporteras analysen av hur väl genomförda arbetsmarknadsutbildningar överensstämmer med prognoser över bristyrken. Inledningsvis beskrivs den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Därefter följer ett avsnitt om prognoser och problemen med att fånga förändringar på arbetsmarknaden med hjälp av prognoser. Anpassningen av utbudet av arbetsmarknadsutbildningar studeras därefter liksom den avvägning mellan tillväxtpolitik och fördelningspolitik som avspeglas i de slutligen genomförda arbetsmarknadsutbildningarna.

Slutligen redovisar utredningen de slutsatser analyserna leder fram till och vissa åtgärdsförslag.

Del II utreder utbildningsinsatser för arbetslösa ungdomar 20 till 25 år med särskilda behov. Som en bakgrund presenteras inledningsvis förändringarna på den svenska arbetsmarknaden i etableringsvillkoren för ungdomar. Därefter följer en analys av vilka ungdomar 20 till 25 år som är arbetslösa och varför. Det är bland dessa ungdomar som utredningens målgrupp återfinns.

De därpå följande tre avsnitten undersöker dagens utbildningsinsatser för arbetslösa ungdomar 20 till 25 år. Det första avsnittet innehåller en statistisk analys som belyser hur målgruppen arbetslösa ungdomar sorteras in i dagens olika arbetsmarknadspolitiska program. Det andra avsnittet beskriver och ger exempel på de utbildningar som förekommer genom

- ungdomsgarantin i kommunerna
- arbetsmarknadsutbildningen och andra projekt hos AMS
- åtgärderna för socialbidragstagare i kommunerna.

Uppföljningar och utvärderingar av dessa ”system” och genomförda utbildningar kommenteras. Därefter bedöms effektiviteten i respektive system liksom i olika enskilda utbildningar. Sammanfattningsvis lyfts även framgångsfaktorer i effektiva utbildningar fram.

Efter genomgången av utbildningsinsatserna i dessa system följer ett tredje avsnittet med översikter och exemplifieringar av olika samarbetsprojekt mellan olika aktörer kring utbildning för målgruppen. Till dem hör projekt finansierade av Europeiska Socialfonden (ESF) och Ungdomsstyrelsen.

Vissa internationella jämförelser av arbetslösa ungdomar med särskilda behov och erfarenheter av utbildning för målgruppen redovisas också.

Avslutningsvis sammanfattas de bedömningar och slutsatser som utredningen drar på basis av sina analyser.

Del 1 Arbetsmarknadsutbildningar och bristyrken

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen ser mycket allvarligt på att det förekommer brist på arbetskraft inom flera olika yrkesområden samtidigt som det finns ett stort antal personer utan arbete. AMS, SCB och Konjunkturinstitutet förutspår alla betydande efterfrågeökningar på arbetsmarknaden under 2007. Företagarnas organisation framhåller i en under hösten 2006 publicerad rapport att var fjärde arbetsgivare som är i behov av att rekrytera personal inte hittar tillräckligt kvalificerade sökande. I ett konjunkturläge där stora delar av den svenska ekonomin är stark kan denna situation leda till inflationsdrivande löneökningar, samtidigt som arbetslösheten biter sig kvar på en relativt hög nivå. Om inte de långtidsarbetslösa kommer in på arbetsmarknaden under en högkonjunktur, blir det än svårare för dem att lyckas med detta i ett senare skede då konjunkturläget försämras.

1.2 Direktiven

Enligt tilläggsdirektiven för utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (N 2006:10) ska utredaren analysera hur utbudet av arbetsmarknadsutbildningar anpassas till prognoser över bristyrken och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att avhjälpa nationella, regionala och lokala brister. Omläggningen till en ny arbetsmarknadspolitik med ett tydligare fokus på jobb och effektiva insatser innebär exempelvis att arbetsmarknadsutbildningen ska vara ett instrument som inriktas på att förstärka den arbetslöses kompetens och koncentreras till områden där det är brist på arbetskraft. Utredaren ska i ett delbetänkande redovisa en analys över hur väl nationella, regionala och lokala prognoser för bristyrken stämmer överens med de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs. Utredaren skall även lämna de förslag till åtgärder som analysen ger upphov till.

1.3 Disposition

Rapporten inleds med en diskussion om hur strukturomvandlingen och obalanserna påverkar ekonomin i kapitel 2. En viktig fråga är hur väl den svenska arbetsmarknaden förmår att anpassa sig till nya förutsättningar. I kapitel 3 behandlas relevansen och träffsäkerheten i de prognoser som bland annat utgör ett underlag för vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska upphandlas. I kapitel 4 beskrivs processen kring det operativa arbetet

med arbetsmarknadsutbildning, från behovsanalys till uppföljning av insatserna. Kapitel 5 analyserar hur dimensioneringen av utbildningsinsatser inom olika yrkesområden har korresponderat med efterfrågan på arbetskraft samt vilka samband det finns mellan placeringsgrad och marknadsanpassning. Rapporten avslutas med slutsatser och vissa åtgärdsförslag.

2 Den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga

Obalanser på arbetsmarknaden leder till allokeringsförluster som gör att samhällsekonomin fungerar sämre än det finns förutsättningar för. I kraftiga konjunkturcykler kan generell brist på arbetskraft leda till inflationsdrivande löneökningar vilket på sikt medför urholkad internationell konkurrenskraft och snedvridningar av balansen mellan hushållens konsumtion och sparande. Generellt överskott på arbetskraft innebär att en stor mängd av den tillgängliga arbetskraften inte utnyttjas, vilket leder till återhållsam konsumtion och låg tillväxt. Konjunkturflyktuationerna kan emellertid dämpas genom att regering, riksbank och arbetsmarknadens parter samverkar i en aktiv stabiliseringspolitik.

2.1 Sysselsättningsförändringar

Strukturumvandlingen i ekonomin och på arbetsmarknaden pågår oavbrutet, men kan variera i intensitet beroende på konjunkturläget. Under den utdragna svenska högkonjunkturen i slutet av 1980-talet upphörde nästan omvandlingstrycket eftersom den svenska ekonomin gick på högvarv och det rådde en generell brist på arbetskraft. Strukturumvandlingens effekter blev därför extra kännbara under krisen i början av 1990-talet då sysselsättningen sjönk med en halv miljon personer under loppet av tre år. Många av dessa arbetstillfällen har inte återkommit sedan dess.

Tabell 2.1 Antalet sysselsatta (1 000-tal) 1990 och 2005 fördelat på näringsgren (grov nivå)

Näringsgren	Sysselsatta 1990	Sysselsatta 2005	Relativ förändring
Jord- & skogsbruk	154	86	-44 %
Tillverkning	988	686	-31 %
Byggverksamhet	322	253	-21 %
Handel & kommunikation	897	804	-10 %
Finansiell verksamhet & företagstj.	392	611	56 %
Utbildning & forskning	310	523	69 %
Vård & omsorg	884	707	-20 %
Personliga & kulturella tjänster	293	344	17 %
Offentlig förvaltning	240	238	-1 %
Totalt	4 485	4 263	-5 %

Källa: AKU

Mellan 1990 och 2005 har sysselsättningen minskat med 44 procent inom jord- och skogsbrukssektorn (se tabell 2.1). Inom tillverkningsindustrin har sysselsättningen minskat med 300 000 personer i absoluta tal. För sistnämnda näringsområde kan dock statistiken vara något vilseledande eftersom flera ingenjörs- och teknikyrken numera utförs i företag som tillhör tjänstesektorn, där nettosysselsättningen stigit kraftigt under nämnda tidsperiod.

Karaktären på de yrken som efterfrågas av arbetsgivarna förändras och får ett annat innehåll. När företag i stagnerande branscher läggs ned är det uppenbart att enskilda individer drabbas. Det är dock inte önskvärt att bygga in hinder som förhindrar dynamiken i ekonomin och på arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen driver ekonomin till sektorer där produktiviteten är högre och där det finns bättre möjligheter att få avkastning för investerat kapital. I ett långsiktigt perspektiv främjar denna utveckling det totala antalet sysselsättningstillfällen.

2.2 Strukturomvandling

Omställningsprocessen är dock ofta smärtsam för såväl företagare och inte minst för individerna som ser sina arbetstillfällen försvinna. Arbetsgivarna kan investera i internutbildningar vilket gör att personalen får en ständig kompetenshöjning och därmed blir mer produktiva. De personer som blir arbetslösa kan via trygghetsavtal och arbetsmarknadsutbildningar fördjupa eller bredda sin kompetens vilket gör att de åter blir eftertraktade på arbetsmarknaden. Andra väljer att tillfälligt lämna arbetskraften för att studera på högskolan och uppgradera sin kompetens.

Det är dock inte alla som har tillräcklig förmåga eller benägenhet att ta dessa initiativ. Om de har begränsad grundutbildning kan vägen tillbaka till arbetsmarknaden blir mycket lång och mödosam. Under perioder med hårt omvandlingstryck ökar avståndet mellan den förre arbetstagarens utbud och den efterfrågade arbetskraften. Dessutom inträder ny arbetskraft på arbetsmarknaden som arbetsgivarna föredrar, vilket gör att det obsoleta utbudet av arbetskraft hamnar ännu längre bak i arbetslöshetskön. I värsta fall kan inte ens subventionerade löner underlätta den förre arbetstagarens attraktionskraft.

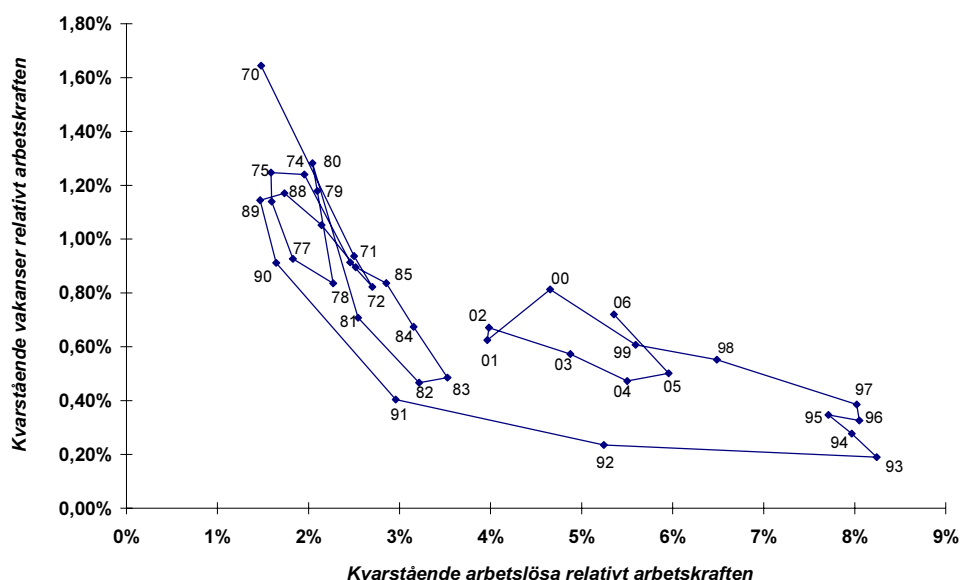
Då de stigande arbetslöshetstalen till stor del beror på strukturella orsaker tenderar även varaktigheten på arbetslösheten att stiga. Förbättrade konjunkturlägen påverkar i första hand arbetslöshetsnivån på kort sikt. Den arbetslöshet som råder på lång sikt brukar benämnas jämviktsarbetslöshet, vilken kan härledas till två orsaker. För det första finns det för få jobb i förhållande till antalet personer i arbetskraften, vilket beror på stelheter i pris- och lönebildningen som tillsammans medför att den reallön som etableras i jämvikt är oförenlig med full sysselsättning. För det andra passar inte de jobb som finns ihop med de personer som söker arbete, vilket beror på "friktioner" i sök- och matchningsprocesserna på arbetsmarknaden.¹ Utmaningen ligger således i att pressa ned jämviktsarbetslösheten, genom att långsiktigt öka efterfrågan i ekonomin och matcha den lediga arbetskraften med de vakanser som uppkommer. Den senare uppgiften tillkommer i hög grad Arbetsförmedlingen.

¹ Arbetsmarknaden, Björklund, Edin, Holmlund & Wadensjö, 2000.

2.3 Beveridgekurvan

Förutsatt att flexibiliteten på arbetsmarknaden fungerar väl bör arbetslösheten minska när antalet vakanser ökar. Arbetsmarknadens anpassningsförmåga brukar illustreras med den så kallade Beveridgekurvan (se figur 2.1). Kurvan visar sambandet mellan det genomsnittliga antalet kvarstående vakanser och antalet kvarstående arbetslösa i relation till arbetskraften.² Överst till vänster på kurvan, vid låg arbetslöshet och stort antal vakanser, är efterfrågetrycket högt. Nederst till höger på kurvan är efterfrågetrycket lågt. Förändringar utmed Beveridgekurvan är resultatet av stigande och fallande efterfrågetryck. Antalet vakanser samvarierar då med mängden arbetslösa och anpassningsförmågan tolkas som oförändrad. Om exempelvis antalet vakanser ökar samtidigt som arbetslösheten är oförändrad eller ökar, minskar anpassningsförmågan och kurvan förskjuts utåt. Ju längre från origo kurvan är placerad, ju sämre anpassningsförmåga råder.

Figur 2.1 Beveridge kurvan i Sverige 1970-2006



Källa: AKU (arbetslösa och arbetskraften) och AMS (vakanser)

Beveridgekurvan har dock vissa brister eftersom de institutionella förhållandena på arbetsmarknaden inte har varit stabila över tiden. Vakanstalen baseras på de lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen under respektive år. Arbetsförmedlingens marknadsandelar av det totala antalet nyanställningar som görs i landet har minskat från cirka 40 procent under 1980-talet, till ungefär 30 procent under det senaste decenniet. Samtidigt har AMS sedan början av 2000-talet haft

² Med kvarstående vakanser avses antalet lediga platser som är anmälda till Arbetsförmedlingen i slutet av varje månad. Nyanmälda vakanser som avrapporteras före månadsskiftet ingår således inte i kvarstående stocken. Ett högt antal kvarstående vakanser kan således betraktas som en indikation på att det tar tid för arbetsgivare att hitta lämplig personal.

problem med dubbelregistreringar av vakanser i samband med den ökade användningen av registreringar via internet. (Se även avsnitt 3.2.2) Dessa båda faktorer motverkar varandra, men bedömningen är att de minskade marknadsandelarna har haft ett större inflytande än förekomsten av dubletter, vilket innebär att kurvan tenderar att pressas nedåt.

Även utbudssidan har påverkats genom förändringar i sammansättningen av arbetskraften. Arbetskraftsdeltagandet har minskat från cirka 83 procent under 1980-talet till cirka 78 procent i början av 2000-talet. Dessutom påverkas antalet arbetslösa i viss mån av antalet personer i konjunkturberoende program.³ De ”öppet” arbetslösa har utgjort en högre andel av obalanstalet (öppet arbetslösa plus deltagare i konjunkturprogram) under de senaste 15 åren jämfört med föregående decennier.⁴

Mot bakgrund av ovannämnda invändningar bör man tolka Beveridgekurvan med viss försiktighet. Sammanfattningsvis kan man hävda att dessa ”tekniska” förhållanden har tenderat att bidra till en nedpressning av Beveridgekurvan i ”sydostlig” riktning. Effekterna är dock av marginell natur och de tydliga förskjutningarna över tiden i kurvan beror framförallt på att arbetslösheten har ökat mer än vakanserna har minskat.

Det loopmönster som kan identifieras på den svenska Beveridgekurvan är inte unikt, men tål att kommenteras. Det återkommande mönstret har varit att kurvan har tenderat att skjutas utåt när konjunkturen förbättrats (exempelvis 1982-85, 1993-95, 2004-06). Samtidigt har kurvan dragit sig inåt under år då konjunkturen svalnat (1989-91, 2000-01). Dessa mönster kan förklaras av en tröghet i anpassningsförmågan, som innebär att de tillkommande lediga jobben inledningsvis kan vara svåra att tillsätta om utbudet på arbetskraft inte motsvarar den kompetens som efterfrågas. Ökade vakanstal får därmed ingen omedelbar effekt på arbetslöshetsnivån. Signalerna om fler lediga jobb lockar även ut fler personer på arbetsmarknaden, vilka tidigare exempelvis valt att studera.

³ Detta åtgärdas ofta genom att i Beveridgekurvan presentera den relativa arbetslösheten som summan av arbetslösa och deltagare i konjunkturberoende program. Eftersom flera arbetsmarknadspolitiska program enligt SCB betraktas som utbildning räknas deltagarna i dessa program inte in i arbetskraften. För en korrekt beskrivning är det således nödvändigt att addera dessa deltagare till antalet i arbetskraften. Detta är inte oproblematiskt eftersom uppgifterna om deltagandet i enskilda arbetsmarknadspolitiska program före 1991 är svåridentifierade. Av den anledningen har vi i den redovisade Beveridgekurvan valt att använda oss av SCB:s officiella mått på arbetslöshet, vilket ibland benämns som den ”öppna” arbetslösheten.

⁴ Under 1970- och 1980-talet utgjordes obalanstalet till 50-60 % öppet arbetslösa och resterande mängd programdeltagare. Sedan början av 1990-talet har andelen arbetslösa aldrig understigit 60 %, utan snarare närmat sig 70 %. Trenden under senare decennier har således varit att arbetslösheten tillåtits stiga på bekostnad av aktiva åtgärder. Valåren är dock speciella då programdeltagandet har tenderat att öka och arbetslösheten har tenderat att minska i förhållande till intilliggande år.

Det tar således tid för de långtidsarbetslösa att få utdelning på konjunkturförbättringen.

2006 års punkt i Beveridgekurvan är placerad längre ut från origo än någon tidigare observation. Under 2006 ökade således vakanstalen mer än arbetslösheten minskade, vilket har gett upphov till ett nytt loopmönster. Mycket tyder på att den svenska arbetsmarknaden 2007 står inför en situation med ovanligt många kvarstående vakanser och ett alltfjämt stort antal personer utan arbete. Arbetsförmedlingens uppdrag är att fokusera resurserna på matchning mot arbetsmarknaden och i de fall det behövs, ge de arbetssökande som behöver kompetenshöjning, en arbetsmarknadsutbildning för att de ska komma ut i arbete. För att förhindra att flaskhalsar uppstår under 2007 då stor efterfrågan på arbetskraft kommer att råda, är det synnerligen viktigt att arbetsmarknadsutbildningen riktas mot de yrken där det förväntas vara svårast för arbetsgivarna att finna arbetskraft med rätt kompetens.

3 Prognoser för arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsutbildningen förutsätts ha en tillväxtpolitisk roll i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Därför är det väsentligt att utbudet av arbetsmarknadsutbildningar är anpassat till arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft.

Det finns flera olika källor till underlag om arbetsgivarnas rekryteringsbehov, men ingen av dem kan betraktas ge fullständig information. Det är snarare en kombination av flera källor som måste vägas samman för att så långt som möjligt erhålla en helhetsbild av efterfrågan på arbetskraft. Ett grundläggande underlag är prognoser som baseras på enkäter och intervjuer med arbetsgivare, såväl privata som offentliga. Den information som kommer från prognosunderlagen bör kompletteras med mer konkret information på regional och lokal nivå.

3.1 Prognosleverantörer

Det finns många olika aktörer som producerar prognoser för den framtida arbetsmarknaden. Myndigheter som Konjunkturinstitutet, Statistiska Centralbyrån (SCB) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) levererar regelbundet framtidsutsikter för arbetsmarknaden. Därtill genomför banker, utredningsinstitut, arbetsmarknadens centralorganisationer samt branschvisa förbund prognoser. Oftast sker det i enkätform och frågorna ställs återkommande till samma arbetsgivare runt om i landet.

När så många intressenter genomför separata enkätintervjuer är det inte svårt att förstå att en viss enkättrötthet uppkommer hos arbetsgivarna och att en samordning av enkätintervjuerna skulle vara önskvärd i syfte att minska tidsåtgången för respondenterna. Vissa ovannämnda aktörer vittnar om bristande svarsfrekvens vilket kan äventyra kvaliteten i prognoserna. Emellertid är incitamenten för en samordning förmodligen små för producenterna av prognoser, dels för att frågeställningarna i viss mån varierar, dels för att dessa prognoser eller barometrar är en produkt som den undersökande myndigheten, organisationen eller företaget gärna vill framhålla som sin egen. Prognoser om arbetsmarknadsläget och utvecklingen i ekonomin har ett massmedialt nyhetsvärde vilket oftast ger positiv uppmärksamhet för producenten.

Prognosmakarna använder sig av olika metoder och har framförallt olika primära frågeställningar. I stort sett samtliga prognosmakare behandlar ekonomiska frågeställningar på makronivå, dvs. tillväxt, arbetsmarknad och eventuellt inflation. Konjunkturinstitutet och affärsbankerna genomför även regelbundna analyser över produktionsvolym och orderingång, men fokuserar framförallt på olika branschområden snarare än på utvecklingen inom enskilda yrkesområden.

För medlemsförbunden på såväl arbetsgivar- som arbetstagar sidan är det angeläget att ha god kontroll på arbetskraftens kompetensnivå inom medlemsområdet och de har därför anledning att fördjupa sig i utvecklingen inom sina yrkesområden. Fördelen med denna information är att medlemsförbunden av naturliga skäl har mycket god sakkunskap om yrkesområdenas innehåll och är mycket måna om att arbetskraftens kompetens upprätthålls. Arbetsförmedlingarna har stor nytta av att ha regelbunden kontakt med branschförbunden för att bevaka att de utbildningar som upphandlas innehåller relevanta utbildningsinslag. Begränsningen i de enskilda branschförbundens prognoser ligger dock i att de inte täcker hela arbetsmarknaden.

3.1.1 Statistiska Centralbyrån

SCB producerar i olika publikationer prognoser över arbetsmarknaden med varierande tidsperspektiv. Informationen utgår oftast från olika utbildningsgruppers perspektiv.

Trender och prognoser har ett långsiktigt perspektiv och speglar den förväntade utvecklingen av befolkning, arbetsmarknad och utbildning 15-20 år framåt i tiden. Bedömningarna baseras bland annat på analyser av årskullar, vilket ger information om omfattning och år befolkningen inträder respektive utträder på arbetsmarknaden. Publikationen utkommer vart tredje år.

Utbildning och arbete innehåller information om hur nytillskottet av utbildade och arbetsmarknadens behov av att rekrytera personal kan komma att påverka balansen på arbetsmarknaden för olika utbildningsgrupper på 5-10 års sikt.

Arbetskraftsbarometern är en årlig publikation som baseras på uppgifter från ett urval av arbetsgivare. Rapporten syftar till att ge snabb och enkel information om arbetsmarknadsläget och utsikterna på arbetsmarknaden på ett till tre års sikt för olika utbildningsgrupper, företrädesvis högskoleutbildningar.

I förhållande till de målgrupper som funderar över utbildningsval i det reguljära utbildningsväsendet ter sig de två förstnämnda produkterna mest lämpade. Tidshorizonten i arbetskraftsbarometern är väl kort för ungdomar som ska påbörja gymnasie- eller högskolestudier. Däremot kan den utgöra en bra information för investeringar av kortare utbildningsinsatser, exempelvis arbetsmarknadsutbildning.

3.1.2 Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet gör analyser och prognoser över den svenska och internationella ekonomin vilka presenteras i Konjunkturbarometern. Publikationen utkommer varje månad och är en tendensundersökning som visar utfall, nuläge och förväntningar om framtiden bland ett urval

av svenska företag. Företag med mer än 100 anställda förekommer i varje undersökning, medan urvalet av mindre företag byts ut varje år. Minst 3 000 företag intervjuas varje månad. Konjunkturbarometern utkommer även kvartalsvis och är då baserad på ett större intervjuunderlag och med fler frågor till arbetsgivarna.

Redovisningen av efterfrågan på arbetskraft återges framförallt i den kvartalsvisa Konjunkturbarometerns tabellbilaga, där det framgår hur stor andel av de tillfrågade företagen som anger att de har brist på personal, alternativt vilka hinder som är mest påfallande för företagets verksamhet. Svaren avser dock arbetskraften inom respektive bransch och är därmed inte yrkesspecificerad. Inom vissa branscher görs en distinktion mellan yrkesarbetare, tjänstemän och annan personal vilket möjliggör identifiering av vilka yrkeskategorier som avses.

Den frekventa publiceringen av Konjunkturbarometern säkerställer aktualiteten i uppgifterna, men samtidigt är tidshorizonten relativt kortsiktig. Om Arbetsförmedlingen utgår från dessa uppgifter i sina beslut om utbildningsinsatser finns det risk för att efterfrågan har dämpats innan utbildningsdeltagarna är färdiga med utbildningen.

3.1.3 AMS prognoser

AMS har under senare år inte producerat någon långsiktig prognos som täcker alla yrkesområden. Däremot har myndigheten producerat särskilda rapporter om arbetskraftutbudet på lång sikt⁵ och om enskilda yrkesområden som teknik och industri⁶ samt om utbildning⁷.

AMS och länsarbetsnämnderna genomför prognoser två gånger om året med en kortare tidshorizont. Prognoserna baseras framförallt på intervjuer med 12 000 privata och offentliga arbetsgivare runt om i landet, men även på arbetsförmedlarnas bedömning av rekryteringsbehovet inom olika yrken. AMS samlade prognos kallas Arbetsmarknadsutsikterna för år (2007) som består av en makroekonomisk bedömning av den allmänna utvecklingen i ekonomin vilken utkommer två gånger per år. En gång om året utkommer även en publikation under namnet Var finns jobben? som består av en djupare analys över framtidsutsikterna för enskilda yrkesområden de närmaste 18 månaderna. Denna förhållandevis kortsiktiga prognoshorizont innebär att rapporten, precis som SCB:s Arbetskraftsbarometer, främst är lämpad att utgöra underlag för val av kortare utbildningar.

⁵ Arbetskraftsutbudet i Sverige – en utblick mot 2030, Ura 2004:3, AMS.

⁶ Den framtida kompetensförsörjningen inom Teknik och Industri – Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015, Ura 2004:2, AMS.

⁷ Den framtida personalförsörjningen inom Utbildning – Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015, Ura 2003:3, AMS.

En stor del av AMS prognosarbete utförs ute i länen på de lokala arbetsmarknaderna. För att den rikstäckande prognosen och de regionala prognoserna ska hålla hög kvalitet har AMS sammanställt riktlinjer över hur prognosarbetet ska genomföras. Riktlinjerna avser främst kvantitativa metoder som beräkningssätt, men även kvalitativa metoder som exempelvis hur intervjuerna med arbetsgivarna ska utföras.

Arbetsgivarenkäterna är utformade för att besvaras vid gemensamma träffar mellan ansvarig arbetsförmedlare och arbetsgivare så att den förre har möjlighet att besvara följdfrågor och klargöra uppkomna frågeställningar. Det viktigaste syftet med intervjuerna är att få svar på arbetsgivarnas bedömning när det gäller det framtida behovet av personal inom olika yrkeskategorier samt vilka kompetenskrav arbetsgivarna har. Behovet kan påverkas av den förväntade marknadsutvecklingen, kapacitetsutnyttjande och omfattningen av nyinvesteringar.

AMS yrkesbarometer syftar till att ge en bedömning om arbetsmarknadsutvecklingen inom cirka 190 utvalda yrken på den lokala arbetsmarknaden under de kommande tolv månaderna, vad man även kallar ”matchningsläget”. Svaren ska spegla arbetsförmedlingens professionella kunskap och bedömning av yrken. Utgångspunkten är handläggarnas kunskap om efterfrågan på arbetskraft inom respektive yrke i förhållande till tillgången på lämpliga arbetsökande, dvs. de arbetsökande som motsvarar arbetsgivarnas rekryteringskrav inom det aktuella yrket. Yrkesbarometern ger dels svar på utvecklingstendensen inom varje yrke, dels en bedömning av hur arbetsmarknadsläget kommer vara inom respektive yrke om ett år.

Yrkesbarometern används för att kvantifiera rekryteringsläget inom ett visst yrkesområde och bildar vad AMS kallar ett bristindex. Detta är ett medelvärde av bedömningarna som har gjorts i landets arbetsförmedlingsområden med hänsyn tagen till områdenas storlek. Bedömningarna för varje yrke indexeras från 1 till 5 beroende på arbetsmarknadsläge⁸.

Tabell 3.1 AMS klassindelning för arbetsmarknadsläge inom visst yrke

Bristindex	Arbetsmarknadsläge
4 - 5	Stor brist på arbetskraft i hela landet
3,6 - 3,99	Stor brist i delar av landet och viss brist eller balans i andra delar
3,2 - 3,59	Viss brist eller balans
2,8 - 3,19	Balans mellan efterfrågan och utbud
1 - 2,79	Överskott på arbetskraft

Källa: Var finns jobben år 2006?, Ura 2006:1, AMS

⁸ Indexeringen sker enligt följande: 1=stort överskott, 2=överskott, 3=balans, 4=brist och 5=stor brist. För vardera yrke multipliceras antalet Af-kontor som redovisar stort överskott med talet 1, antalet kontor som redovisar överskott med talet 2, etc., varefter summan av dessa produkter divideras med antalet kontor som inkommit med svar för yrket.

Det genomsnittliga bristindextalet för alla yrken i AMS prognos 2005 uppgick till 3,03. Flertalet av de enskilda länen uppvisade närliggande värden, men vissa uppseendeväckande avvikelser förekom. Länsprognoserna vittnade om genomsnittligt lägre efterfrågan i Stockholms län (2,95) än i Blekinge län (3,21) och Västernorrlands län (3,16). Eftersom de två sistnämnda länen har lägre sysselsättningsgrad än Stockholms län uppstår en viss misstänksamhet gällande trovärdigheten i de enskilda länsprognoserna. Beroende på utgångsläge och bedömningen av den relativa förändringen av arbetsmarknadsläget, kan förväntningarna ge intryck av en generell efterfrågeökning som mycket väl kan vara överdriven.

3.1.4 Är prognoserna sinsemellan överensstämmande?

En fråga som uppenbarar sig är om de framtida utsikterna för olika yrken i Konjunkturbarometern, Arbetskraftsbarometern och Var finns jobben? stämmer överens med varandra. Ger skillnader i metod och urval i respektive myndighets undersökning upphov till divergerande bedömningar?

Först och främst måste det påpekas att jämförelser är besvärliga att genomföra eftersom presentationen av arbetsmarknadsläget inom olika yrken eller branscher varierar. Konjunkturbarometern fokuserar sina branschanalyser på de privata näringarna, i synnerhet inom tillverkningsindustrin. Arbetskraftsbarometern presenterar sina bedömningar på 70 olika utbildningsgrupper med betoning på högskoleutbildningar. AMS ambition är att analysera de 200 vanligaste yrkena sett över hela arbetsmarknaden.

Med förbehåll för ovanstående reservationer är utredningens uppfattning att tendenserna i de olika rapporterna med avseende på 2007 överlag är samstämmiga. Det finns enstaka yrkesområden där styrkan i efterfrågan på arbetskraft varierar. Ett sådant exempel är behovet av kvalificerad IT-personal, där Konjunkturbarometern pekar på större brist än AMS rapport. I detta fall kanske SCB:s Arbetskraftsbarometer ger den mest nyanserade bilden, genom att skilja på brist på utbildad personal och brist på yrkeserfaren personal. Enligt Arbetskraftsbarometern 2006 är det inte ovanligt att det inom ett visst yrke finns god tillgång på utbildad personal, men brist på yrkeserfaren personal.

Sammanfattningsvis kan de tre rapporterna påstå komplettera varandra. Konjunkturbarometern har sin stora fördel i dess frekventa uppdatering och detaljerade information om framförallt industrinäringarna, men saknar däremot yrkesperspektivet. Arbetskraftsbarometern ger den mest nyanserade bilden genom att i varje utbildningsgrupp separera utbildning

och erfarenhet, men lämnar samtidigt stora yrkesgrupper med lägre utbildningskrav utanför analysen. AMS ger den mest heltäckande bilden vad gäller specifika yrken och här finns även tillgång till geografiska variationer i bedömningarna. Möjligen är det ett problem att arbetsförmedlarnas bedömning har en alltför stor vikt i förhållande till arbetsgivarenkäterna. AMS bristindex kan även framstå som något tekniskt och absolut, varför det finns extra stor anledning att ta hänsyn till geografiska variationer.

3.2 Imperfektioner i signaler om efterfrågan och utbud

För en prognosmakare finns det alltid ett antal osäkerhetsfaktorer i den tillgängliga informationen om efterfrågan och utbud. Dels är det naturligtvis svårt att uppnå fullständig information, dels kan den snedvridas av uppgiftslämnaren. Detta avsnitt försöker belysa de vanligaste felkällorna.

Ett allmänt problem i prognosundersökningar som baseras på intervjuer eller enkäter är att det finns en risk att respondenterna gör bedömningar av nuläget och inte den avsedda framtiden. Vid tilltagande efterfrågan på arbetskraft finns det därmed en risk att behovet av arbetskraft ett år framåt blir underskattat. Annalkande konjunkturedgångar skulle medföra en omvänd effekt. Det senare exemplet förklarar möjligen de förvånansvärt höga bristindexen i AMS prognoser efter högkonjunkturen kring millennieskiftet. I AMS senaste prognoser förefaller bedömningarna emellertid vara på en mer rimlig nivå.

3.2.1 Avgränsningar i AMS prognoser

I AMS enkätundersökning ingår inte enkäter till arbetsgivare med färre än fem anställda. Denna avgränsning är förklarlig eftersom enkäter till fåmansföretag inte motsvarar någon nämnvärd del av arbetsmarknaden per utskickad enkät. De 12 000 enkäter som AMS skickar ut till offentliga arbetsgivare, större privata företag och ett urval av mindre företag, når ändå de arbetsgivare som sysselsätter 3,5 miljoner personer i landet. Marginalnyttan av ytterligare enkätsvar från de minsta företagen är därmed mycket liten. Avsaknaden av de minsta företagen ska ändå inte förringas eftersom de utgör 90 procent av landets företag. De speciella behov som de minsta småföretagen har blir därmed inte belysta.

Ett annat problem berör AMS yrkesbarometer som innehåller de cirka 200 vanligaste yrkena i landet, vilka också täcker in majoriteten av de sysselsatta i landet. Avgränsningen utelämnar hundratals yrken vars förändrade arbetsmarknad förblir okommenterade i AMS prognoser. Detta har medfört problem för olika former av hantverksyrken, där medelåldern bland de sysselsatta tenderar att stiga och många närmar sig pensionsåldern. Då landets utbildningsinstanser och de presumtiva arbetstagarna inte nås av signaler om stigande efterfrågan blir återväxten inom yrket liten eller obefintlig. Det kan naturligtvis ses som ett hälsosamt led i strukturomvandlingen då dessa yrken ofta uppvisar små

produktivitetsoökningar, men samtidigt är det en serviceinstans som medborgarna efterfrågar. Flera sysselsättningstillfällen kan därmed gå förlorade. De sysselsatta inom hantverksyrkena sammanfaller för övrigt ofta med de ovannämnda minsta småföretagen.

3.2.2 AMS vakansstatistik

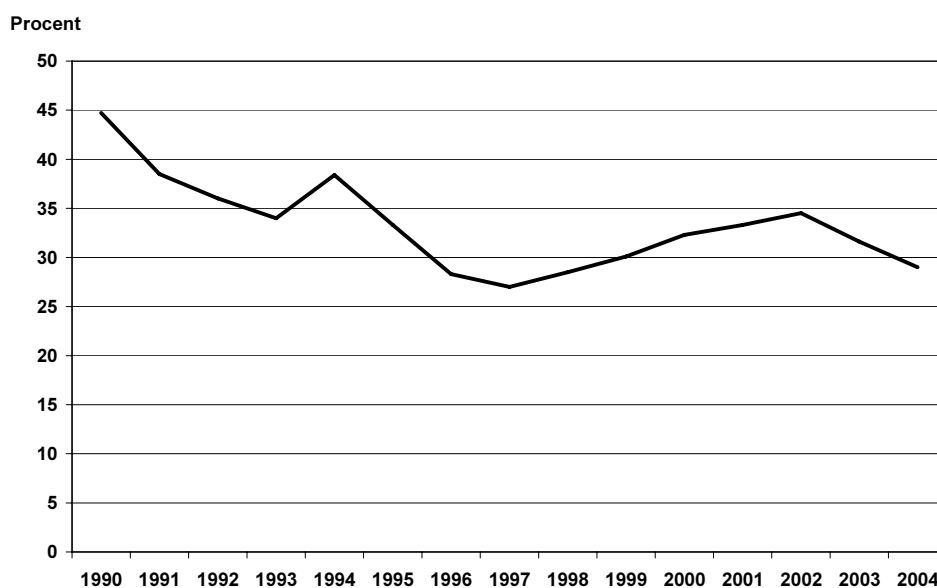
Antalet lediga platser som anmäls till Arbetsförmedlingarna är långt ifrån fullständigt vilket gör att den exakta nivån på antalet platser egentligen är ointressant. Vakansstatistiken utgör ändå en kompletterande information om tendenserna på arbetsmarknaden. När antalet platser förändras i konjunkturcyklerna ger det tydliga signaler om efterfrågan på arbetskraft är på väg att stiga eller sjunka.

Arbetsförmedlingens medverkan i rekryteringsprocesserna kan beskrivas i termer av "marknadsandelar", vilket här innebär andelen lediga platser som har tillsats och som funnits anmälda hos förmedlingen i förhållande till antalet nyanställningar som görs under året. Arbetsförmedlingens huvuduppgift är att bidra till att överbrygga trögheter och lösa problem på arbetsmarknaden. En hög marknadsandel för vakanser är således inget självändamål, men för att kunna genomföra en effektiv matchning av platser och arbetssökande mot varandra, krävs att Arbetsförmedlingen har tillgång till en väsentlig del av efterfrågan på den svenska arbetsmarknaden. En viss storlek på förmedlingens marknadsandelar är följaktligen en förutsättning för en effektiv matchning.

Arbetsförmedlingens marknadsandelar av lediga platser uppskattades till cirka 60 procent under 1970-talet, men har sedan dess minskat. Sedan mitten av 1990-talet har marknadsandelarna fluktuerat kring 30 procent. Erfarenheterna visar även att Arbetsförmedlingens marknadsandelar tenderar att tillfälligt öka vid högkonjunkturer då konkurrensen om arbetskraften ökar.⁹

⁹ Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1999 och 2000, Ura 2001:8, AMS.

Figur 3.1 Arbetsförmedlingens marknadsandel för lediga platser (andel av de externa rekryteringar som görs under ett år) 1990-2004



Källa: AMS och Riksrevisionen

Marknadsandelarna kan även variera beroende på vilket yrkesområde som är föremål för en vakans. I de yrkesområden där marknadsandelarna är låga är problemet extra bekymmersamt, eftersom det blir svårt för Arbetsförmedlingen att få en realistisk bild över rekryteringsbehoven. Frånvaron av tydliga signaler från dessa arbetsmarknader gör att det blir svårt att dimensionera omfattningen på arbetsmarknadsutbildningen. AMS bedömningar är att många lediga platser inom byggnads- och teknikområdet inte anmäls till förmedlingen, medan vård- och utbildningsyrken vilka domineras av offentliga arbetsgivare, gör det i högre grad.

Vakansstatistik har i divergerande avseenden påverkats av Internet-tjänsterna. Genom den så kallade Sökandebanken kan arbetsgivarna hitta arbetssökande utan att anmäla något rekryteringsbehov. En matchning mellan ledigt arbete och arbetssökande kan således ske utan att en platsförmedlare varit inblandad och utan att en ledig plats har registrerats. Användandet av denna typ av tjänster kan antas leda till att marknadsandelarna minskar. Samtidigt finns det skäl att argumentera för att tillgången till internet-tjänsterna har medfört att det har blivit smidigare för arbetsgivarna att anmäla vakanser jämfört med förr, då arbetsgivarna oftast ringde till Arbetsförmedlingen och beskrev rekryteringsbehovet. Arbetsgivarna har genom internet-tjänsten möjlighet att anmäla vakansen när som helst på dygnet, utan att behöva ta hänsyn till Arbetsförmedlingens öppettider. Detta skulle tala för att marknadsandelarna ökar.

Ett faktum som har påverkat marknadsandelarna i positiv riktning, men på ett felaktigt sätt, är förekomsten av dubbelregistreringar. Lediga platser som anmäls via AMS platsbank publiceras överst på listan av

nyanmälda jobb. För att säkerställa att just deras vakanser syns högt upp på listan, nyanmäler vissa arbetsgivare samma plats vid flera tillfällen. Konsekvensen blir att vakansstatistiken innehåller dubletter, vilket genererar en överskattning av antalet nyanmälda platser. AMS uppskattade våren 2006 att 10 procent av de nyanmälda platserna utgörs av dubletter.

Det bör också poängteras att Arbetsförmedlingen i samband med jobbsökaraktiviteter¹⁰ uppmanar de arbetssökande att själva kontakta arbetsgivare för att hitta lediga jobb, utan att sådana nödvändigtvis har utannonserats. Denna initiativkraft imponerar ofta på arbetsgivare vars intresse blir större för dessa arbetssökande, än för personer som arbetsgivaren kan uppfatta pliktskyldigt söker publicerade lediga jobb. I den mån dylika anställningar uppkommer har Arbetsförmedlingen indirekt medverkat till rekryteringen, även om den lediga platsen inte förekommer i vakansstatistiken.

3.2.3 Överdrivna kvalifikationsbehov

Prognoser som beskriver brist på kvalificerad arbetskraft är ibland behäftade med vissa brister. Arbetsgivarna tillfrågas om de upplever brist på kompetent personal utifrån en allmän situation och oavsett om de försökt rekrytera eller inte. Arbetsgivarna kan förmedla en bild av att det finns en betydande brist på rätt kompetens, vilket skulle kunna tolkas som *kvalitativ* brist på arbetskraft, även om det faktiska antalet arbetssökande på Arbetsförmedlingen väl räcker till för att klara den *kvantitativa* efterfrågan. Det kan ur en arbetsgivares perspektiv även finnas anledning att överdriva kompetensbehovet i syfte att få en så kompetent grupp sökande som möjligt.

Edholm och Hägglund (1999) genomförde en studie där drygt 5 000 arbetsgivare som anmält ledig plats till Arbetsförmedlingen intervjuades angående hur rekryteringsprocessen framskridit. 35 procent av de tillfrågade arbetsgivarna uppgav rekryteringsproblem, varav åtta procent inte anställde någon alls (flaskhals) och fyra procent anställde en person med lägre kompetens än som ursprungligen var tänkt (kortsiktig flaskhals). Resterande 23 procent av de arbetsgivare som uppgav att de hade rekryteringsproblem, anställde och förklarade sig nöjda med rekryteringen, trots att den anställdes formella kompetensnivå inte motsvarade arbetsgivarens ursprungliga önskemål. I dessa fall har arbetsgivaren alltså överdrivit sitt formulerade kvalifikationsbehov. Författarnas slutsats är att en del av de rekryteringsproblem som arbetsgivare

¹⁰ Jobbsökaraktiviteter eller jobbsökarkurser förekommer på de flesta Af-kontoren. De innehåller tips och råd om hur man skriver intresseväckande ansökningar, hur man lämpligen bör bete sig och vad man bör fråga om på en anställningsintervju.

uppger är ett uttryck för en subjektiv viljeyttring snarare än verkliga behov.¹¹

NUTEK kom fram till liknande resultat i en företagsstudie genomförd 2000. 43 procent av det totala rekryteringsbehovet hos 200 intervjuade företag var svårtillsatt. Drygt var fjärde företag valde då att inte anställa alls, medan resterande företag anställde efter att ha sänkt kvalifikationskraven eller efter att ha förlängt rekryteringsprocessen för att hitta personal med rätt kompetens.¹²

Det är förståeligt att arbetsgivarna vill rekrytera personal med så god kompetens som möjligt. Det är även troligt att de vill ha flera personer att välja mellan. Förekomsten av överdrivna kvalifikationsbehov ger dock felaktiga signaler till beställare av utbildningar. I Arbetsförmedlingens fall blir det svårt att dimensionera arbetsmarknadsutbildningar till en nivå som motsvarar det verkliga behovet på arbetsmarknaden.

3.2.4 Registerkvalitet på Arbetsförmedlingen

När vakanstalen stiger ökar chanserna för de arbetssökande som är anmälda på Arbetsförmedlingen att få arbete. Är tillgången på kvalificerad arbetskraft inom ett specifikt yrkesområde god kan dessa matchas mot de lediga jobben, utan att några utbildningsinsatser behöver sättas in. Detta förutsätter dock att kvaliteten på den information som Arbetsförmedlingen har om de arbetssökande är korrekt. Om denna information överskattar de arbetssökandes kompetens anvisar Arbetsförmedlingen personal vars kunskaper understiger arbetsgivarens krav. Följden kan bli att Arbetsförmedlingen feldimensionerar arbetsmarknadsutbildningen och att arbetsgivaren hädanefter förlitar sig på andra rekryteringskanaler än Arbetsförmedlingens.

Ovannämnda scenario blev verklighet inom byggnadsbranschen. Detta föranledde att AMS tillsammans med parterna inom byggnadsbranschen under hösten 2005 tog initiativ till en kartläggning av alla arbetssökande inom byggnadsområdet i landet. Kartläggningen resulterade i att endast en tredjedel (10 800 personer) av målgruppen var direkt anvisningsbara till ett arbete inom byggsektorn. Ytterligare 4 300 personer bedömdes ha förutsättningar att få arbete inom yrkesområdet med hjälp av utbildningsinsatser. AMS har efter denna kartläggning gått ut med riktlinjer som skärper registreringsrutinerna. Det är självfallet viktigt att detta inte blir en engångsföreteelse, utan att kvaliteten upprätthålls.

Inom just byggsektorn har informationen om efterfrågan och utbud varit kraftigt snedvriden. Då få lediga platser inom byggnadsområdet anmäls till Arbetsförmedlingen kan efterfrågan ha underskattats, medan

¹¹ Flaskhalsar eller överdrivet formulerade behov? – en analys av arbetsgivarnas krav vid rekrytering, Ura 1999:17, AMS.

¹² Kompetens – en bristvara?, Nutek, 2000.

förmedlingens interna register vittnat om god tillgång av arbetssökande, vilket i själva verket varit en grov överskattning. Visserligen har prognoser vittnat om stigande efterfrågan, men det har inte tidigare framgått att utbudet har varit så begränsat.

Problematiken gäller sannolikt inte bara byggsektorn. Även om det ännu inte genomförts några andra liknande seriösa kartläggningar, finns det signaler om liknande brister i registerkvaliteten bland arbetssökande inom exempelvis transport- och tillverkningsyrken.

Orsakerna till de uppkomna bristerna i förmedlingssystemet kan bero på att handläggarna har för dålig branschkunskap, men även på att vissa arbetssökande framhärdat i att vilja registreras som arbetssökande inom yrken de saknar kompetens för. Ett sådant förfarande främjar emellertid varken arbetssökande eller arbetsgivare. Det torde därför vara rimligt att ställa krav på yrkeserfarenhet och utbildning för att skriva in sig i visst yrke, precis som det varit kutym för kulturarbetare i flera år. Särskilda branschförmedlingar skulle också kunna öka kvaliteten i förmedlingsarbetet.

3.2.5 Förändringar i arbetsutbudet

Dynamiken på arbetsmarknaden påverkar utbudet av arbetssökande. Omfattningen på in- och utflödet av arbetskraft kan prognosmakare förutse med någorlunda precision, men det kan vara besvärligare att förutse vilka specifika yrkeskunskaper ungdomar, vuxenstuderande, nyanlända invandrare, varslade och inflyttade från andra regioner faktiskt har. Detta kan komplicera planeringen av vilka yrkesutbildningar som ska prioriteras regionalt.

Man ska dock inte överdriva betydelsen av dessa förändringar. Stora varsel är relativt lätta att identifiera och sammanfaller sällan med konjunkturförbättringar. Rörlighetsstimulanserna inom arbetsmarknadspolitikerna har en begränsad effekt på den geografiska rörligheten av arbetskraften, medan pendlingsstöden däremot har visat sig mer verkningsfulla.¹³ De senare påverkar emellertid inte regionala omflyttningar. Yrkeserfarenheten hos nyexaminerade studenter och nyanlända invandrare är begränsad, vilket begränsar deras påverkan på arbetsutbudet inom specifika yrkesområden.

För att dimensionera arbetsmarknadsutbildningen på rätt sätt bör man således ta hänsyn till den reella kompetensen hos de kvarstående arbetssökande i regionen och i viss mån av fluktuationerna i arbetsutbudet.

¹³ Geografisk rörlighet för sysselsättning och tillväxt, SOU 2003:37.

4 Verksamhetsprocessen

Prioriteringar av vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska genomföras avgörs på länsarbetsnämnderna. Motiveringen är att kunskapen om de regionala och lokala arbetsmarknaderna finns ute i länen, inte på Arbetsmarknadsverkets huvudkontor, AMS. Invändningen har ibland varit att arbetsmarknadspolitiken är av nationellt intresse och att samordningen därför bör ske på central nivå. Fördelarna med det decentraliserade beslutsfattandet har dock övervägt nackdelarna. Vid de enstaka tillfällen då det inte funnits någon länsarbetsnämnd som upphandlat en viss efterfrågad yrkesutbildning, har AMS kunnat delegera och finansiera upphandlingen till ett lämpligt län. Utbildningen blir i dessa fall rikstäckande och alla län har därmed kunnat skicka deltagare till denna gemensamma utbildning.¹⁴ AMS fördelar inför varje verksamhetsår sålunda i stort sett alla tillgängliga medel för köp av arbetsmarknadsutbildning till länsarbetsnämnderna, som därmed regionalt prioriterar vilka utbildningar som ska upphandlas.

Sedan år 2000 har AMS strävat efter att implementera en process som innehåller i stort sett alla inslag som förekommer från att en analys av utbildningsbehovet görs till dess att utfallet av utbildningarna är analyserade. Ambitionen har varit att se hela processen som en sammanhållen kedja där ansvariga personer medverkar, eller åtminstone har en översiktlig bild, genom alla faser. Beroende på profession och ansvar har det dock varit svårt att uppnå denna ambition, åtminstone i de större länen där organisation och omfattning av utbildningsinsatser har lett till specialiseringar. En självklar uppdelning av ansvaret är upphandlingsprocessen som nästan uteslutande sker av sakkunniga på länsarbetsnämnderna och kontakten med deltagarna som sker med handläggarpersonal på Arbetsförmedlingen.

4.1 Behovsanalys

Processen inleds med att ansvariga personer på länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingarna gör en prioritering av vilka yrkesutbildningar som ska upphandlas. Behovsanalysen består av flera olika inslag.

4.1.1 Efterfrågan på arbetskraft

Utgångspunkten inom Arbetsmarknadsverket är att efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft är den viktigaste variabeln när det gäller att prioritera vilka yrkesutbildningar som ska upphandlas. Länsarbetsnämndens prognoser utgör en väsentlig grundsten i den bedömningen. I prognosen har beslutsfattarna en övergripande informationen om tendenserna på den regionala arbetsmarknaden det kommande året.

¹⁴ Exempel på rikstäckande utbildningar som finansieras centralt av AMS är avtal om att tillsammans med Norge och Finland bedriva utbildningar i Nordkalotten samt särskild yrkesutbildning för brunnsborrhare,

Länsarbetsnämnderna hämtar även synpunkter från branschorganisationer och fackliga organisationer eftersom parterna äger de största kunskaperna om specifika yrkesområden. Denna information kompletteras med intryck som handläggarna har från möten med lokala arbetsgivare. Samtalen med arbetsmarknadens parter är avgörande för att erhålla detaljerad information om vad utbildningarna ska innehålla och hur de ska utformas.

Ett intressant exempel på samverkan mellan länsarbetsnämnden och arbetsmarknadens parter är de så kallade branschråden, som framförallt har bildats i Skåne län. Branschrådets verksamhet omfattar dels *rekryteringsforum* och *yrkesträffar*, där arbetssökande, arbetsgivare och fackliga organisationer tillsammans med Arbetsförmedlingen träffas för informationsutbyte och intervjuer och dels *branschdagar* och *öppet hus*, där arbetsförmedlare bjuds in till studiebesök hos olika arbetsgivare som informerar om kompetenskrav och yrkesinnehåll. Ett av syftena är att åstadkomma en starkare koppling mellan arbetsmarknadsutbildning och arbetsgivares behov. I Skåne finns totalt åtta branschråd och i stort sett samtliga större branscher i privat och offentlig sektor är representerade.

Arbetsgivares önskemål om utbildningsinnehåll tillmötesgår i hög utsträckning, i synnerhet i samband med företagsetablering i en glesbygd. Av konkurrensskäl och med hänsyn till EU-direktiv finns dock en medvetenhet på AMS om att anpassningar till enskilda arbetsgivares önskemål bör begränsas så att utbildningarna inte framstår som beställningsjobb. Utbildningarna ska ge deltagarna kunskaper som är nödvändiga för att vara verksam inom ett yrke, oavsett vilken arbetsgivare som är avnämare. Företagsspecifika kunskaper, dvs. kunskaper som endast är nödvändiga för ett specifikt företag, exempelvis i samband med en lansering eller en specifik affärsidé, bör bekostas av företaget självt. Dyliga gränsdragningar kan i praktiken vara svåra att avgöra, men det är nödvändigt att upphandlande myndighet är vaksam på problematiken så att konkurrensen på den regionala eller lokala marknaden inte snedvrids.

4.1.2 Utbudet av arbetssökande

Effektiviteten i utbildningarna är självfallet även beroende av deltagarnas förmåga att tillgodogöra sig innehållet. Inför planeringen av en utbildning är det därför nödvändigt att utröna vilket utbud av arbetssökande som finns tillgängligt på Arbetsförmedlingen. Om utbildningskraven ställs för högt finns det en risk att deltagare avbryter utbildningen på grund av för dåliga förkunskaper.¹⁵ En utbildning måste således utformas på ett sätt så de arbetssökandes kompetenser kan utvecklas från en rimlig

¹⁵ 12 procent av deltagarna avbröt en arbetsmarknadsutbildning 2004. Hälften av dessa avbröt dock utbildningen p.g.a. att de fått arbete. Avbrott p.g.a. att utbildningen var för svår eller att den inte motsvarade deltagarnas förväntningar var marginell. Källa: Arbetsmarknadsutbildning 2004, Ura 2005:4, AMS.

nivå. En välavpassad arbetsmarknadsutbildning tar således hänsyn både till arbetsgivarnas kompetenskrav och de arbetssökandes förutsättningar.

4.1.3 Samordnade offentligt finansierade yrkesutbildningar

Det finns andra aktörer som erbjuder utbildningar för en liknande målgrupp som den Arbetsförmedlingen har. Komvux, Kvalificerad yrkesutbildning, Folkhögskolan och Högskolan bedriver ibland utbildningar som är likartade de som Arbetsförmedlingen upphandlar. Vid de tillfällen de presumtiva utbildningsdeltagarna är aktuella hos flera olika utbildningsinstanser, uppkommer en konkurrenssituation om målgruppen. Det finns här möjligheter att generera skalfördelar genom att samordna dessa utbildningar och kanske dela på finansieringen.

Den sammanvägda behovsanalysen fastställs av länsstrategiska utbildningsgrupper eller i vissa fall av arbetsförmedlingschefer som registrerar beställningen i ett verksgemensamt IT-stöd. Beställningen tas emot av länens upphandlare som inleder upphandlingsprocessen.

4.2 Upphandling

Från och med 1 januari 2007 måste all arbetsmarknadsutbildning vara upphandlad.¹⁶ En betydande fördel som den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen har jämfört med utbildningarna inom det reguljära utbildningsväsendet är att Arbetsmarknadsverket inte är låsta av fasta tillgångar som lokaler, lärare, utrustning och läromedel. Det gör det möjligt att på relativt kort sikt byta leverantör och göra förändringar i utbildningsutbudet utan att behöva betala för outnyttjade resurser. Denna form av kostnadseffektivitet skall dock ställas mot det faktum att priset på en utbildningsplats i upphandlad arbetsmarknadsutbildningen är betydligt dyrare än en utbildningsplats på gymnasiet eller inom den kommunala vuxenutbildningen.

Sedan mitten av 1990-talet har utbildningsföretagen varit de klart dominerande leverantörerna av arbetsmarknadsutbildning. Åtta av tio deltagare återfinns i yrkesutbildningar där privata utbildningsanordnare eller det av staten majoritetsägda utbildningsföretaget Lernia är anordnare. I vissa sammanhang upphandlar länsarbetsnämnderna även utbildningar av högskolorna, kommunala utbildningsanordnare eller folkbildningen.

¹⁶ I enstaka fall förekommer det att den upphandlade utbildningen är finansierad av annan verksamhet än Arbetsmarknadsverket, t.ex. via den Europeiska Socialfonden. Fram t.o.m. 31 december 2006 kunde arbetssökande delta i reguljära utbildningar på högskola eller Komvux under högst 40 veckor, förutsatt att det fanns särskilda skäl och att utbildningarna inte varit del av längre utbildningar. Arbetsförmedlingen finansierade i dessa fall endast individens aktivitetsstöd. I och med att denna möjlighet har upphört, har även överväganden om rättviseperspektiv och vad som kan betraktas vara del av längre utbildningar eliminerats. Dessutom ger det länsarbetsnämnderna bättre kontroll av vilka yrkesutbildningar som prioriteras inom Arbetsmarknadsverket.

4.2.1 Anbudsförfarande och affärsmässighet

Utformningen av förfrågningsunderlaget påverkar hur väl upphandlingen kommer att utfalla. Ett genomtänkt och tydligt skrivet förfrågningsunderlag är en förutsättning för att anbudsgivarna ska kunna lämna ändamålsenliga och konkurrenskraftiga anbud. Det underlättar också anbudsprövningen och minskar risken för att upphandlingen blir fördröjd genom överprövning i domstol. Förfrågningsunderlaget måste innehålla en kravspecifikation, avtalsvillkor, administrativa bestämmelser samt utvärderingskriterier. Det är numera vanligt att arbetsmarknadens parter medverkar i kravspecifikationen, såtillvida att de har ett stort inflytande i utformningen av innehållet i utbildningen och krav på lärarnas behörighet. Detta gäller i synnerhet yrkesutbildningar för bygg- och anläggningssektorn.

Upphandling av arbetsmarknadsutbildning regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU). Där framgår att upphandling skall göras genom förenklad upphandling med beaktande av affärsmässighet¹⁷. Alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer ska lämna skriftligt anbud och den upphandlade enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Upphandlingen ska som huvudregel annonseras antingen i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig eller på annat sätt som leder till effektiv konkurrens.

I allmänhet väljs det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt med hänsyn till de kriterier som anges i förfrågningsunderlaget. Det innebär att kvalitetsbedömningar vägs in och att lägsta pris inte är allena avgörande. Lärartäthet, utrustning och miljöhänsyn är exempel på kvalitetskriterier som spelar in.

I AMS handläggarsöd för upphandlingsverksamhet¹⁸ betonas väsentligheten av att utbildningen planeras i god tid. En förenklad upphandling innebär, trots namnet, att tidsramen från att utformningen av förfrågningsunderlaget påbörjas till att utbildningen kan starta, tar flera månader. Leverantörerna ska ha en månad på sig att lämna anbud och granskningen av anbuden tar i allmänhet ett par veckor. Därefter ska tilldelningsbeslut med motiveringar fattas och skickas ut till alla anbudsgivare som har tio dagar på sig att ansöka om överprövning hos länsrätten. I händelse av överprövning tar det ytterligare åtminstone en månad före avtal kan tecknas med leverantören. Därutöver behöver

¹⁷ Begreppet ”affärsmässighet” kan tolkas som god köpmannased, gott affärsskick eller att få valuta för pengarna. Begreppet måste dock tolkas mot bakgrund av EG-rätten där utgångspunkten är att alla leverantörer har rätt att bli behandlade rättvist och lika. Här finns ett antal principer att ta hänsyn till, t.ex. likabehandling, icke-diskriminering, transparens och öppenhet.

¹⁸ Handläggarsöd – Upphandlingar av arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar, 2003, AMS.

leverantören en rimlig tid från avtalstecknandet för att förbereda sig till det utbildningen börjar.

4.2.2 Avtal och kapacitetsutnyttjande

De upphandlande enheterna inom Arbetsmarknadsverket har genom åren utvecklat olika former av avtal. Länsstrategiska utbildningar är sådana som har ett övergripande länsintresse och som årligen återkommer. I dessa fall kan det vara kostnadseffektivt att avtala om 100 procent fasta platser. Problemet för köparen är att det med denna avtalsform ibland kan vara svårt att tillsätta alla utbildningsplatser och därmed upprätthålla fullt kapacitetsutnyttjande. Det bör dock påpekas att platskostnaden inte nödvändigtvis behöver bli hög eftersom leverantören med säkerhet vet hur stora intäkterna av försäljningen blir. Det initiala priset per plats kan då sättas lägre.

På grund av osäker konjunktur eller säsongvariationer kan köparen föredra avropsavtal där betalning endast sker proportionellt med utnyttjandet. Risken att betala för outnyttjad kapacitet övervältras därmed till leverantören som i sin tur sannolikt bakar in riskfaktorn att inte sälja kapaciteten i priset. Detta medför att 100 procents kapacitetsutnyttjande inte nödvändigtvis leder till kostnadseffektivitet.

Ovannämnda varianter kan vara lämpliga under olika förhållanden. Det vanligaste är dock en kombination av fasta och rörliga avtal, där länsarbetsnämnden garanterar köp av exempelvis tio årsplatser med option att utnyttja och betala proportionellt för ytterligare platser. Det finns även exempel på pristrappor, där styckpriset faller ju flera platser köparen upphandlar.

4.2.3 Ny upphandlingsorganisation inom AMV

En konsekvens av Lokaliseringsutredningens förslag¹⁹ var att 200 arbets-tillfällen inom Arbetsmarknadsverket flyttades till Östersund. AMS bedömning var att upphandling av varor och tjänster var en lämplig verksamhet för denna etablering. Under 2006 minskade de enskilda länsarbetsnämndernas upphandlingar och har successivt tagit en ny form där Arbetsmarknadsverkets upphandlingar förläggs till fyra regioner, Östersund samt de tre storstadsläna. Verksamheten i Östersund beräknas uppgå till 15 medarbetare vilka ansvarar för den administrativa och tekniska upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning för skogsläna (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg och Dalarna). De tre storstadsläna arbetar gentemot ett antal kringliggande mindre län som är beställare av utbildning.

Implementeringen av den nya upphandlingsorganisationen sammanfaller väl med regeringens beslut att omorganisera hela Arbetsmarknadsverket

¹⁹ Omlokalisering av statlig verksamhet, Rapport, Näringsdepartementet, 2005.

för att skapa en rikstäckande myndighet. Förändringen underlättar strävan efter enhetlighet och kostnadseffektivitet. För att detta ska realiseras har storstadslänen och upphandlingsenheten i Östersund skapat ett nytt nätverk som kommer att arbeta med utvecklings- och samarbetsfrågor. Ett sådant steg är att genomföra en gemensam kompetensutveckling för upphandlare och sannolikt även för beställare.

I och med att flertalet län inte längre har egna upphandlingsfunktioner innebär det en stor omställning för organisationen. AMS har i sin projektplan för etableringen i Östersund beskrivit hur den nya arbetsprocessen är tänkt att fungera. Utan att gå in på detaljer kan man konstatera att många kontakter kommer att behövas över de gamla länsgränserna för att stämma av att uppdraget är rätt uppfattat. Förändringen kommer att ställa betydligt högre krav på beställarna, eftersom upphandlarna kommer att specialisera sig på den tekniska upphandlingen och sannolikt vara mindre kunniga om den regionala arbetsmarknaden i en annan del av landet.

4.3 Rekrytering av deltagare

När en upphandling är genomförd publicerar länsarbetsnämnden utbildningen på AMS hemsida. Arbetssökande kan därmed själva leta fram vilka utbildningar som erbjuds och vilka förutsättningar som gäller för respektive utbildning. Om en utbildning verkar intressant kan individen lämna en intresseanmälan hos sin handläggare.

4.3.1 Urval av deltagare

Deltagarnas motivation och förkunskaper är viktiga för att utbildningen ska fungera effektivt. Arbetsmarknadsutbildningen är för dyr för att fungera som en aktiverande insats för omotiverade arbetssökande. Av den anledningen är det vanligt att Arbetsförmedlingen genomför intervjuer med de aktuella arbetssökande för att stämma av hur motiverade de faktiskt är. AMS årliga enkätundersökning vittnar om att 89 procent uppgav "aktiva" anledningar för att delta i utbildningen, medan sju procent uppgav "passiva" anledningar.²⁰ Resterande uppgav egna formulerade anledningar som ej kategoriseras.

Förutom intervjuer genomgår flertalet aktuella arbetssökande tester för att Arbetsförmedlingen ska kunna avgöra vilken kunskapsnivå som de arbetssökande innehar. Då utbildningarna ofta är individuellt utformade har de arbetssökande möjlighet att påbörja sin utbildning på en anpassad nivå. Därmed behöver den enskilde inte genomgå moment som denne

²⁰ Med "aktiva" anledningar avses att skaffa sig en yrkesutbildning, att byta yrke, att höja/breda kompetensen, att komplettera befintlig utbildning, att förnya behörighet/licens eller att starta ett eget företag. Motsatsen, dvs. "passiv" anledning är t.ex. att deltagandet varit ett krav från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommunen eller för att ha något att göra.

redan äger kunskaper i, vilket minimerar utbildningstiden och dess kostnader. Ofta sker dessa nivåtester inom ramen för förberedande utbildning.

Under senare år har det blivit allt vanligare att utbildningsanordnare och representanter för arbetsgivare närvarar vid intervjuerna och testerna. Deras närvaro är väsentlig eftersom de har bättre kännedom om ett yrke än personalen på Arbetsförmedlingen. Arbetsgivarna kan med sin erfarenhet avgöra om aktuella sökande är lämpliga att arbeta yrket.

Varje upphandlad utbildning har en kontaktperson som samordnar urvalet av deltagare och har kontakt med utbildningsanordnaren.

Om det är stor konkurrens om utbildningsplatserna måste Arbetsförmedlingen prioritera bland de intresserade. Enligt AMS metodbeskrivning om urval till arbetsmarknadsutbildning, ska det i första hand finnas goda förutsättningar för individen att tillgodogöra sig utbildningen. Är flera arbetssökande likvärdiga i det avseendet, bör Arbetsförmedlingen ta hänsyn till vilka arbetssökande som utbildningsinsatsen förväntas ge störst effekt för. Här finns dock incitament för Arbetsförmedlingen att prioritera personer som man vet har goda chanser att få arbete efter utbildningen i syfte att uppnå en hög placeringsgrad. AMS verksamhetsmål som innebär att 70 procent av deltagarna ska ha arbete har en stark påverkan i selektionsprocessen. För att undvika dödviktseffekter bör arbetssökande med goda möjligheter till anställning utan en arbetsmarknadsutbildning lågprioriteras.

4.3.2 Antagning av deltagare

Antagningen till utbildningarna kan utformas på olika sätt. Då avropsavtal är vanliga, har arbetsförmedlingarna tillgång till ett visst antal årsplatser hos en utbildningsanordnare. I dessa fall sker *successiv antagning* av arbetssökande, dvs. individen påbörjar sin utbildning när en ledig plats uppstår. Antalet personer som utnyttjar en plats beror på hur länge olika individer deltar i utbildningen. Tiden i utbildning varierar för varje deltagare och beror på vilken specifik kompetenshöjning som är avsedd för individen samt dennes möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. För att upprätthålla ett högt kapacitetsutnyttjande är utbildningsanordnaren skyldig att i god tid meddela Arbetsförmedlingen när en vakans är på väg att uppkomma.

Mer sällsynta yrkesutbildningar, som t.ex. bedrivs säsongsmässigt har gemensamma *gruppintag* med fasta tidpunkter för start- och slutdatum, vilket innebär att alla deltagare i utbildningen påbörjar och avslutar utbildningen samtidigt. Det innebär samtidigt att det begränsar möjligheterna att ersätta avhoppare med nya deltagare.

Den tredje formen av antagning är *enstaka utbildningsplatser* för enskilda individer. Dessa exempel förekommer när länsarbetsnämnden inte funnit

skäl att upphandla flera platser av en specifik yrkesutbildning. Om det för en individ finns goda möjligheter till arbete och kostnaden är rimlig kan länsarbetsnämnden upphandla en utbildningsplats av en annan länsarbetsnämnd som bedriver just sådan yrkesutbildning. Det kan även röra sig om en utbildning som kräver specifika kunskaper och utrustning som endast en viss arbetsgivare kan tillhandhålla.

4.4 Genomförande

När utbildningen väl satt igång för individen är det av naturliga skäl framförallt utbildningsanordnaren som har den mesta kontakten med deltagaren. Anordnaren ska under utbildningens gång ha en kontinuerlig kontakt med Arbetsförmedlingen och ge signaler om hur det går för deltagarna i utbildningen. Om vissa deltagare behöver förlängd utbildningstid måste Arbetsförmedlingen meddelas så att förlängningsbeslut kan fattas.

Det är samtidigt viktigt att Arbetsförmedlingen inte tappar kontakten med deltagarna under utbildningstiden. Ansvarig handläggare ska upprätthålla kontakten, uppdatera individens handlingsplan och anvisa deltagare till arbeten som kan vara lämpliga att söka med tanke på utbildningens inriktning. Kontaktpersonen för utbildningen ska under utbildningen genomföra kvalitetsuppföljningar (se avsnitt 4.5.2) och upphandlarna en så kallad leveranskontroll, vilket innebär att denne stämmer av så att anordnaren levererar vad man har avtalat.

Det är allt vanligare att deltagaren under den anvisade utbildningstiden har arbetsplatsförlagd praktik. I vissa fall sker merparten av utbildningen på en verksam arbetsplats, men i de fall som utbildningen sker i anordnarens egna lokaler, kan en del av tiden förläggas hos en arbetsgivare som anordnaren har ett avtal med. Den arbetsplatsförlagda praktiken är viktig av två skäl, dels får deltagaren kontakt med en arbetsgivare som möjligen har ett rekryteringsbehov, dels får deltagaren praktisera sitt kunnande i reell produktionsmiljö. Enligt AMS enkätundersökning för deltagare under 2004 hade drygt 70 procent av deltagarna arbetsplatsförlagd praktik under utbildningen.

4.5 Uppföljning

Då arbetsmarknadsutbildningen med god marginal är det mest kostnadsintensiva arbetsmarknadspolitiska programmet ställs det stora krav på effektivitet och redovisning. Utbildningarna förväntas leda till att deltagarna blir sysselsatta med avlönat arbete och det är därför viktigt att följa upp och utvärdera utfallet. Uppföljningarna görs framförallt med hjälp av kvantifierad statistik, men behöver med jämna mellanrum kompletteras med mer kvalitativ information och ibland i form av jämförelsestudier.

4.5.1 Registerstatistik

Källan till all data som AMS presenterar i sin statistik baseras på arbetsförmedlarnas registreringar i AMV:s interna förmedlingssystem, AIS. Praktiskt taget samtliga kodifierade händelser beträffande arbetssökande och vakanser har sedan 1991 sparats i en paneldatabas, kallat Händel.²¹ Denna informationsrika databas erbjuder unika möjligheter till uppföljningar och utvärderingar, inte minst när det gäller longitudinella studier av arbetssökande.

Sedan 2003 har personalen på arbetsförmedlingarna tillgång till ett lätthanterligt uppföljningssystem som bland annat gör det möjligt för handläggare att bevaka och följa upp deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Denna information har underlättat uppföljningsarbetet på individnivå och gjort det möjligt att agera redan under tiden utbildningen pågår.

Fördelen med registerstatistiken är att det inte blir något bortfall och att resultaten hela tiden uppdateras. Det gör det även möjligt att bryta ned resultaten på detaljnivå, exempelvis utbildningsanordnare, yrkesinriktning eller lokal nivå, utan att tappa validitet. En nackdel är dock frånvaron av kvalitativ dokumentation, exempelvis vilken typ av arbete som en utbildningsdeltagare har fått. För att få mer nyanserad information om hur framgångsrik en utbildning varit, behöver registerstatistiken kompletteras med enkäter eller effektstudier.

4.5.2 Enkätuppföljningar

AMS genomför varje år en enkätundersökning om deltagare som slutat en arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet. Enkäten skickas ut i november, dvs. ungefär ett halvår efter att deltagarna slutat utbildningen. Respondenterna besvarar frågor som berör huruvida de fullföljt utbildningarna, vilken som var den huvudsakliga anledningen till att gå utbildningen, vilken sysselsättning de har, om de arbetar inom det yrke de utbildats för (träffsäkerhet), vilken nytta de har av utbildningen och om de själva anser att utbildningen var avgörande för att få ett arbete.

En del information som saknas i registerstatistiken får man således svar på i enkätundersökningen. Nackdelen med den senare är dock förekomsten av bortfall, vilket gör det svårt att med bibehållen statistisk säkerhet bryta ned deltagarnas omdömen på lokal nivå.²² En annan

²¹ Sedan ett par år tillbaka har AMS utvecklat ett datalager som rymmer information från flera olika källor. Ambitionen är att datalagret kommer driftsättas under 2007 och därmed ersätta Händel och andra närliggande eftersystem.

²² I enkätundersökningen om 2004 års deltagare var svarsfrekvensen 69 procent. Källa: Arbetsmarknadsutbildning 2004, Ura 2005:4, AMS.

aspekt är att enkätuppföljningen konstaterar ett utfall som inte säger någonting om vad som hade hänt i alternativfallet, dvs. om individen inte deltagit i utbildningen. Möjligen ger dock träffsäkerheten²³ i AMS enkätuppföljningar en indikation på hur stor betydelse utbildningen hade för att deltagarna skulle finna ett arbete.

Sedan 1996 har Arbetsmarknadsverket bedrivit koncerngemensamma kvalitetsuppföljningar av upphandlade utbildningar. Deltagarna svarar på frågor som berör utbildningens innehåll och miljö, pedagogik samt om den information som föregick utbildningen. Enkätresultaten används framförallt av länsarbetsnämnderna och ger underlag för kommande upphandlingar om utbildningsleverantören och upplägget inför utbildningen.

4.5.3 Utvärderingar

En vanlig missuppfattning utanför forskarvärlden är att procentandelen som får arbete efter arbetsmarknadsutbildning mäter utbildningens effektivitet. Med detta förhållningssätt utgår man från att de arbetsökande inte skulle ha fått något arbete om de inte hade deltagit i en arbetsmarknadsutbildning. En sådan ståndpunkt är mycket tveksam, i synnerhet som mer än en tredjedel av deltagarna som fått arbete hävdar att de redan före utbildningen startade visste att de skulle få arbete.²⁴ I syfte att uppnå en hög andel deltagare i arbete är det inte orimligt att arbetsförmedlingarna i urvalsprocessen av deltagare drivs till att välja ut ”starka” arbetssökande med goda förutsättningar och vars chanser att erhålla ett arbete varit goda även utan utbildningsinsatser.

För att uppskatta utbildningarnas effekt krävs mer resurskrävande former av undersökningar som innehåller såväl avvägningar av olika modeller som omfattande statistiska bearbetningar. Ambitionen är att påvisa hur verkningsfull utbildningsinsatserna har varit, exempelvis med avseende på inkomst eller sysselsättning. Tillvägagångssättet är att jämföra en grupp deltagare med personer som inte deltagit i utbildning. Problemet med den här formen av studier är att de observerade individerna har olika förutsättningar, vilket gör det svårt att fastställa ett entydigt samband mellan utbildningen och utfallsmåttet. Selektionsproblemet måste lösas för att eliminera skevheter i urvalet och först då kan man dra slutsatser om utbildningens effekt.

Den vanligaste metoden är att genomföra studien efter att utbildningen har genomförts, en så kallad icke-experimentell ansats. Förutom del-

²³ Träffsäkerheten mäts som en andel av hur många deltagare som fullföljt utbildningen och har arbete inom eller nära det yrke som denne utbildats för, dividerat med antalet deltagare som fullföljt utbildningen och har arbete. En hög träffsäkerhet indikerar att utbildningsinsatsen haft avsedd verkan. 2004 uppgick den till 89 procent.

²⁴ Arbetsmarknadsutbildning 2004 – Uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalet 2004, Ura 2005:4, AMS.

tagarna, väljs slumpvis en grupp av personer ut med liknande bakgrundskarakteristika som deltagarna, vilket möjliggör två jämförbara grupper. Om det visar sig att gruppen av utbildningsdeltagare har arbete i högre utsträckning än den grupp som inte deltog i utbildning, erhålls en positiv sysselsättningseffekt av utbildningarna. Det är dock inte oproblemiskt att i efterhand upprätta två jämförbara grupper. Denna metod kräver dessutom en mängd data och ger med detta tillvägagångssätt ofta osäkra resultat.

En ofta önskvärd, men inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen sällan använd ansats, är den experimentella. Med denna ansats kan man i förväg välja ut en grupp deltagare och en kontrollgrupp (icke deltagare), vilket ger större möjligheter att skapa rättvisa jämförelsemöjligheter. Orsakerna till att de experimentella ansatserna sällan har använts är dels att det kan uppfattas som oetiskt att utestänga vissa individer från en utbildningsinsats, dels att det finns en risk att individerna i de båda grupperna agerar annorlunda mot vad de annars skulle ha gjort om de inte visste att de ingick i ett experiment.

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser är resurskrävande. Effekterna identifieras oftast med en tidsmässig eftersläpning vilket innebär att utvärderingarna ofta publiceras flera år efter att utbildningsinsatserna har avslutats. Resultatens aktualitet kan därför upplevas om ett problem. Enstaka utvärderingar är dock nödvändiga att genomföra eftersom de kan avslöja effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser som uppföljningar inte förmår att göra.²⁵

²⁵ Resultat från genomförda utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning kommer att presenteras i huvudbetänkandet.

5 Analyser av marknadsanpassning, resultat och volymer

Arbetsmarknadsutbildningen har länge varit avsedd att fungera som det främsta kompetenshöjande instrumentet inom arbetsmarknadspolitiken. Förväntningarna från regeringen är att arbetsmarknadsutbildningen leder till arbete och att den ska förebygga uppkomsten av flaskhalsar i ekonomin. Det är dock svårt att avgränsa analysen till en variabel utan att kommentera andra påverkande variabler. Arbetsmarknadsutbildningens marknadsanpassning har påverkats av måluppfyllelse, volymer och karaktären på deltagargrupperna.

5.1 Indikationer på marknadsanpassning av utbildningsutbudet

AMS har genom åren använt sig av olika indikatorer för att mäta i vilken mån arbetsmarknadsutbildningen har anpassats till yrken med brist på arbetskraft. Nedan följer en redovisning av dessa olika metoder.

5.1.1 AMS åiterrapporteringar om bristyrken

AMS har sedan den begynnande högkonjunkturen 1998 vid återkommande tillfällen lämnat åiterrapporteringar till regeringen om förekomsten av bristyrken och flaskhalsar. Under vissa år har rapporteringen på regeringens uppdrag skett månadsvis och innehållit bedömningar av vilka yrken som riskerar att bli flaskhalsar på arbetsmarknaden och ibland även kartläggningar av arbetssökande inom de bransch- och yrkesområden där det finns risk för brist på arbetskraft. Rapporteringarna har vanligtvis bestått av listor på yrkesområden där den största bristen har identifierats med kommentarer om geografiska variationer samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av obalanserna. Åtgärderna innefattar oftast en redovisning av vilka utbildningar som bedrivs och vilka kartläggningar man har gjort för att höja kvaliteten i informationen om arbetsutbudet.

Denna täta rapportering riskerar dock att bli en aning repetitiv och enahanda. Rörelser på den regionala arbetsmarknaden kan framstå som mycket små, vilket kan medföra att de primära uppgiftslämnarna (länsarbetsnämnderna) inte upplever att de har någon ny information att lämna från en månad till en annan. Regeringens syfte med den täta rapporteringen är sannolikt att säkerställa att Arbetsmarknadsverket håller sig ajour med utvecklingen. Små fluktuationer som verkar parallellt i flera regioner kan ge upphov till nationella obalanser, som är viktiga att identifiera och åtgärda i god tid.

I AMS åiterrapporteringar för 1999 och 2000 användes en metod kallad T/V-kvoten, som hade avsikten att visa precisionen i matchningen mellan antalet som avslutat en yrkesutbildning med antalet nyanmällda

platser.²⁶ Denna modell skulle brytas ned på yrkes- och länsnivå. Mot bakgrund av högkvalitativa prognoser skulle man kalibrera antalet examinationer i olika yrkesutbildningar med uppkomsten av arbetsgivarnas rekryteringsbehov inom motsvarande yrkesområden.

Problemet med modellen var dock mångfacetterat. AMS flödesstatistik var inte harmoniserad vilket försvårade jämförelser mellan inflöde av platser och utflödet av deltagare från arbetsmarknadsutbildning. Måttet ändrades därför till att mäta antalet kvarstående i viss yrkesutbildning och relatera det till antalet kvarstående vakanser inom motsvarande yrke. Det eftersträvade värdet fastslogs uppgå till ett intervall mellan 0,5 och 1. Värdet som understeg detta intervall indikerade underdimensionerade utbildningsinsatser och vice versa. I praktiken var även denna räkne-metod svår att använda. På länsnivå var deltagareantalet inom respektive yrkesområde alltför litet för att kvoten skulle vara intressant att följa från en månad till en annan. Säsongsmissiga variationer i utbildningsexamina och framförallt antalet vakanser medförde påtagliga fluktuationer i de nedbrutna kvotvärdena. Därtill fanns hela tiden farhågan om att AMS låga marknadsandelar för vakanser ändå inte speglade arbetsmarknadens behov. Dessutom konstaterade man att modellen ignorerade det faktum att det redan kunde finnas arbetssökande med rätt kompetens på Arbetsförmedlingen som inte behövde någon kompetenshöjning. Modellen betraktades som alltför statisk och onyanserad och övergavs följaktligen.

5.1.2 Utbildningsdeltagare i yrken med högt bristindex

AMS ersatte år 2000 T/V-kvoten med en annan form av beräkning som skulle identifiera graden av marknadsanpassning. Istället för att utgå från de anmälda vakanserna, utgick man från de bristindextal som framkom i prognoserna (se avsnitt 3.1.3). De yrken vars bristindex översteg värdet 3,19 betraktades schablonmässigt som bristryrken. Yrkesutbildningar som inriktades mot just dessa yrken betraktades således som ”bristryrkesutbildningar”. Antalet deltagare i dessa utbildningar dividerades med det totala antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning och därmed framkom ett mått på hur stor andel av arbetsmarknadsutbildningen som användes för att förebygga uppkomsten av bristryrken. De yrkesutbildningar som inte inriktades mot bristryrken kunde vara motiverade av fördelningspolitiska skäl, men ambitionen var att denna andel skulle vara relativt låg.²⁷

²⁶ T/V-kvoten, där T (trained) avser antalet utbildade och V (vacancies) avser antalet vakanser.

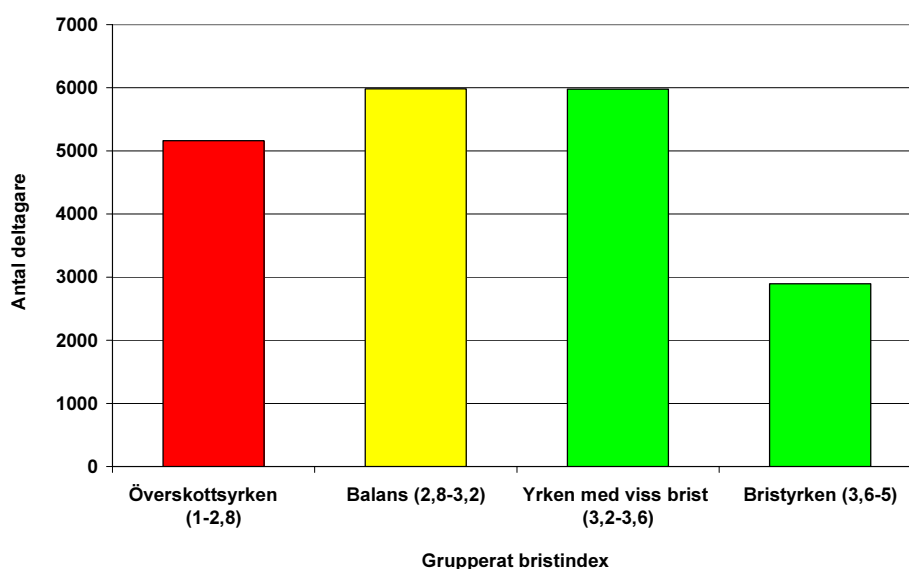
²⁷ Eftersom AMS prognoser avser arbetsmarknadsläget 18 månader framåt relateras antalet personer i olika yrkesutbildningar under ett år, med bristindex-talet för motsvarande yrke ett år före.

Under de första åren på 2000-talet utvecklades andelen utbildningsdeltagare med inriktning på bristyrken från cirka 60 procent för att sedermera överstiga 70 procent. Det fanns dock en medvetenhet om att detta var ett nationellt mått som inte tog hänsyn till regionala variationer. Det kunde fungera som en måttstock vid åiterrapporteringar till regeringen, men var knappast en användbar värdemätare för den operativa verksamheten i de enskilda länen. På länsnivå kunde stora utbildningsvolymerna i yrken som på regional nivå hamnade just under gränsen för bristyrke medföra att ett enskilt län fick en mycket låg grad av marknadsanpassning.

Det var dessutom ofrånkomligt att konjunkturläget spelade en avgörande roll för hur väl denna procentsiffra skulle framstå. När AMS prognoser visade att det under 2003 och 2004 endast fanns ett fåtal bristyrken, sjönk också deltagareantalet i vad som kunde betecknas som ”bristyrkesutbildningar”. Samtidigt ökade andelen deltagare som fick arbete efter utbildning. Ett till synes motsägelsefullt faktum hade uppstått; en minskad andel deltagare i utbildningar inriktade mot bristyrken sammanföll med ökad placeringsgrad.

Under 2006 avslutade drygt 20 000 personer en arbetsmarknadsutbildning. 44 procent av deltagarna gick utbildningar med inriktning på yrken som det i föregående års prognos betraktades vara stor eller viss brist på. Figur 5.1 illustrerar antalet deltagare i olika yrkesutbildningar under 2006 relaterat till en gruppering av motsvarande yrkens bristindex i 2005 års prognos.

Figur 5.1 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildningar 2006 grupperat efter bristindex i 2005 års prognos



Källa: Egna bearbetningar av AMS yrkesbarometer och Händel

En rudimentär tolkning av den minskade andelen deltagare i ”bristyrkesutbildningar” sedan decenniets början är att graden av marknadsanpassning i arbetsmarknadsutbildningen har avtagit. Det är dock tveksamt om sådana slutsatser verkligen kan dras eftersom möjligheterna att utbilda till bristyrken minskar i takt med att försämrade konjunkturen reducerar antalet bristyrken. En uppfattning från AMS prognosmakare är att bedömningen av arbetsmarknadsläget i olika yrken har varit mera balanserat under senare år, jämfört med åren kring millennieskiftet då bristindex talen möjligen var en aning överdrivna. Dessutom talar den ökade placeringsgraden mot att marknadsanpassningen skulle ha försämrats i generell bemärkelse.

5.2 Utbildningsmix

Omfattningen och sammansättningen av olika yrkesutbildningar varierar från år till år. Inom vissa yrkesområden är branscherna välförsedda med examinationer från arbetsmarknadsutbildningen, inom andra yrkesområden förväntas inte någon utbildas.

5.2.1 Förändringar i utbildningsutbudet

Sammansättningen av arbetsmarknadsutbildningen under senare år bör studeras i ljuset av den varierande omfattningen. Det stora antalet deltagare under 1990-talet har följts av påtagligt minskade volymer under 2000-talet (se tabell 5.1). Det blir med andra ord nödvändigt att studera både de absoluta och relativa förändringarna i olika yrkesinriktningar.

Tabell 5.1 Antal deltagare som påbörjat arbetsmarknadsutbildning 1998-2006 fördelat på yrkesinriktning

Yrkesinriktning	1998	2000	2002	2004	2006
Datateknik	12343	3806	1044	184	391
Teknik/naturvetenskap	3106	1283	548	321	532
Pedagogik	1500	1110	1001	698	536
Kultur/media	3570	1265	389	96	178
Ekonomi/samhällsvet.	6449	2098	1302	987	1604
Vård/omsorg	5118	6995	4810	2856	3571
Kontor/lager	13616	4017	1721	510	1196
Kundservice	5162	3059	1864	879	1615
Restaurang	3215	1846	1186	1030	1203
Bygg/anläggning	2877	2048	1459	1195	2162
Tillverkning/hantverk	9931	5550	3837	2453	4444
Maskinoperatörsarbete	9529	6441	3554	2396	3970
Transport	4028	4364	4153	2640	3566
Övriga yrkesområden	6718	1870	791	721	2543
Totalt	87162	45752	27659	16966	27511

Källa: Focusdatabasen, AMS

Tabell 5.2 Andel deltagare som påbörjat arbetsmarknadsutbildning 1998-2006 fördelat på yrkesinriktning

Yrkesinriktning	1998	2000	2002	2004	2006
Datateknik	14%	8%	4%	1%	1%
Teknik/naturvetenskap	4%	3%	2%	2%	2%
Pedagogik	2%	2%	4%	4%	2%
Kultur/media	4%	3%	1%	1%	1%
Ekonomi/samhällsvet	7%	5%	5%	6%	6%
Vård/omsorg	6%	15%	17%	17%	13%
Kontor/lager	16%	9%	6%	3%	4%
Kundservice	6%	7%	7%	5%	6%
Restaurang	4%	4%	4%	6%	4%
Bygg/anläggning	3%	4%	5%	7%	8%
Tillverkning/hantverk	11%	12%	14%	14%	16%
Maskinoperatörsarbete	11%	14%	13%	14%	14%
Transport	5%	10%	15%	16%	13%
Övriga yrkesområden	8%	4%	3%	4%	9%

Källa: Focusdatabasen, AMS

I slutet av 1990-talet var efterfrågan på programmerare, nätverkstekniker och PC-samordnare mycket stor. Över 12 000 personer påbörjade en IT-utbildning inom ramen för arbetsmarknadsutbildning under 1998. Två år senare hade volymerna minskat till knappt 4 000 och 2006 påbörjade endast 400 personer en IT-utbildning. Den markanta minskningen av antalet deltagare är delvis ett resultat av minskad medelstillsättning till AMS, men framförallt av en anpassning till den låga efterfrågan på IT-personal sedan början av 2000-talet. Det har också visat sig svårt för arbetsförmedlingarna att uppnå en hög placeringsgrad inom detta yrkesområde, vilket kan vara en annan förklaring till volymminskningen. IT-utbildningarnas relativa andel av arbetsmarknadsutbildningen sjönk från 14 procent 1998 till 1 procent 2006 (se tabell 5.2).

Ett annat yrkesområde som varit föremål för betydande minskningar av antalet utbildningsplatser är kultur och media. Antalet deltagare i denna yrkesinriktning är sedan början av 2000-talet sannolikt underskattat eftersom det på AMS hemsida återfinns flera utbildningar för kultur- eller mediasektorn med tydligt yrkesspecifikt innehåll publicerade under rubriken Förberedande utbildningar. Då kulturarbetare ofta arbetar som frilans eller har projektanställningar bedöms det föreligga en stor risk att de inte har arbete just den 90:e dagen efter utbildningen då verksamhetsmålet mäts. Genom att kategorisera kultur- och mediautbildningar som Förberedande utbildningar diskvalificeras dessa deltagare från mätningen av AMS verksamhetsmål, och de ansvariga enheterna behöver därmed inte riskera låg måluppfyllelse.

Mot bakgrund av strävan att anpassa arbetsmarknadsutbildningen till bristyrken kan det tyckas egendomligt att det överhuvudtaget bedrivs arbetsmarknadsutbildningar för kultur- och mediasektorn. Det förefaller finnas en outtalad policy att stödja kultursektorn med fortbildning, men

det rimmar samtidigt illa med det officiella uppdraget att arbetsmarknadsutbildningen ska vara anpassad till efterfrågan på arbetskraft.

Sedan decennieskiftet har efterfrågan på personal inom vård-, bygg-, transport- och tillverkningssektorn ökat relativt andra yrkesgrupper. Det förklarar att dessa yrkesinriktningar gradvis har vuxit i relativ bemärkelse inom arbetsmarknadsutbildningen. Det har också visat sig att dessa utbildningar under senare år har gett god avkastning i form av att närmare 80 procent av deltagarna har arbete 90 dagar efter utbildningen slut. Det låga utflödet från gymnasieskolans yrkesprogram är en orsak, men även att det råder en stor omsättning på personal inom framförallt vård- och transportsektorn.

5.2.2 Vita fläckar i AMS utbildningsutbud

Arbetsmarknadsutbildningar bedrivs inom de flesta yrkesområden. Det finns dock vissa yrken där det råder brist på arbetskraft där arbetsförmedlingarna inte agerar. Tydligast är det när det gäller akademiskt utbildad personal inom vårdsektorn. Sjuksköterskor och läkare med olika specialiteter har under flera år återfunnits högt upp på AMS lista över bristyrken. Mot bakgrund av utbildningskraven inom dessa yrken och arbetsmarknadsutbildningens begränsade möjligheter att bedriva längre utbildningar²⁸, är det knappast rimligt att förvänta sig att dessa flaskhalsar ska förebyggas inom arbetsmarknadspolitiken ramar.

Andra yrkesområden där arbetsmarknadsutbildning endast förekommer i undantagsfall är civilingenjörer, psykologer, revisorer, jurister och arkitekter.

Arbetslösheten bland akademiskt utbildad arbetskraft har under senare år vuxit. Regelverket för arbetsmarknadsutbildning och dess förväntade roll gör det svårt att uppbringa effektiva utbildningsinsatser för denna målgrupp. Ur ett rättviseperspektiv är det även viktigt att inte ge intryck av att arbetsmarknadsutbildning utgör ett alternativ för reguljär högskoleutbildning. I vissa fall kan det emellertid vara motiverat att fortbilda arbetssökande på högskolenivå. Det kan exempelvis gälla utrikes födda med akademisk utbildning med behov av kompletterande svensk utbildning. Det kan även gälla personer som passerat åldersgränsen för studiemedel eller personer som redan utnyttjat den maximala tiden för att erhålla studiemedel.

²⁸ Sedan 1 juli 2005 får upphandlad arbetsmarknadsutbildning bedrivas i högst sex månader eller till dess målet med utbildningen uppnåtts. Samtidigt har det i regleringsbrev till AMS för 2005 och 2006 framgått att den genomsnittliga tiden i arbetsmarknadsutbildning inte får överstiga 180 dagar. Detta krav återfinns dock inte i 2007 års regleringsbrev.

I allmänhet har arbetssökande akademiker knappast samma möjligheter att vidareutbilda sig inom ramen för arbetsmarknadspolitiken som arbetssökande tillhörande exempelvis LO-kollektivet. I och med att akademiker utgör en växande andel av arbetskraften, kan det tyckas rimligt att arbetsmarknadsutbildningen utvecklas på ett liknande sätt. Förekomsten av arbetsmarknadsutbildningar med inriktning på yrken som normalt kräver en högskoleutbildning har emellertid snarare minskat under senare år. Denna utveckling kan delvis bero på att efterfrågan på arbetskraft utan akademikerstatus har varit högre än på akademiker. Det bör också framhållas att strävan efter att genomföra relativt korta arbetsmarknadsutbildningar gör dem mera lämpade för LO-kollektivets yrkesområden där arbetsuppgifterna ofta är av mer homogen och praktisk karaktär. Arbetsförmedlingens koncentration på praktiska yrkesutbildningar kan även motiveras av att det inom exempelvis industri-, transport- och vårdyrkena råder en relativt hög omsättning på arbetskraft, där arbetskraften sällan får tillgång till kompetenshöjande internutbildningar i samma utsträckning som personer verkssamma inom tjänstemannaområden har. Erfarenheten talar även för att det är svårare att uppnå hög andel deltagare i arbete efter tjänstemannainriktade utbildningar, jämfört med yrkesutbildningar för LO-yrken.²⁹

De begränsade utbildningsinsatserna för akademikergrupper framgår tydligt i tabell 5.3. I relation till antalet nyanmälda platser till Arbetsförmedlingen är förekomsten av arbetsmarknadsutbildning betydligt vanligare till yrken inom tillverkning och transport. Observera dock att Arbetsförmedlingens marknadsandelar i genomsnitt knappt uppgår till 30 procent och att den är betydligt lägre än så inom exempelvis byggsektorn och IT-sektorn. På detaljerad yrkesnivå avslöjas att utbildningsinsatser för yrken inom finmekanik, konsthantverk, skrädderi och möbelsnickeri är överrepresenterade i jämförelse med vakanserna. Det ger en indikation på att det fortfarande finns inslag av sökandestyrd utbildningar, dvs. sådana som är anpassade efter individernas intresse och inte efter efterfrågan på arbetsmarknaden.

²⁹ Var finns jobben år 2006?, Ura 2006:1, AMS.

Tabell 5.3 Antal deltagare som påbörjat arbetsmarknadsutbildning³⁰ i relation till antalet nyanmälda platser 2006 fördelat på grov yrkesnivå enligt ISCO

ISCO	Yrkesområde	Nya i a- utbildning	Nyanmälda platser	Kvot
1	Ledningsarbete	81	11 743	1 %
2	Högutbildade med specialistkompetens	1 534	84 771	2 %
3	Arbete som kräver kortare högskoleutbildning	1 867	121 275	2 %
4	Kontors- och kundservicearbete	1 556	43 897	4 %
5	Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	6 551	200 202	3 %
6	Arbete inom jord- & skogsbruk, trädgård, fiske	277	4 571	6 %
7	Hantverksarbete inom bygg och tillverkning	6 954	37 096	19 %
8	Process- och maskinoperatörsarbete, transport	7 980	57 859	14 %
9	Arbete utan krav på yrkesutbildning	1 740	59 785	3 %
	Totalt	28 540	621 199	5 %

Källa: Focusdatabasen, AMS

En intressant iakttagelse som Edholm och Hägglund (1999)³¹ gör är att sannolikheten för att en flaskhals skall uppstå är störst då det formulerade behovet är en kombination av kortare utbildning och liten erfarenhet. Enligt författarna kan en förklaring till detta vara att karaktären på dessa yrken kräver formell behörighet, exempelvis certifikat eller körkort. Utbytbarheten och därmed möjligheten att jämka på kvalifikationskraven blir då mindre än i yrken som återfinns bland högutbildade. Detta skulle tala för att arbetsmarknadsutbildningen blir mest effektiv om den löser behörighetskraven för arbetssökande i yrkesområden som transport, tillverkning, service och omsorg.

5.2.3 Varaktiga bristyrken

En fråga som ibland uppstår är hur det kommer sig att vissa bristyrken tycks vara beständiga, trots att utbildningsinsatser genomförs för att öka arbetsutbudet? Det finns självfallet inget generellt svar på den frågan, utan oftast beror det på en kombination av flera orsaker.

VVS-montör är ett yrke som i flera år omnämnts som ett bristyrke i AMS prognoser. Branschorganisationen VVS-installatörerna uppskattar rekryteringsbehovet till 425 personer under 2007 och cirka 950 de närmaste tre åren. Gymnasiet examinerar årligen 270 ungdomar och arbetsmarknadsutbildningen har under senare år utbildat cirka 200 arbetssökande varav nästan samtliga har arbete efter utbildningen. Ett första intryck är således att omfattningen på utbildningsinsatserna balanserar branschens behov. Det är dock inte alla som lämnar gymnasieutbildningen som blir lärlingar. Vissa föredrar att studera vidare

³⁰ Antalet nya deltagare är inte egalt med antalet som avslutar utbildning. Anledningen är att samma individ kan påbörja utbildning vid flera tillfällen beroende på uppehåll i utbildningen och att de inträder i fortsättningskurser.

³¹ Flaskhalsar eller överdrivet formulerade behov? – en analys av arbetsgivarnas krav vid rekrytering, Ura 1999:17, AMS.

och vissa byter yrkesområde. Förutom pensionering av arbetskraft sker även ett utflöde av yrkesverksamma som väljer att gå över till liknande arbetsuppgifter inom industrin eller fastighetsbranschen där kraven på mobilitet inte är lika höga. Då efterfrågan på VVS-montörer har ökat ytterligare under 2006 och 2007 är därmed inte inflödet av arbetskraft tillräckligt stort för att balansera behoven.

Efter diskussioner med representanter från VVS-branschen framkommer det att begränsade utbildningsmöjligheter är det största problemet. Bristen på tillgängliga yrkeslärare är påtaglig, vilket innebär att det är ont om utbildningsleverantörer som branschens yrkesnämnd godkänner. Ett annat problem är bristen på lärlingsplatser. När företagen har högt kapacitetsutnyttjande finns det litet utrymme att avsätta handledare som kan ta hand om lärlingarna. Medvetenheten om en långsiktig arbetskraftsförsörjning gör att arbetsgivarna ändå upplåter lärlingsplatser, men inte i den omfattning som skulle behövas. Företagen prioriterar oftast gymnasieskolans lärlingar framför de lärlingar som kommer från arbetsmarknadsutbildningen, eftersom lärlingslönen för ungdomar är lägre än för vuxna arbetssökande.

De VVS-utbildningar som bedrivs som arbetsmarknadsutbildningar omfattar vanligtvis 40 veckor vilket är tillräckligt för att deltagarna ska erhålla lärlingsbrev. VVS-branschens uppfattning är dock att utbildningstiden är alltför snålt tilltagen och skulle föredra att utbildningen varade i totalt 60 veckor, vilket bland annat skulle ge mer tid för kärnämnen. Branschens krav på utbildningstimmar rymmer dåligt med arbetsmarknadspolitiken policy att arbetsmarknadsutbildningarna ska vara relativt korta, helst inte längre än ett halvår. Den begränsade utbildningstiden medför även att det blir svårare för arbetsförmedlingens utsatta grupper att tillgodogöra utbildningen. När utrymmet för att pröva deltagare i förberedande utbildning kommer att begränsas under 2007 på grund av reducerad medelstildelning, finns det en risk för att urvalsförfarandet inte blir lika kvalitativt och att genomströmningen i utbildningarna försämras. Flera utbildningsplatser till VVS-yrket leder därmed inte nödvändigtvis till att utbudet av arbetskraft ökar. Därtill måste kvalitetsaspekterna bevakas.

En något kontroversiell hypotes är att branschen inte är intresserad av en alltför kraftig ökning av arbetsutbudet, trots rådande stark efterfrågan. Anledningen är att återkommande konjunktursvängningar medför en ojämn arbetsbelastning som är särskilt betungande för specialister inom bygghantverk, såsom elektriker, VVS-montörer och golvläggare. Vid konjunkturedgångar kan inte arbetsstyrkan användas till alternativa sysslor på samma sätt som inom BÖTM-yrkena³² där det numera är relativt vanligt att personalen har dubbla kompetensbevis i syfte att bli mindre konjunkturkänsliga. I strävan att upprätthålla en

³² Betong, övriga, trä, murare.

någorlunda jämn arbetsbelastning låter man hellre kunderna köa istället för att utöka verksamheten, samtidigt som utbudsöverskottet blir ett mindre problem vid svaga konjunkturer. Initierade källor inom byggnadsbranschen ger också visst stöd för att det förhåller sig på detta vis. Brist på arbetskraft betraktas därmed som ett övergående och hanterbart bekymmer, som skulle bli betydligt allvarligare om man hela tiden skulle justera omfattningen på arbetsstyrkan efter konjunktursvängningarna.

Här bör också påpekas att många underskattar tiden det tar att utbilda sig till exempelvis VVS-montör. När grundutbildningen är avklarad, återstår två år som lärling. En korrekt dimensionering av utbildningsinsatserna är inte lätta att åstadkomma när tidsperspektivet är minst tre, oftast fem år framåt i tiden.

5.3 Måluppfyllelse, volymer och bristyrken

Det finns såväl tillväxt-, stabiliserings- och fördelningspolitiska mål med arbetsmarknadsutbildningen. Förväntningarna kan summeras i att utbildningarna ska vara efterfrågestyrda, flexibla och relativt korta, att utbildningsdeltagarna i första hand ska bestå av arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden, att flertalet av dem får arbete och att dessa förebygger uppkomsten av flaskhalsar på arbetsmarknaden. I praktiken är det självfallet en stor utmaning att lyckas med alla dessa ambitioner samtidigt.

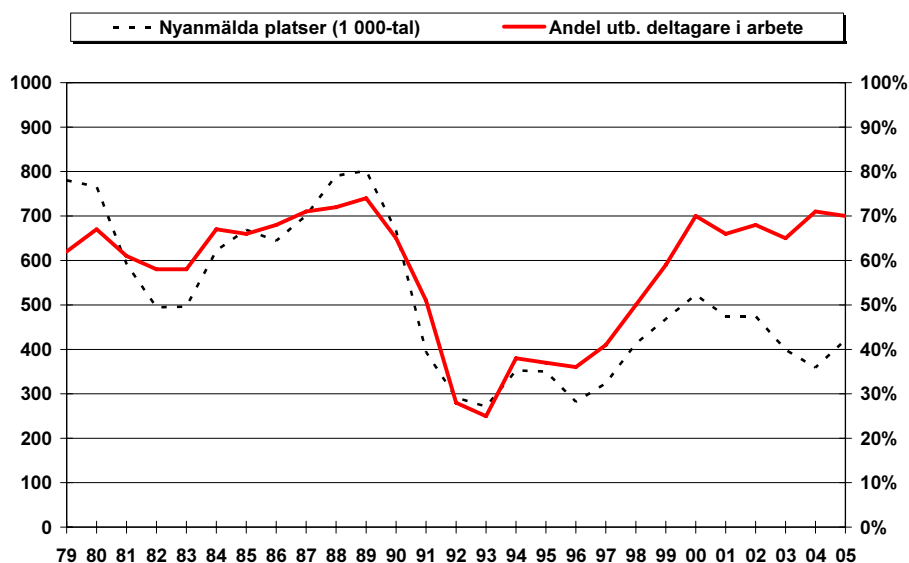
5.3.1 Resultat och volymutveckling

Arbetsmarknadslägets betydelse för arbetssökande att få arbete är oomtvistat. Vid bättre konjunkturlägen är det lättare att få arbete än under omvända förhållanden. Det finns intuitivt ingen anledning att betvivla att detta även gäller för deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Figur 5.2 styrker detta påstående där andelen deltagare som har arbete efter en arbetsmarknadsutbildning³³ samvarierar starkt med antalet nyanmälda platser (som kan betraktas som en god konjunkturindikator). Runt millennieskiftet upphör emellertid korrelationen. Medan konjunkturen viker upprätthålls placeringsgraden på en nivå kring 70 procent, vilket inträffar samtidigt som implementeringen av 70 procents målet. AMS kunde i en rapport från år 2000 identifiera arbetsmarknadslägets avtagande betydelse och hänvisar till att ett förändrat arbetssätt kan vara förklaringen till utvecklingen.³⁴

³³ För att erhålla en lång tidsserie har andelen i arbete, eller placeringsgraden, hämtats från AMS årliga enkätundersökningar till deltagare som avslutat en arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet respektive år. Placeringsgraden skiljer sig från resultaten i Händel såtillvida att enkätsvaren under många år påvisade högre placeringsgrad än i Händel. Observera att mätmetod och uppföljningstid divergerar.

³⁴ I AMS enkätundersökning för deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning 1999 görs en statistisk analys som identifierar en förändring, Prora 2000:1, AMS.

Figur 5.2 Antalet nyanmälda lediga platser(1 000-tal) och andel deltagare i arbete sex månader efter fullföljd arbetsmarknadsutbildning 1979-2005

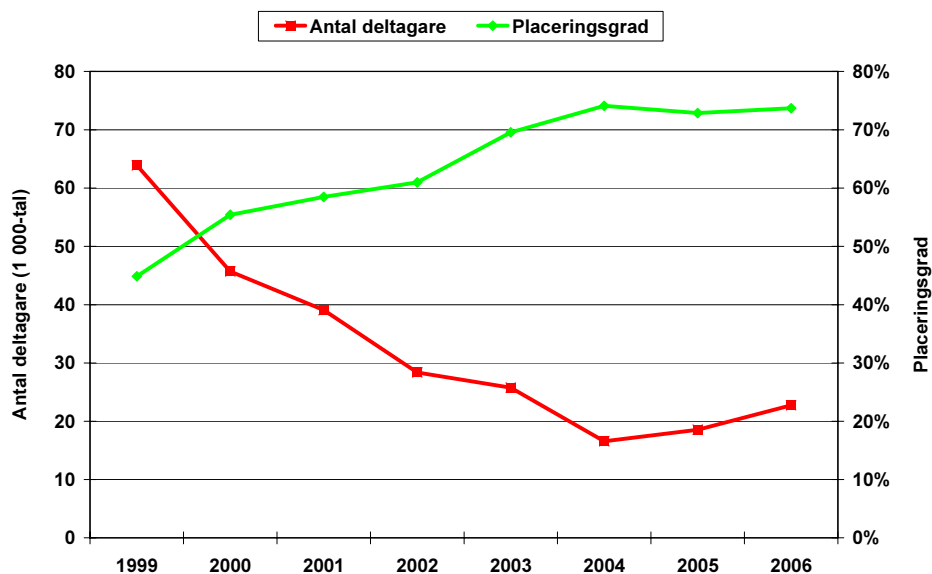


Källa: Focusdatabasen och AMS årliga enkätstudier över deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet

En annan väsentlig förändring som inträffade vid tiden kring införandet av 70 procents målet var de markant sjunkande deltagarantalen. Figur 5.3 visar en tydlig motsatt utveckling av volymer och placeringsgrad.³⁵ Även om det finns andra variabler som påverkar placeringsgraden, går det knappast att bortse från att minskade volymer har bidragit till förbättrade resultat. Färre utbildningar och färre deltagare ger ökat utrymme för mer kvalitet i behovsanalyser, upphandlingar, rekryteringsförfarande och uppföljning av deltagare.

³⁵ Observera att uppgifterna och källan till placeringsgraden inte är desamma som i figur 5.2.

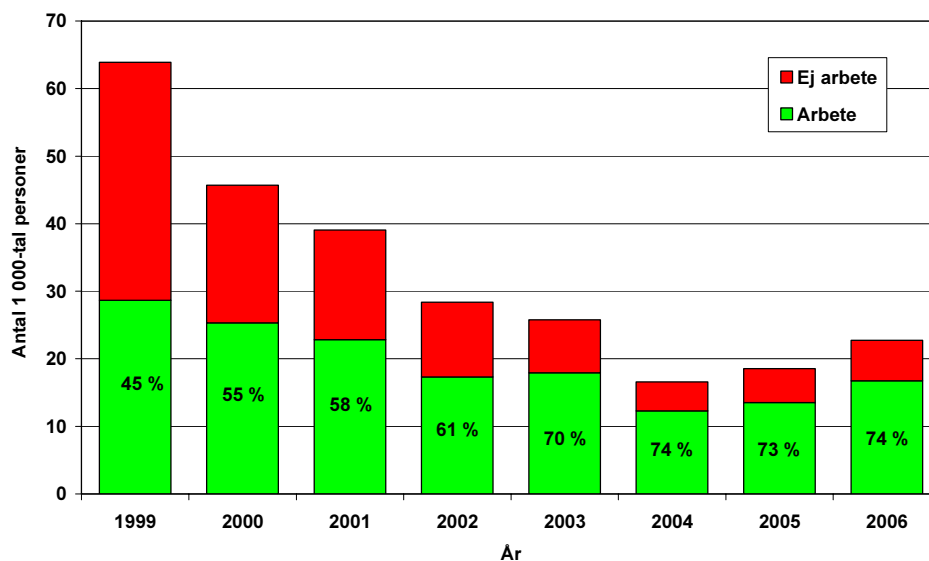
Figur 5.3 Antal deltagare (1 000-tal) som lämnat arbetsmarknadsutbildning och andel som har arbete 90 dagar efter utbildning 1999-2006



Källa: Egna bearbetningar av Händel

Volymernas påverkan på uppföljningsresultaten kan diskuteras, men oavsett orsak och verkan har volymminskningar och förbättrade resultat sammanfallit. Möjligheten för arbetsökande att få en kompetenshöjning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken har fått stå tillbaka för måluppfyllelsen. AMS interna uppföljningssystem signalerar med precision och tydlighet vilka resultat respektive arbetsförmedlingskontor uppnår i förhållande till målet. Den intensiva strävan att uppnå verksamhetsmålet har inneburit en fokusering på det relativa resultat, dvs. en procentsiffra som helst är grönfärgad. Det minskade deltagarantalet har dock medfört att *antalet* personer som fått arbete efter arbetsmarknadsutbildning under senare år endast uppgår till hälften så många som fick arbete 1999, då placeringsgraden var betydligt lägre (se figur 5.4). Arbetsmarknadsutbildningens bidrag till arbetsutbudet på arbetsmarknaden har således halverats, även om den i relativ bemärkelse bedrivs mer effektivt än på 1990-talet.

Figur 5.4 Antal personer (1 000-tal) som avslutat arbetsmarknadsutbildning och därav hur många som fått arbete 1999-2006



Källa: Egna bearbetningar av Händel

Det minskade deltagarantalet i arbetsmarknadsutbildning är delvis en följd av att regeringen har minskat anslagstilldelningen till AMS. Enligt regleringsbrevens ska även vissa andra arbetsmarknadspolitiska verksamheter finansieras på anslaget Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader (utgiftsområde 13, anslag 22:3). De medel som ska användas till upphandling av utbildningsinsatser har dock AMS kunnat fördela själva. Medan deltagarantalen i arbetsmarknadsutbildning har minskat rejält har antalet deltagare i förberedande utbildning under många år varit relativt konstant.³⁶ Denna medvetna utveckling från Arbetsmarknadsverkets sida motiveras av att många deltagare behöver förberedelser för tillgodogöra sig en arbetsmarknadsutbildning.

I relativ bemärkelse har anslaget i minskad utsträckning utnyttjats till upphandling av arbetsmarknadsutbildning (se tabell 5.4), och i ökad utsträckning till finansiering av andra verksamheter, vilka inte har uppvisat samma goda uppföljningsresultat som för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. De förbättrade resultaten efter arbetsmarknadsutbildning ska således betraktas i ljuset av att anslaget för köp av arbetsmarknadsutbildning inte har minskat i samma utsträckning som deltagarantalen.³⁷ Det är därmed inte säkert att skattemedlen för finansiering av kompetenshöjande insatser till arbetssökande totalt sett utnyttjas effektivare än förut.

³⁶ Förberedande utbildningar är inte yrkesinriktade, men var länge en del av arbetsmarknadsutbildningen. Sedan 1 augusti 2000 är förberedande utbildning en insats under programmet Förberedande insatser och Arbetsmarknadsutbildning är ett separat program som enbart innefattar yrkesinriktade utbildningar.

³⁷ Den förändrade utbildningsmixen gör att styckkostnaden har drivits upp mellan år 2000 och 2005, men detta har inte påverkat volymerna i nämnvärd utsträckning.

Tabell 5.4 Regeringens tilldelning för Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader (anslag 22:3) samt faktiska kostnader för upphandling av arbetsmarknadsutbildning 2000-2005³⁸

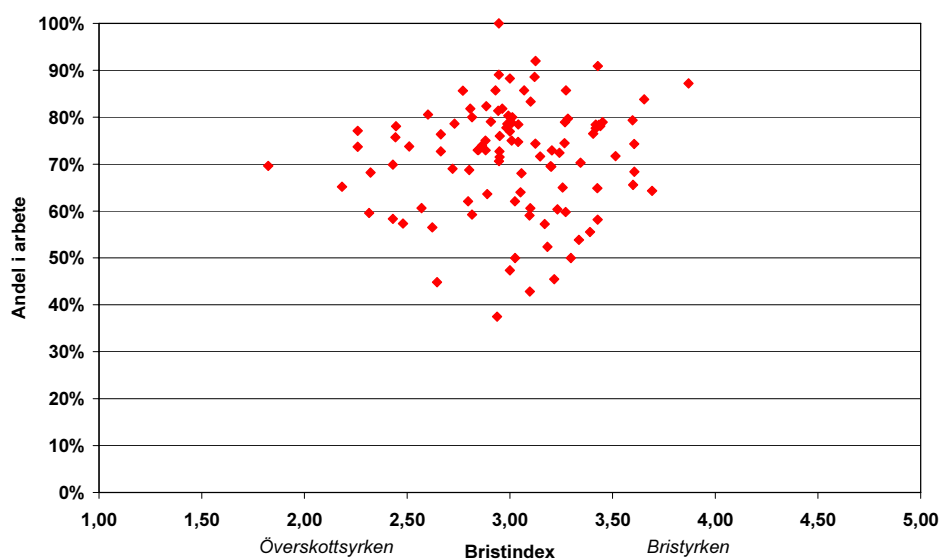
År	Tilldelning hela anslaget (mkr)	Kostnad för köp av a-utbildning (mkr)	Kostnad utbildning / tilldelning
2000	6 094	2 593	43 %
2001	5 761	2 137	37 %
2002	4 683	1 736	37 %
2003	4 604	1 584	34 %
2004	3 787	1 004	27 %
2005	4 605	1 147	25 %

Källa: Regleringsbrev till AMS och AMS Årsrapporter för arbetsmarknadspolitiska program

5.3.2 Sambandet mellan placeringsgrad och bristindex

En rimlig tes är att arbetsmarknadsutbildningar med inriktning på yrken med höga bristindex bör generera hög andel deltagare i arbete. Ju större efterfrågan på arbetskraft i ett yrke är, desto mer sannolikt är det att anställningar inträffar. I teorin är det således rimligt att förvänta sig ett tilltagande positivt samband mellan bristindex och placeringsgrad. Denna tes kan enklast prövas genom att i ett enkelt punktdiagram plotta placeringsgraden efter olika yrkesutbildningar och motsvarande yrkens bristindex.³⁹

Figur 5.5 Andel i arbete efter olika yrkesutbildningar 2006 relaterat till motsvarande yrkens bristindex föregående år



Källa: Egna bearbetningar av AMS yrkesbarometer och Händel

³⁸ Regeringens uppdelning av utgiftsområde och anslagsposter har förändrats, vilket gör att jämförbara värden för 1999 inte kan redovisas. Kostnaderna för 2006 är i skrivande stund ännu ej beräknade.

³⁹ Yrkesinriktningar med färre än 10 deltagare har exkluderats i syfte att eliminera extrema resultat.

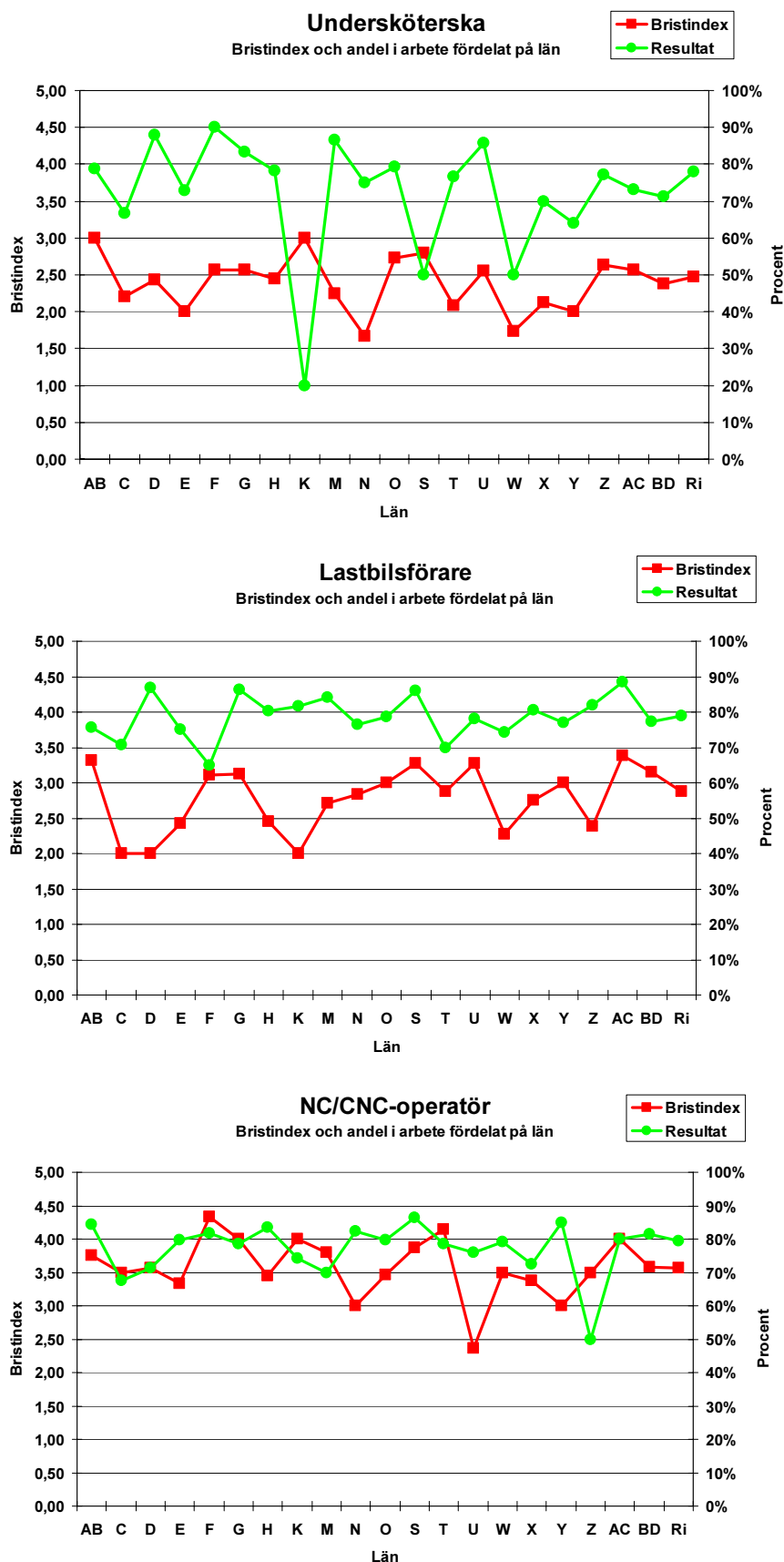
Den cirkulärt formade gruppen av punkter i figur 5.5 avslöjar en närmast total frånvaro av samband mellan placeringsgrad och bristindex.⁴⁰ Det spelar till synes ingen roll för placeringsgraden om en yrkesutbildning är riktad mot ett bristyrke eller ej.

En synpunkt på denna analys är att placeringsresultat och bristindex har aggregerats till nationell nivå. En rimlig gissning är att relationen mellan placeringsgrad och bristindex är mera harmoniserad på regional nivå. Det visar sig av utredningens analyser att sambanden är mycket svaga även på regional nivå. Med infogade trendlinjer i punktdiagrammen uppvisar Blekinge län och Jämtlands län till och med en negativ lutning. I det senare länet är R^2 värdet 0,42 vilket är det starkast uppvisade sambandet av alla län. Men eftersom sambandet är negativt skulle det osannolikt nog betyda att bristyrkesutbildningar snarare ger sämre placeringsgrad än utbildningar inriktade på överskottsyirken. Denna enskilda länsobservation utgör dock ett undantag som bör tolkas med stor försiktighet.

Ett ytterligare försök till nedbrytning av datamaterialet är att studera sambandet på yrkesnivå. Yrkesutbildningar för undersköterska, lastbilsförare och CNC-operatör är relativt frekventa i samtliga län, vilket gör det möjligt att länsvis studera relationen mellan bristindex och placeringsgrad för respektive yrke. Figur 5.6 visar att placeringsgraden efter utbildning till undersköterska och lastbilsförare är hög i nästan alla län, medan bristindex för dessa yrken antyder att det genomgående rör sig om överskottsyirken eller yrken där det råder balans på arbetsmarknaden. Trots signaler om överskott av arbetskraft utbildades det under 2006 1 500 undersköterskor och 1 900 lastbilsförare och närmare 80 procent av dem fick arbete. Relationen mellan bristyrke och placeringsgrad tycks dock stämma bättre överens när det gäller ett yrkesområde som CNC-operatör.

⁴⁰ R^2 är 0,03 vilket bekräftar ett obefintligt samband mellan placeringsgrad och bristindex. (De olika yrkesinriktningarna har viktats efter antalet deltagare.)

Figur 5.6 Länsvisa relationer mellan placeringsgrad efter utbildning 2006 och bristindex i tre olika yrken. Den vänstra y-axeln visar bristindex och den högra y-axeln visar placeringsgraden.



Källa: Egna bearbetningar av länsarbetsnämndernas yrkesbarometrar och Händel

Det finns flera parallellt verkande orsaker som förklarar det svaga sambandet mellan placeringsgrad och efterfrågan på arbetskraft. En orsak bottnar i att flera arbetsmarknadsutbildningar bedrivs på relativt kvalificerad nivå. Alla arbetssökande som påbörjar dessa utbildningar har inte tillräckliga förkunskaper för att tillgodogöra sig innehållet, vilket i vissa fall leder till att de inte examineras med godkända resultat eller ens slutför utbildningen. I arbetsgivarnas ögon kan dessa personer framstå som mindre attraktiva, vilket leder till att placeringsgraden efter kvalificerade utbildningar sjunker.

I andra sammanhang förekommer det att länsarbetsnämnden beslutar om upphandling av utbildning inom ett yrkesområde där prognoserna bedömer att det kommer att råda överskott på arbetskraft. Dessa beslut är motiverade om det finns arbetsgivare som utlovar anställning, vilket medför att deltagare som genomgått yrkesutbildningar mot överskottsyrken ändå får arbete.⁴¹

Sannolikt har AMS operationella verksamhetsmål, dvs. att minst 70 procent av utbildningsdeltagarna ska ha arbete efter 90 dagar, ett stort inflytande vad gäller beslut om yrkesinriktning och urval av deltagare. Då måluppfyllelsen prioriteras försöker Arbetsförmedlingen att maximera andelen deltagare i arbete. Det innebär inte nödvändigtvis att utbildningarna riktas mot just bristyrken, utan snarare de yrken där de arbetssökande efter sin förmåga bedöms ha störst chans att få arbete. Faktorer som prognosbedömningar av bristyrken riskerar därmed att bli nedprioriterade. Den teoretiska utgångspunkten att det borde finnas ett samband mellan placeringsgrad och bristindex blir därmed ointressant och är när allt kommer omkring egentligen inte ens eftersträvänsvärd. I de fall Arbetsförmedling, utbildningsanordnare och utbildningsdeltagare investerar i en arbetsmarknadsutbildning förväntar sig rimligtvis samtliga att utbildningen leder till arbete, oavsett yrkesinriktning och bristindex.

5.3.3 Kortsiktigt perspektiv

Wennström (2003)⁴² konstaterar att arbetsmarknadsutbildningens volym inom olika yrkesområden varierar påtagligt och att den varken tycks relatera till marknadens storlek eller behov. Sedan 70 procents målets införande har arbetsmarknadsutbildningen i allt högre utsträckning koncentrerats mot yrken där det varit relativt enkelt att sysselsätta deltagare på kort sikt. Författaren ser en risk att omfattande utbildningsinsatser inom begränsade yrkesområden leder till störningar som försätter marknaden ur spel. Därmed går man miste om de signaler som marknaden skulle ge. Istället framkommer det i studien att flera yrkesområden som arbetsmarknadsutbildningen koncentrerats till är föremål för dåliga arbetsmiljöförhållanden och svag löneutveckling. Arbetsmarknadsutbildningen skulle således bidra till att bibehålla ofördelaktiga

⁴¹ Var finns jobben år 2006?, Ura 2006:1, AMS.

⁴² Mycket snack och fel verkstad?, SACO, 2003.

yrkesförhållanden. Utan de arbetsmarknadspolitiska utbildningsinsatserna är det möjligt att arbetsgivarna inom dessa yrkesområden skulle tvingas att förbättra arbetsmiljö eller höja lönenivån för att göra yrket mer attraktivt. Slutsatsen i rapporten är att 70 procents målet tar fasta på kortsiktiga effekter vilket inte garanterar en effektiv långsiktig arbetsmarknadspolitik.

Rapporten tar upp flera intressanta aspekter som i de flesta avseenden fortfarande är relevanta. Koncentrationen av utbildningar till yrken med hög omsättning på arbetskraft är intakt och arbetsförmedlingarnas fokusering på måluppfyllelse är alltjämt stark. Att intensiv målstyrning får bieffekter gäller dock inte bara för arbetsmarknadspolitiken. Utredningen kommer att studera 70 procents målets effekter på verksamheten i en separat studie. Slutsatserna presenteras i samband med utredningens slutbetänkande i december 2007.

5.3.4 Prioriteringar av olika politikområden

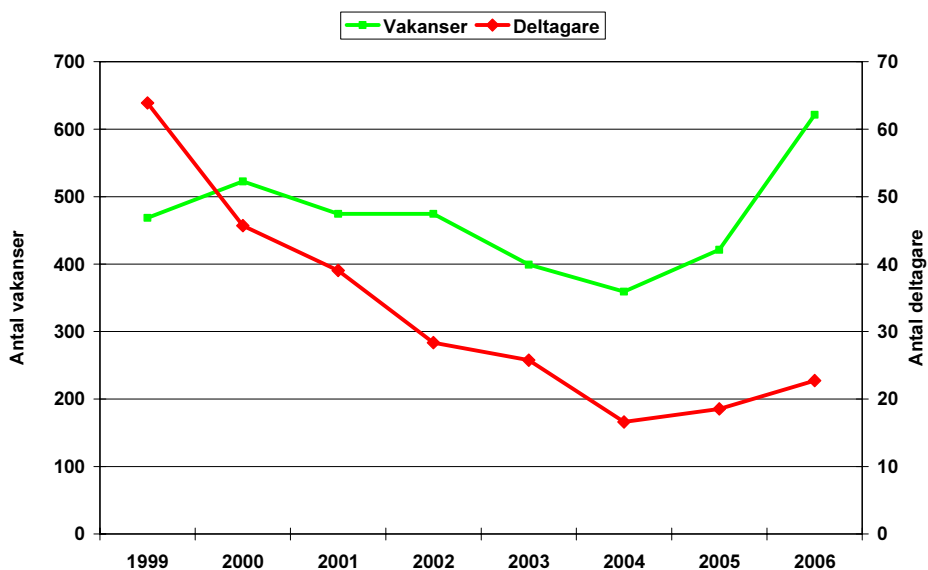
Som den tidigare analysen visar råder det knappast något tvivel om att AMS har prioriterat regeringens uppdrag att minst 70 procent av deltagarna ska ha arbete efter tre månader. Utformningen av målet riskerar dock att äventyra de strategiska målen. Följden kan bli att strävan efter måluppfyllelse åsidosätter fördelningspolitiska och stabiliseringspolitiska ambitioner.

Enligt AMS årsrapporter erhåller utsatta grupper⁴³ alltjämt sin andel av arbetsmarknadsutbildningen i jämförelse med deras andel av arbetslösheten. Då majoriteten av dessa grupper även får arbete fyller arbetsmarknadsutbildningen de fördelningspolitiska ambitionerna. Det bör dock påpekas att dessa grupper inte nödvändigtvis har en svag ställning på arbetsmarknaden bara för de tillhör en utsatt grupp. Graden av funktionshinder är mycket vid och sysselsättningsintensiteten för personer som är födda i Västeuropa eller Nordamerika respektive Afrika eller Asien varierar påtagligt. En närmare granskning av dessa resultat ligger dock utanför denna rapports avgränsning.

Däremot finns det fog för att hävda att de stabiliseringspolitiska ambitionerna har nedprioriterats. De minskade deltagarantalen under 2003 och 2004 ger ingen antydning om arbetsmarknadsutbildningen har använts som medel för att bedriva kontracyklisk stabiliseringspolitik och förekomsten av utbildningar i överskottsyreten gör att verksamheten som helhet knappast kan påstås ha varit konjunkturpassad.

⁴³ Med utsatta grupper avses vanligtvis funktionshindrade, utrikes födda, ungdomar och långtidsinskrivna. Kompetenshöjande insatser för ungdomar behandlas utförligt i delbetänkandets andra del, kapitel 3.

Figur 5.7 Antalet nyanmälda platser och antalet nya deltagare i arbetsmarknadsutbildning 1999-2006 (1 000-tal)



Källa: Focusdatabasen, AMS

Om man använder vakanser som en konjunkturindikator framgår det tydligt av figur 5.7 att arbetsmarknadsutbildningen har varierat pro-cykliskt med konjunkturen. Den klassiska stabiliseringspolitiska funktionen att utjämna effekterna av konjunktursvängningar med exempelvis arbetsmarknadsutbildning har därmed åsidosatts, vilket innebär att arbetssökande är upptagna i arbetsmarknadsutbildning när de efterfrågas på arbetsmarknaden. Det är troligt att dessa utbildningsinsatser hade varit mer effektiva om de hade inträffat under lågkonjunkturåren då alternativkostnaden för de arbetslösa deltagande var lägre.

6 Slutsatser

Arbetsmarknadsutbildningens syfte har flera dimensioner och förväntas fungera såväl tillväxt-, stabiliserings- och fördelningspolitiskt. Direktiven till denna utredning fokuserar framförallt på det tillväxtpolitiska målet, dvs. att genom utbildningsinsatser förebygga att det uppstår brist på arbetskraft. Analysen i delbetänkandet visar att arbetsmarknadsutbildningen i huvudsak är anpassad till efterfrågan på arbetsmarknaden, men att den samtidigt präglas av kortsiktiga måluppfyllelser vilket inte leder till en koncentration av utbildningsinsatser till just de yrken där arbetskraftsefterfrågan är som störst. Inom vissa bristyrken är utbildningsmöjligheterna dessutom begränsade på grund av låg tillgång på lärlingsplatser och lärare. Omfattningen på utbildningsinsatserna är alltför blygsamma för att bristen på arbetskraft ska elimineras med arbetsmarknadsutbildning.

En strikt tillämpning av principen att endast utbilda till bristyrken leder inte nödvändigtvis till att många arbetssökande blir sysselsatta eller att flaskhalsarna på arbetsmarknaden minskar. Många deltagare i arbetsmarknadsutbildning får arbete även om de utbildas till yrken där det enligt prognoserna inte existerar någon påtaglig brist. En orsak till detta är att det är förhållandevis lätt att utbilda till yrkesområden inom transport-, industri- samt vårdsektorn och samtidigt uppnå goda placementsresultat.

I generell bemärkelse är regelverk och resurser inte tillräckligt generöst tilltagna för att arbetsmarknadsutbildningen ska förhindra att arbetskraftsbrist uppstår. Med hänsyn till sysselsättningseffekter och fördelningspolitiska aspekter är det kanske trots allt mest prioriterat att de arbetssökande börjar arbeta, även om det inte är i ett bristyrke.

6.1 Prognosarbete och marknadsanpassning

Prognoser för den framtida arbetsmarknaden är bedömningar som kräver ett gediget informationsunderlag för att bli träffsäkert. Ju längre tidshorizonten är i en prognos, desto mer användbar är den för en person som planerar att investera i en längre utbildning. Osäkerheten i prognosen ökar dock med tidshorizonten. De mest frekventa prognoserna sträcker sig därför endast ett till två år framåt i tiden.

Det finns även felkällor i prognosunderlagen som ger anledning att vara vaksam på den metod som prognosbedömaren har använt sig av. Bilden av efterfrågan i vissa yrken kan störas av att mindre företag är dåligt representerade i förfrågningsunderlagen. Vakansstatistiken lider av att Arbetsförmedlingen har låga marknadsandelar, och att dessa andelar varierar påtagligt mellan olika branschområden. Det finns även risk för att arbetsgivare överdriver kvalifikationsbehoven, vilket kan leda till överutbildning. Prognoserna har ibland svårt att fånga in rörelser inom

olika branscher som leder till hög omsättning på arbetskraft. På utbudssidan finns det anledning att skilja på *kvalitativ* och *kvantitativ* brist. Kompetensen hos arbetssökande inom ett visst yrkesområde motsvarar inte alltid arbetsgivarnas krav, även om den numerära tillgången på arbetskraft inom samma yrkesområde är tillräcklig för att förhindra uppkomsten av flaskhalsar. Om kompetensen hos de arbetssökande inte är korrekt beskriven kan det ge upphov till en överskattning av utbudet på erfaren eller utbildad arbetskraft. På regional nivå kan utbudet förändras på grund av flyttning och varsel. Dessa aspekter bör således beaktas när man dimensionerar utbildningsinsatserna.

Med dessa reservationer i minne, utgör prognoserna ett nödvändigt underlag för vilka utbildningsinsatser som bör prioriteras. När medeltilldelning till Arbetsmarknadsverket minskar under 2007 och 2008 blir det ännu viktigare att prognoserna används som ett riktmärke för vilka utbildningsområden som ska prioriteras. Ett utvecklingsområde för AMS prognoser bör vara att åstadkomma något längre tidshorisonter samt separera eventuella brister i erfarenhet och utbildning på yrkesnivå. Om arbetsgivarnas rekryteringssvårigheter föreligger i form av brist på *erfaren* arbetskraft och inte i form av brist på *utbildad* arbetskraft, finns det heller ingen anledning att utbilda fler.

Förutom prognoserna behöver de regionala enheterna inom Arbetsmarknadsverket kvalitativ information vilka inhämtas via direktkontakter med arbetsgivare och branschorganisationer på lokal och regional nivå. Exemplet med så kallade branschråd är bra initiativ som stärker samverkan mellan branschen och Arbetsförmedlingen.

AMS nya upphandlingsorganisation medför väsentliga förändringar för flertalet län. Beställare och upphandlare av utbildning kommer sannolikt bli mer specialiserade i sina funktioner. Framförallt behöver beställarna utbildas och hitta sin ansvarsroll i regionen. Kommunikationen mellan beställare och upphandlare måste utvecklas i och med att de oftast är geografiskt spridda. Det är även viktigt att logistiken i kedjan från behovsanalys till uppföljning upprätthålls. I samband med den förestående omorganisationen av hela Arbetsmarknadsverket finns det även anledning att se över den regionala prognosverksamheten eftersom analysen av länens enskilda yrkesbarometrar ger en antydning om varierande kvalitet.

Det existerar fortfarande vissa inslag av sökandestyrd utbildning till yrken där omsättningen på arbetskraft dessutom är låg. Även om flera deltagare får jobb efter dessa utbildningar finns det en risk att de tränger undan andra personer som utan utbildning hade fått arbetet.

6.2 Dimensionering och rimliga förväntningar

De senaste årens utveckling innebär att arbetsmarknadsutbildningen förser arbetsmarknaden med cirka 15 000 personer årligen, vilket kan jämföras med att antalet nyanställningar i landet årligen uppgår till närmare 1,5 miljoner personer. Arbetsmarknadsutbildningens framgångsrika "examinationer" utgör således en procent av anställningarna i landet under ett år, vilket knappast kan tolkas som annat än en marginell påverkan på arbetsutbudet. Neddragningen av volymerna gör att omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen knappast räcker till att förebygga brist på arbetskraft mer än på begränsade delarbetsmarknader.

Utbildningarna ska vara flexibla och tidsmässigt korta vilket gör det svårt att på denna tid hinna rusta svagare grupper av arbetssökande, utan att de först har genomgått förberedande insatser. I generell bemärkelse är det knappast trovärdigt att personer som har stått utanför arbetsmarknaden under en längre tid efter sex månaders utbildning kan uppnå sådan produktivitet i nya yrken som gör att de kan fylla flaskhalsarna i ekonomin. Däremot är det möjligt att under denna tidsperiod genomföra utbildningar till yrken som är homogena och praktiskt inriktade, exempelvis för bussförare och montörer samt undersköterskor med tidigare yrkeserfarenhet. Men även inom många traditionella "LO-yrken" krävs det numera längre utbildningar. Riktmärket att en arbetsmarknadsutbildning inte ska vara längre än sex månader utgör alltmer en begränsning för en väl fungerande arbetsmarknadsutbildning.

I praktiken kanske arbetsmarknadsutbildningen fungerar bäst i en kedjelösning där det primära målet är att arbetslösa får arbete, låt vara i enklare yrken där kraven på utbildningstid inte är så lång. Dessa ersätter i sin tur yrkesverksamma som kan lyftas vidare till mer kvalificerade arbetsuppgifter. Det ankommer dock på arbetsgivarna att ta ett större ansvar för vidareutbildning av anställda.

Samtidigt hävdar vissa branschförbund som är beroende av arbetstagare inom yrkesområden där examinationerna från gymnasieutbildningarna har dalat kraftigt under senare år, att arbetsmarknadsutbildningen utgör ett viktigt bidrag till utbudet av arbetskraft. Exempelvis överstiger antalet deltagare som årligen avslutar en arbetsmarknadsutbildning med inriktning på industri eller vård, antalet examinationer från gymnasieprogrammen i motsvarande yrkesområde. Koncentrationen av utbildningsinsatser till just dessa yrkesområden kan dock medföra vissa störningar på arbetsmarknaden. Arbetsgivare inom transport-, industri- och omsorgssektorn kan utgå från att arbetsmarknadsutbildningen försörjer dem med arbetskraft, trots att dessa yrken uppenbarligen inte framstår som attraktiva för ungdomar på grund- eller gymnasieskolan.

Ungdomar ska enligt regelverket endast vid särskilda behov delta i en arbetsmarknadsutbildning. Ungdomarna har dock lättast att få arbete

och de är samtidigt mest rörliga ur ett geografiskt perspektiv. Därför vore det lämpligt att öppna upp arbetsmarknadsutbildningen även för ungdomar. De som genomfört gymnasiet med godkända betyg, men saknar motivation att utbilda sig på högskolan, bör ges chansen till en yrkesutbildning om det stärker det lokala näringslivets expansionsmöjligheter.

Bristen på arbetskraft återfinns i olika yrkeskategorier med varierande utbildningslängder. I den mån akademikeryrken tillhör denna grupp är det inte sannolikt att denna brist ska kunna förebyggas nämnvärt via arbetsmarknadsutbildningar. Konstruktionen och förutsättningarna för att bedriva en arbetsmarknadsutbildning gör att yrkesutbildningar i högskoleyrken bara förekommer i undantagsfall. En förklaring är att de är tidskrävande. En annan är att arbetsmarknadsutbildning inte ska betraktas som ett alternativ till egenfinansierade högskolestudier. Utredningen ser ingen anledning på att förändra det förhållningssättet. Försörjningen av arbetskraft vilar generellt på det reguljära utbildningsväsendet och branschorganisationerna. Detta gäller i synnerhet akademikeryrken.

6.3 Målstyrning och effektivitet

Även om 70 % målets utformning och effekter kommer att behandlas i slutbetänkandet är det svårt att undgå en diskussion redan nu. Målet har med största sannolikhet påverkat volymerna, vilket har medfört att arbetsmarknadsutbildningens roll som försörjare av arbetskraft på arbetsmarknaden har minskat och förmodligen blivit mer kortsiktig. Arbetsmarknadsutbildningens utveckling i förhållande till konjunkturen kan närmast beskrivas som procyklisk och är ett betydande avsteg från den klassiska kontracykliska arbetsmarknadspolitiken, där aktiva insatser ökar i lågkonjunktur och minskar i högkonjunktur. En kontracyklisk politik skulle sannolikt försvåra möjligheterna att uppnå 70 procents målet, eftersom utfallsmåttet inträffar redan efter 90 dagar. Stora utbildningsinsatser under en konjunktursvacka riskerar att inte resultera i arbete för många deltagare förrän konjunkturen vänder uppåt, vilket kan dröja flera månader, kanske ett par år. Det är visserligen svårare att under en lågkonjunktur förutse vilka yrken det kommer att råda brist på i en framtida högkonjunktur än att utbilda till yrken där det idag är arbetskraftsbrist, men det är ju trots allt denna framtida bedömning som prognosverksamheten är avsedd för.

Alternativkostnaden för att utbilda arbetslösa i högkonjunktur är hög jämfört med i lågkonjunktur då chanserna för arbetslösa att hitta ett arbete är sämre. Utbildningsinsatser för svagare grupper av arbetssökande i högkonjunktur som annars inte skulle ha fått arbete kan däremot vara samhällsekonomiskt lönsamt. Om målstyrningen leder till att arbetsförmedlingarna ändå väljer starkare grupper av arbetssökande till utbildningsinsatserna under en högkonjunktur går däremot de samhälls-

ekonomiska vinsterna förlorade. Om utbildningsinsatserna dessutom koncentreras till yrken där det råder balans eller överskott på arbetskraft kan det leda till undanträngningseffekter.

Arbetsmarknadsutbildningen förväntas som tidigare nämnt ha ett inflytande på flera olika områden inom den ekonomiska politiken. Olika prioriteringar ger dock upphov till målkonflikter vilket gör att regeringen och AMS måste balansera olika aspekter för att upprätthålla en effektiv verksamhet.

En *strikt koncentration av arbetsmarknadsutbildningar till bristyrken* påverkar det tillväxt- och stabiliseringspolitiska målet positivt. Ur fördelningspolitisk synpunkt finns det däremot en uppenbar risk att arbetslösa med en svag förankring på arbetsmarknaden får små chanser att delta i en arbetsmarknadsutbildning, eftersom flertalet bristyrkesutbildningar kräver goda förkunskaper. Om endast starkare grupper av arbetssökande deltar i arbetsmarknadsutbildning finns det risk att det uppstår dödviktseffekter, dvs. deltagarna har goda chanser till arbete även utan utbildning.

Då *70 procents målet* har medfört en ökad placeringsgrad gynnas det tillväxtpolitiska målet. Även om andelen utsatta grupper i stora drag är representerade i arbetsmarknadsutbildningen relativt deras andel arbetslösheten, är incitamenten för arbetsförmedlingarna att i första hand välja ”säkra kort” för att säkerställa bra resultat. Alla individer har inte några nämnvärda arbetsmarknadsproblem bara för att de har egenskaper som kategoriserar dem i en så kallad utsatt grupp. Det finns därmed möjligheter att rekrytera deltagare från dessa grupper som har goda chanser till arbete efter en utbildning. 70 procents målets främjar knappast det fördelningspolitiska målet.

En *prioritering av svaga grupper av arbetssökande* påverkar sannolikt sysselsättningseffekterna för individerna positivt eftersom deras chanser till arbete utan arbetsmarknadsutbildning inte är lika goda som för starkare grupper. Fördelningspolitiskt är således denna prioritering verkningfull. Det blir dock betydligt svårare att uppnå en hög placeringsgrad samt att förebygga förekomsten av flaskhalsar på arbetsmarknaden. Utbildningar för svagare grupper sker oftare på individernas villkor och förutsättningar, än på arbetsmarknadens.

*Stora utbildningsvolym*er under en lågkonjunktur har sannolikt en positiv stabiliseringspolitisk effekt eftersom den bidrar till att sänka arbetslösheten och bidrar till ett större utbud av produktiv arbetskraft när konjunkturen vänder uppåt. Större deltagarantal gynnar dessutom alla grupper av sökande eftersom fler kan delta i bristyrkesutbildningar och flera ur de svagare grupperna ryms i arbetsmarknadsutbildningen. Däremot kommer generösare rekryteringsurval leda till att placeringsgraden sjunker. I relativ bemärkelse blir det dessutom svårare att

upprätthålla en koncentration av utbildningar till yrken där det är brist på arbetskraft. Ökade volymer medför marknadsstörningar och undanträngningseffekter.

En generell bedömning som utredningen gör är att de fyra ovannämnda aspekterna prioriteras i följande ordning av AMS.

1. 70 % målet
2. Bristyrken
3. Svaga grupper
4. Volymer

Utredningen ser ingen större anledning att ändra på denna rangordning. Prioriteringen medför att en hög andel arbetssökande erhåller arbete efter utbildningsinsatsen. Senare utvärderingar pekar även på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning jämfört med icke-deltagande. Yrkesinriktningen på arbetsmarknadsutbildningen gör att brist på arbetskraft förebyggs på flera olika delarbetsmarknader som tillhör stora lönekollektiv, vilket rimligtvis bidrar till ett minskat tryck på lönebildningen. I den nuvarande prioriteringen tas även hänsyn till fördelningpolitiska aspekter, även om det är oklart om utbildningsinsatserna går till de med störst hinder. Det finns dock andra arbetsmarknadspolitiska program som kan fungera väl så effektivt som arbetsmarknadsutbildning för svagare arbetssökande.

Det bör påpekas att utbildningslösningar inte alltid är effektiva om de arbetssökande redan innehar kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildningarna tenderar att utmynna i allt längre utbildningsinsatser för att tillfredsställa branschernas krav på formell kompetens. Om utbildningsvolymerna är generöst tilltagna i en högkonjunktur medför det inlåsning av arbetskraft. Validering av kompetens utgör ett alternativ som kan förkorta den arbetssökandes tid utanför arbetsmarknaden och kan minska de samhällsekonomiska kostnaderna för överutbildning. VVS-installatörerna, som tillhör en bransch som är utsatt för arbetskraftsbrist, framhåller gärna validering som ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning. Arbetskraft i angränsande yrkesområden är möjliga målgrupper för validering och därmed yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden.

Utredningen kommer att återkomma med diskussioner angående mål- och resultatstyrningen av arbetsmarknadsutbildningen i slutbetänkandet. I slutändan är dock avvägningar om eventuella målkonflikter en politisk fråga.

Del 2 Insatser för arbetslösa ungdomar

Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning har i ett tilläggsdirektiv (Dir. 2006:125) fått i uppdrag att redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 25 år med särskilda behov.

Denna andra del av delbetänkandet disponeras enligt följande. I ett inledande kapitel ges en bakgrund till de förändrade villkoren på arbetsmarknaden i allmänhet och för ungdomar i synnerhet. Kapitel 2 berör utvecklingen av arbetslöshet och inaktivitet bland ungdomar och unga vuxna i Sverige från början av 1990-talet och framåt. Huvudfrågan i det andra kapitlet är vilka ungdomar som blir arbetslösa och inaktiva – och varför de blir arbetslösa och inaktiva. Det tredje kapitlet handlar mer specifikt om utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska program och deltagarna i program. Vad vet vi om de ungdomar som deltar i programmen?

Det fjärde och femte kapitlet beskriver utbildningsinsatser såväl som lokala projekt för arbetslösa ungdomar. Vad kännetecknar dessa insatser? Går det att urskilja några särskilda framgångsfaktorer? I ett sjätte kapitel diskuteras internationella erfarenheter av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa ungdomar, särskilt med avseende på Danmark och Storbritannien. Kan vi lära något av dessa länder som så ofta framhålls som framgångsexempel?

I ett avslutande kapitel 7 sammanfattar vi våra diskussioner samtidigt som vi drar några slutsatser som kan vara värda att beakta i den framtida utformningen av utbildningsinsatser för arbetslösa ungdomar och unga vuxna.

1 En bakgrund: Förändrade etableringsvillkor på arbetsmarknaden

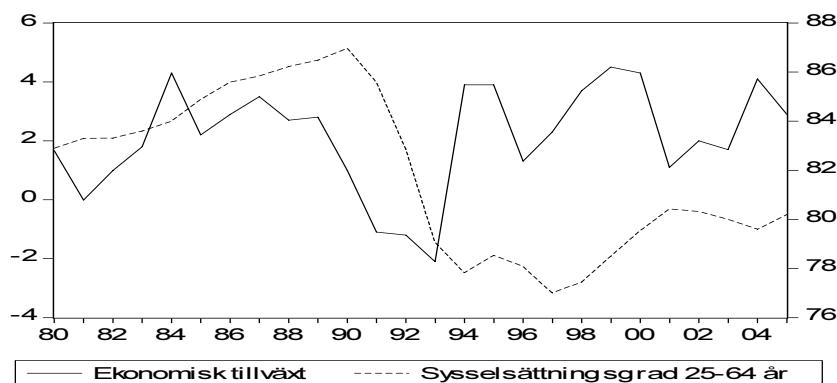
Under den senaste femtonårsperioden har det skett dramatiska förändringar på svensk arbetsmarknad.

För att vi ska få en klarare bild av på vilket sätt arbetsmarknadsvillkoren har förändras och vilka ungdomar som är i behov av särskilda insatser måste vi gå tillbaka några år i tiden. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet framstår som en avgörande brytpunkt. Krisen ledde till att ca en halv miljon arbetstillfällen försvann. Ungdomar och utrikesfödda drabbades hårdast av sysselsättningsnedgången. Även om sysselsättningen har ökat under den senaste tioårsperioden var, enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU), antalet sysselsatta ca 220 000 färre år 2005 än 1990.

Över tid påverkas sysselsättningsgrader i olika åldrar och grupper av andra faktorer än fluktuationer i efterfrågan på arbetskraft. Årskullarnas storlek har omedelbara effekter på arbetskraftsutbudet och förutsättningarna för nyinträdande på arbetsmarknaden att konkurrera om jobben. Upp- och nedgångar i den årliga invandringen kan ha liknande effekter. För ungdomar och unga vuxna har utbildningssystemet en avgörande betydelse för sysselsättningsintensiteten. Expansionen av antalet studerande och förlängningen av studieperioderna är den enskilt viktigaste förklaringen till att sysselsättningsgraden har gått ner så kraftigt bland ungdomar och unga vuxna sedan 1990-talets början.

Om man vill urskilja effekter på sysselsättningen av förändringar i aktivitetsnivån i ekonomin bör den ekonomiska tillväxten relateras till andelen sysselsatta i åldrarna mellan 25 och 64 år. För denna åldersgrupp spelar förändringar i utbildningssystemet mindre roll för variationer i sysselsättningsgraden.

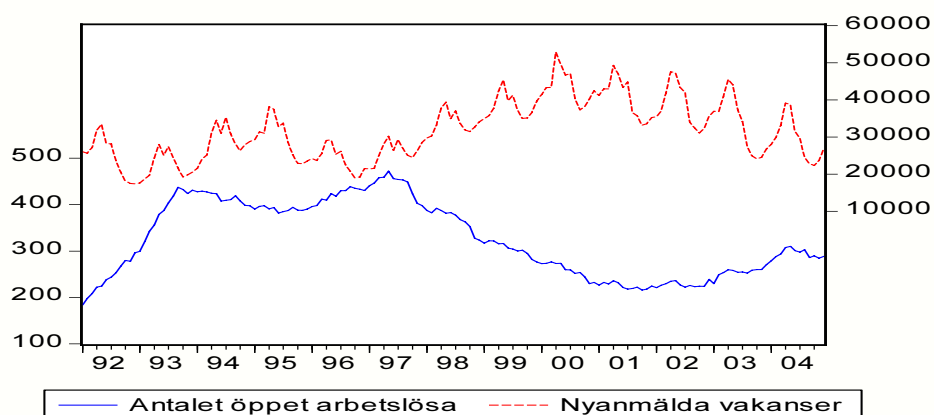
Figur 1.1. Andel sysselsatta i åldrarna mellan 25 och 64 år samt årlig ekonomisk tillväxt, 1980-2005



Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna och nationalräkenskaperna.

Sysselsättningsgraden i befolkningen mellan 25 och 64 år har, som framgår av figur 1.1, ökat något sedan 1990-talets första hälft. Det senaste året har präglats av en markant uppgång i efterfrågan på arbetskraft, men fortfarande är sysselsättningsgraden ca 4-5 procentenheter lägre i åldrarna mellan 25 och 64 år jämfört med slutet av 1980-talet. Relaterar vi de årliga förändringarna i BNP, som är det bästa måttet vi har på aktivitetsnivån i ekonomin, till sysselsättningsgraden, går det knappast att urskilja något samband över huvud taget.

Figur 1.2. Antalet öppet arbetslösa i åldrarna mellan 16 och 64 år (tusental) och antalet nyanmälda vakanser, 1992-2005 (fyra månaders löpande medeltal).

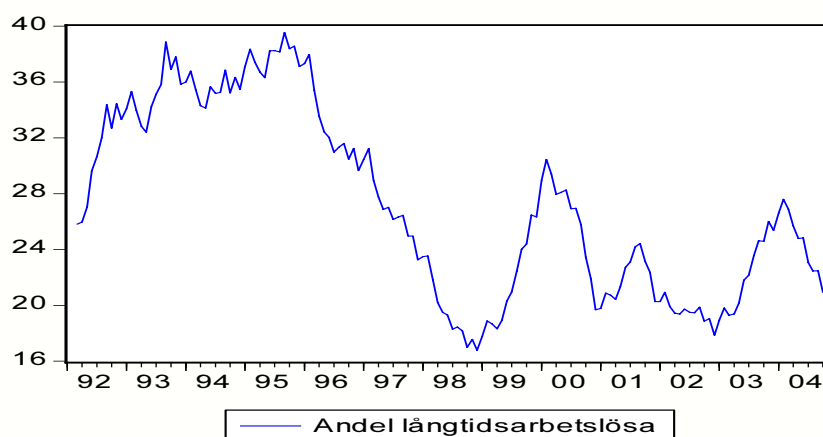


Källa: EcoWin.

Av figur 1.2 framgår att arbetslösheten – jämfört med arbetslöshetstalen under föregående decennier – ligger kvar på höga nivåer. Konkurrensen om de lediga jobben är hård trots en stark ekonomisk tillväxt. Tillväxten har framför allt drivits upp av en ökad produktivitet. Inom industrin har produktionsvärdet per arbetad timme ökat med mer än 130 procent från 1992 till 2005. Arbetskraftsefterfrågan har generellt sett varit svag under 2000-talets första år, men det är möjligt att det senaste årets kraftiga uppgång på arbetsmarknaden visar att talet om ”jobb-less growth” varit förhastat. Enligt AKU-undersökningen för december 2006 har antalet sysselsatta ökat med 81 000 jämfört med december 2005.

Än så länge har emellertid inte sysselsättningsgraden visat någon stigande tendens, dvs. det ökande antalet sysselsatta har motsvarats av ett ökat arbetskraftsutbud. Den relativt svaga utvecklingen av arbetskraftsefterfrågan illustreras också av att andelen långtidsarbetslösa inte visat någon fallande tendens sedan 1990-talet sista år.

Figur 1.3. Andelen långtidsarbetslösa av det totala antalet arbetslösa i åldrarna 16-64 år, 1992-2005 (tre månaders löpande medeltal)



Källa: EcoWin.

Sysselsättnings- och arbetslöshetskrisen på 1990-talet påverkade som framhållits inte alla grupper på samma sätt. Tre grupper brukar lyftas fram som särskilt hårt drabbade: utrikesfödda, lågutbildade och ungdomar.

1.1 Arbetslöshetens fördelning – invandrare, lågutbildade och ungdomar

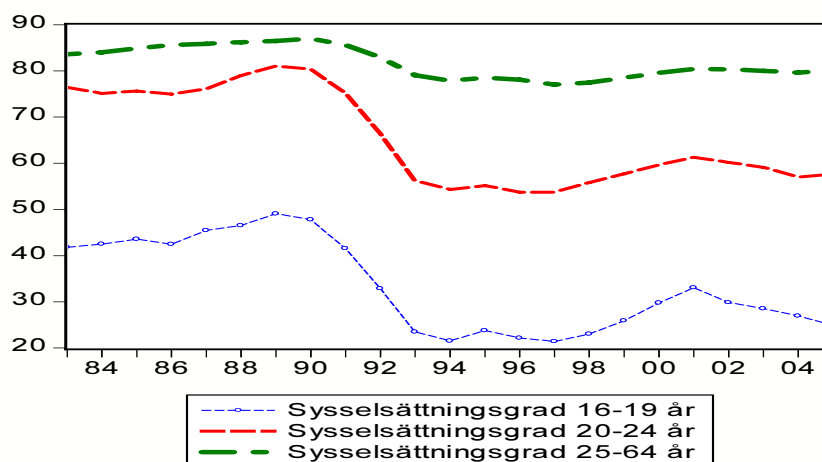
Enligt AKU för år 2005 utgjorde andelen sysselsatta i åldrarna mellan 20 och 64 år 63,9 procent bland utrikesfödda jämfört med 80,9 procent bland inrikesfödda. Utrikesfödda är också överrepresenterade bland dem med ofrivilligt kort veckoarbetstid, bland dem med tidsbegränsade anställningar, bland lågutbildade etc.

Andelen sysselsatta bland lågutbildade, i betydelsen de med högst grundskoleutbildning, har minskat kraftigt sedan 1990-talets början och uppgick enligt AKU för år 2005 till 52,5 procent, vilket kan jämföras med 79,3 procent för dem med gymnasieutbildning. Andelen öppet arbetslösa var 10 procent bland dem med enbart förgymnasial utbildning jämfört med 5,9 procent bland dem med gymnasial utbildning.

I viss utsträckning sammanfaller naturligtvis dessa grupper. Det är t.ex. en mycket större andel utrikesfödda än inrikesfödda ungdomar som inte fullföljer gymnasieskolan. Det sistnämnda betyder emellertid inte att utrikesfödda är överrepresenterade i de yrkesförberedande gymnasieprogrammen där problemen med genomströmningen är som störst. Tvärt om. Ungdomar som är födda utomlands eller som har utrikesfödda föräldrar är underrepresenterade bland dem som söker yrkesinriktade utbildningar och något överrepresenterade bland dem som söker in på studieförberedande utbildningar inom gymnasieskolans ram. En be-

tydande andel, närmare 25 procent, går direkt från grundskolan till det individuella programmet.⁴⁴

Figur 1.4. Sysselsättningsgrad i åldrarna 16-19 år, 20-24 år samt 25-64 år, åren 1983-2005.



Källa: EcoWin.

Figuren ovan illustrerar den kraftiga nedgången i sysselsättning för yngre åldersgrupper. Jämfört med toppåret 1990 har 20-24-åringarnas sysselsättningsintensitet minskat med mer än 20 procentenheter, vilket alltså ska jämföras med ca 5 procentenheter för befolkningen i åldrarna över 24 år. Bland de yngsta på arbetsmarknaden, i åldrarna 16-19 år, har sysselsättningsgraden fallit ännu mer, från en nivå strax under 50 procent i slutet av 1980-talet till runt 25 procent i dag. Det stora flertalet av de tonåringar som räknas som förvärvsarbetande arbetar ett väldigt begränsat antal veckotimmar. Mindre än 25 000 räknas som heltidsarbetande.⁴⁵ I praktiken betyder detta att det knappast existerar någon arbetsmarknad för personer i åldrarna mellan 16 och 19 år.

1.2 En allt högre etableringsålder på arbetsmarknaden

Etableringsfasen på arbetsmarknaden, dvs. den ålder då 75 procent av en kohort är sysselsatt, har förskjutits allt högre upp i åldrarna.⁴⁶ 1987 låg etableringsåldern på 21 år. Under första hälften av 1990-talet steg den till 27-28 år. Därefter skedde en viss förbättring. År 2001 hade den stabiliserats vid 26 år för män och 28,5 år för kvinnor. Sedan dess har det inte skett några större förändringar.

Utbildningsexpansionen är som framhålls inledningsvis en viktig förklaring till den sjunkande andelen sysselsatta bland unga och unga vuxna. Mellan 1989 och 1997 ökade antalet studerande med 45 procent i

⁴⁴ J. Olofsson & J. Östh, "Yrkesutbildning – ett effektivt socialpolitiskt instrument?", i J. Olofsson, (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den?* Stockholm 2007.

⁴⁵ För att räknas som heltidsarbetande ska man arbeta minst 34 timmar per vecka.

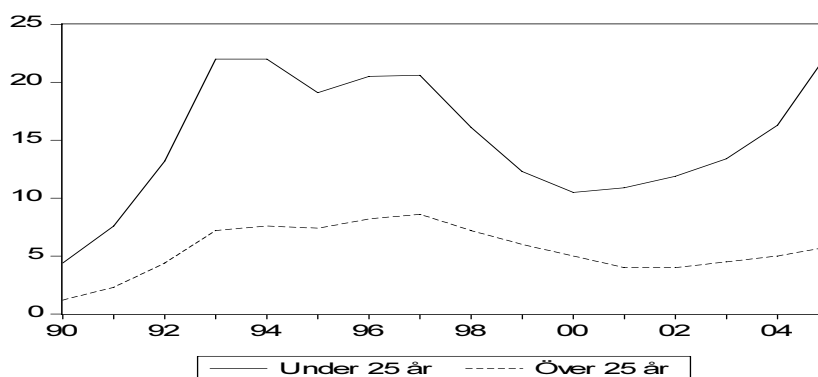
⁴⁶ M. Börjeson, "Vad innebar 1990-talet för ungdomars livsvillkor?", i SOU 2001:54 *Ofärd i välfärden*.

åldersgruppen 16-24 år.⁴⁷ I början av 1990-talet var det drygt 20 procent av 25-åringarna som hade erfarenhet av eftergymnasiala studier. I dag har den andelen ökat till över 40 procent. Det har också skett en ökning av andelen studerande på gymnasial nivå. I början av 1980-talet var det fortfarande ca 20 procent som inte påbörjade gymnasiala studier. I dag går i det närmaste alla vidare till gymnasieskolan efter grundskolan. Av dessa är det emellertid ca 10 procent som inte har behörighet för studier på ett nationellt program och därför omedelbart påbörjar ett individuellt program. Bland utrikesfödda ungdomar är det som påtalades ovan ca 25 procent som lämnar grundskolan utan behörighet för studier på nationella program.

1.2.1 Arbetslöshet och försörjningsproblem bland unga

I Sverige ökade arbetslösheten mer än i flertalet andra jämförbara länder under början av 1990-talet, något som ska ses i perspektivet av att arbetslöshetstalen relativt sett var mycket låga under det föregående decenniet. För ungdomar steg arbetslösheten snabbare än i andra åldersgrupper. I åldrarna 16-24 år ökade den öppna arbetslösheten från 3 procent i slutet av 1980-talet till 18 procent 1993. Därefter har arbetslösheten legat kvar på höga nivåer. Arbetslöshetstalen för flickor och unga kvinnor var något lägre än motsvarande tal för pojkar och unga män, vilket i huvudsak förklaras av ett högre utbildningsdeltagande bland kvinnor.

Figur 1.5. Öppen arbetslöshet i åldersgrupperna under 25 år respektive över 25 år, 1990-2005.



Källa: EcoWin.

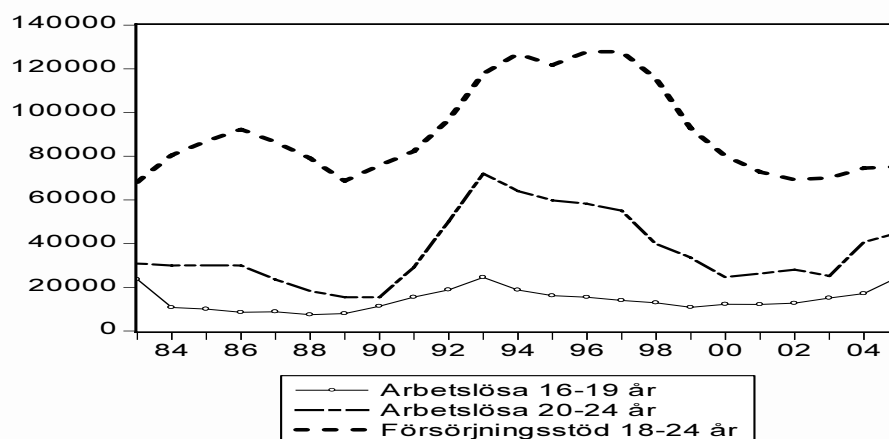
Som framgår av figur 1.5 har arbetslöshetstalen för de yngre varit två till tre gånger högre än motsvarande tal för dem i åldrarna 25 år och uppåt. Det är anmärkningsvärt att arbetslösheten bland de unga har ökat så kraftigt under 2000-talets första år trots att konjunkturläget varit mycket mera gynnsamt än under 1990-talets första hälft. Deltidsarbetslösheten är också högre i åldersgruppen under 25 år än i befolkningen i övrigt. I

⁴⁷ P. Lundborg, "Vilka förlorade jobbet under 1990-talet?", i SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*.

åldrarna mellan 20 och 29 år var 1,6 procent registrerade som deltidarbetslösa, vilket kan jämföras med 1,3 procent i den arbetsföra befolkningen som helhet.

Det finns ett starkt samband mellan försörjningsstödsberoende bland ungdomar och arbetslöshet.

Figur 1.6. Antal öppet arbetslösa i åldrarna 16-19 år och 20-24 år samt antalet personer med försörjningsstöd i åldrarna 18-24 år, åren 1983-2005⁴⁸



Källa: EcoWin.

Försörjningsstödsberoendet bland yngre är fortsatt hög. År 2005 fick 10 procent av antalet personer i åldrarna mellan 18 och 24 år försörjningsstöd, så kallat ekonomiskt bistånd, under kortare eller längre perioder.⁴⁹ Det kan jämföras med 4 procent i befolkningen som helhet.

Ungefär hälften av de ungdomar som fick ekonomiskt bistånd var arbetslösa eller i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd utan att vara kvalificerade för någon arbetslöshetsersättning (dvs. ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller aktivitetsstöd). Den andra hälften fick ekonomiskt bistånd som komplement till annan inkomst, t.ex. studiemedel och arbetslöshetsersättning.

Precis som i andra åldersgrupper bidrog den kraftiga ökningen av arbetslöshetstalen under 1990-talets första år till en ökning av antalet långtidsarbetslösa ungdomar.⁵⁰ Ungefär hälften av de öppet arbetslösa i åldrarna mellan 16 och 19 år samt 20 och 24 år var då långtidsarbetslösa.

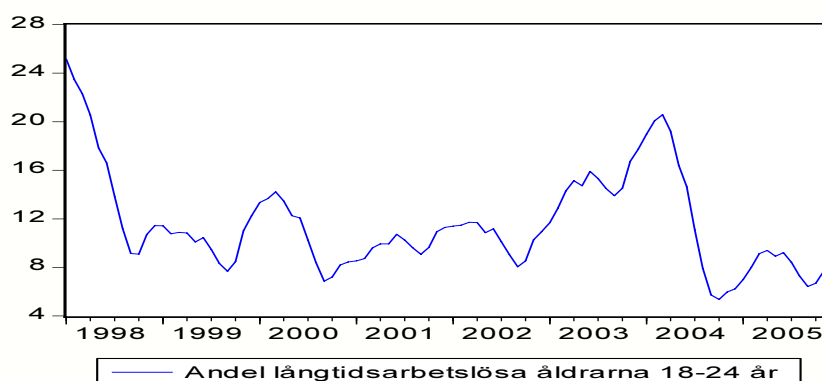
⁴⁸ Statistiken om antalet personer med försörjningsstöd omfattar både långvarigt och kortvarigt försörjningsstödsberoende. Flertalet personer får försörjningsstöd under kortare perioder. För att registreras i statistiken måste man ha fyllt 18 år, dvs. ha uppnått myndig ålder och själv ha ansökt om ekonomiskt bistånd.

⁴⁹ *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2005. Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll*, Socialstyrelsen 2006.

⁵⁰ 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.

Därefter har andelen långtidsarbetslösa minskat betydligt även om alltså de totala arbetslöshetstalen inte har sjunkit särskilt markant. Som framgår av figur 1.7 har andelen långtidsarbetslösa fluktuerat påtagligt, något som delvis förklaras av månadsvisa förändringar i programvolymerna. Genomsnittligt är arbetslöshetsperioderna för unga och unga vuxna betydligt kortare än för medelålders och äldre. Medeltalet för samtliga åldersgrupper var 76 dagar medan motsvarande uppgift för personer i åldrarna mellan 18 och 24 år var 35 dagar.⁵¹

Figur 1.7. Andel långtidsarbetslösa av det totala antalet arbetslösa ungdomar i åldern 18-24 år (fyra månaders löpande medeltal). Åren 1997-2005.



Källa: EcoWin.

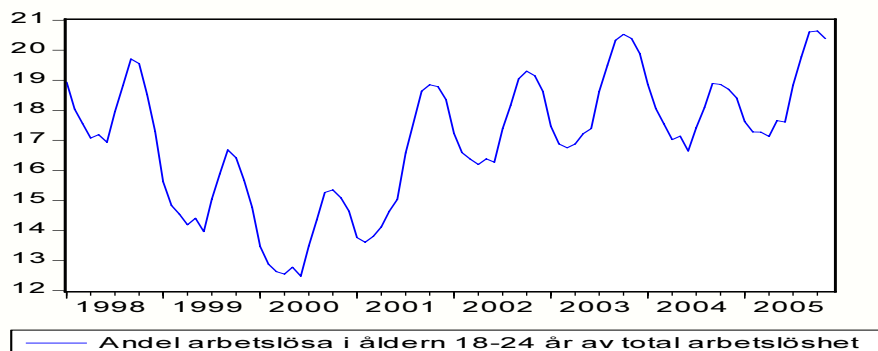
Unga är kraftigt överrepresenterade bland de arbetslösa

Om vi ska sammanfatta detta inledande kapitel kan vi följaktligen konstatera att ungdomar i åldrarna mellan 18 och 24 år drabbades synnerligen hårt av 1990-talskrisen. De är också kraftigt överrepresenterade bland de öppet arbetslösa. Det sistnämnda gäller alltså även om vi tar hänsyn till att ungdomar i allmänhet är arbetslösa under kortare perioder än äldre.

Totalt utgör populationen i åldrarna mellan 18 och 24 år drygt 10 procent av antalet individer mellan 18 och 64 år. Som framgår av figur 1.8 har andelen unga bland de öppet arbetslösa – räknat på veckobasis – varit betydligt högre än 10 procent.

⁵¹ SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*.

Figur 1.8. Andel arbetslösa mellan 18 och 24 år av det totala antalet öppet arbetslösa i åldern mellan 18 och 64 år (fyra månaders löpande medeltal). Åren 1997-2005.



Källa: EcoWin.

Detta är inte på något sätt någon ny eller unik svensk företeelse. I Sverige har ungdomsarbetslösheten varit föremål för särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser allt sedan 1930-talet.⁵² I de flesta länder har ungdomars arbetslösheten varit dubbelt så hög som arbetslösheten för medelålders och äldre. Detta har åtminstone gällt så länge som det har förekommit statistiksammanställningar av arbetslöshet i olika åldersgrupper, dvs. under mer än ett halvt sekel. Undantagen är länder med starka lärlingsutbildningstraditioner som Danmark och Tyskland.⁵³

I det följande kapitlet ska vi gå närmare in på vilka ungdomar det är som drabbas av arbetslöshet. Kan vi utifrån aktuell forskning och befintlig statistik säga något mera bestämt om varför så många ungdomar drabbas av arbetslöshet och försörjningsproblem? Vilka av de arbetslösa kan i sin tur karakteriseras som särskilt utsatta?

⁵² L. Schröder, *Från springpojke till fullgod arbetare. Om bakgrunden till 1930-talets ungdomsreserverarbete*, Uppsala 1991.

⁵³ W. Müller & M. Gangl, "The Transition from Work to School", i W. Müller & M. Gangl, (red.), *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford 2003.

2 Vilka ungdomar blir arbetslösa och varför?

Det brukar anföras ett antal olika förklaringar till att ungdomar löper större risk att bli arbetslösa än medelålders och äldre. För det första handlar det om risker och osäkerheter ur ett arbetsgivarperspektiv, för det andra om åldersrelaterade effektivitetsskillnader och för det tredje om relativa löner.

Arbetsgivare är osäkra på ungdomars egentliga kompetens. Det sistnämnda gäller särskilt i länder där yrkesutbildningarna på gymnasial nivå är skolförlagda och frikopplade från arbetslivet. Den internationella forskningen om övergången från skola till arbetsliv tyder på att betydande inslag av arbetsplatsförlagt lärande och socialisation i arbetslivet underlättar ungdomars etablering på arbetsmarknaden.⁵⁴ Ett standardiserat och arbetslivsanknutet utbildningssystem gör det lättare för arbetsgivare att bedöma ungdomars arbetsförmåga och upplärningsbehov. Det finns också anledning att förmoda att osäkerheterna kan leda till särskilt ogynnsamma effekter i länder med hårda regleringar av anställningsskyddet. De höga nivåerna på ungdomsarbetslösheten i länder som Italien och Spanien brukar t.ex. sättas i samband med brister i utbildningssystemet och en långtgående arbetsrättslig lagstiftning.

Det finns också naturliga förklaringar till att ungdomar i allmänhet är mindre produktiva än medelålders och äldre. Det tar tid att bygga upp kunskaper och färdigheter för att uppnå full effektivitet i arbetet. Ju mer generellt inriktat utbildningssystemet är, dvs. ju mindre arbetslivsanknuten utbildningen är, desto större är effektivitetsskillnaderna mellan äldre erfaren arbetskraft och yngre nyutbildad arbetskraft.

Lönestrukturen anses i allmänhet ha betydelse för ungdomars etableringsmöjligheter i arbetslivet.⁵⁵ Höga ingångslöner ger samma utestängningseffekter som en långtgående lagstiftning för att garantera anställningsskyddet för tillsvidareanställda. Relativt låga ungdomslöner anses motiverade med tanke på att ungdomar i allmänhet behöver en period av upplärning för att uppnå full effektivitet. Ur en arbetsgivares synpunkt kan alltså en relativt låg ingångslön ses som ett sätt att kompensera för lägre produktivitet såväl som för behovet av kompletterande utbildningsinsatser.

Historiskt sett har det varit en vanlig uppfattning att ungdomsarbetslösheten inte nödvändigtvis behöver uppfattas som ett särskilt allvarligt socialt problem. Även om ungdomar har en högre risk att bli

⁵⁴ För en översikt om forskningen på området, se J. Olofsson & E. Wadensjö, *Lärlingsutbildning – ett återkommande bekymmer eller en oprövad möjlighet?* ESS 2006:4. Se också mer om de internationella erfarenheterna av ungdomsarbetslöshet och ungdomsinsatser i kapitel 6 i detta delbetänkande.

⁵⁵ O. Åslund m. fl., *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*. Valfördrådets rapport 2006. SNS Förlag.

arbetslösa än medelålders och äldre är arbetslöshetsperioderna, som vi konstaterade i föregående kapitel, relativt korta. Ungdomar är också av naturliga skäl mer rörliga på arbetsmarknaden än äldre, byter jobb och bostadsort oftare. Jobbyten som åtskiljs av kortare arbetslöshetsperioder behöver inte nödvändigtvis ses som något negativt. ”Job-shopping” berikar och ger erfarenheterna från olika delar av arbetsmarknaden.

Men det finns också svenska och internationella studier som pekar på att arbetslöshet i unga år kan ha menliga inverknings på den unges arbetsmarknadskarriär och inkomster sett över hela livsrytmen. Värdet av utbildningsmeriter devalveras snabbt om inte kunskaper och färdigheter kommer till användning. Det sistnämnda gäller särskilt när tekniska och organisatoriska förändringar i arbetslivet sker med sådan snabbhet som idag.

I flera internationella studier har det också påtalats att arbetsmarknadsutvecklingen under de senaste två decennierna har varit särskilt ogynnsamma för ungdomar.⁵⁶ Det pekas på allt starkare utbildningskrav, generellt ökade krav på företagsspecifik och social kompetens. Samtliga dessa faktorer kan missgynna ungdomar med begränsade erfarenheter av såväl arbetslivet som livet i övrigt. Nya sätt att organisera arbetet inom både industrin och tjänsteorienterad verksamhet, med mindre hierarkiska styrsystem, mer växlande och kundorienterade arbetsuppgifter i stället för sträng arbetsdelning, anses ofta missgynna ungdomar och invandrare.⁵⁷

Samtidigt finns det faktorer som talar för att ungdomar snarast borde få lättare att hävda sig på den nya arbetsmarknaden. Ingen tidigare generation har varit så välutbildad, så berest och språkkunnig. Den nya informationsteknologins revolutionerande inflytande i samhället borde stärka yngres förhandlingsposition gentemot äldre på arbetsmarknaden. Dessutom har de årskullar som trätt in på arbetsmarknaden under 1980- och 90-talen varit relativt små, vilket också – allt annat lika – borde ha förbättrat konkurrensmöjligheterna.

Men om vi återgår till de svenska erfarenheterna: Vad vet vi om de arbetslösa? Vilken betydelse har faktorer som etnicitet och utbildningsbakgrund? Och hur ser försörjningsvillkoren ut? Kan vi särskilja en grupp arbetslösa med avsevärt svårare villkor än andra arbetslösa, en grupp som också är i behov av särskilda stödinsatser?

⁵⁶ *World Employment Report 1998-99. Employability in the Global Economy. How Training Matters*, ILO 1998.

⁵⁷ R. Ohlsson & P. Broomé, *Generationsväxlingen och de sju dödssynderna*, Stockholm 2003.

2.1 Arbetslöshet och försörjning bland ungdomar i Sverige

Utrikesfödda och lågutbildade är överrepresenterade bland de arbetslösa ungdomarna. Även om uppfattningarna om samband och orsaker skiftar är detta en beskrivning som ständigt återkommer i olika rapporter som behandlar sysselsättning och försörjningsförhållanden bland unga.⁵⁸ Uppgifter som vi kommer att redovisa och diskutera mer i detalj i nästa kapitel visar att nästan 60 000 personer mellan 20 och 24 år påbörjade ett arbetsmarknadspolitiskt program år 2004. Utöver dessa var det mer än 95 000 i samma åldersgrupp som någon gång under året var öppet arbetslösa utan att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. De med enbart förgymnasialt utbildning utgjorde ca 23 procent (13 800 individer) av programdeltagarna och 16 procent (16 300 individer) av de öppet arbetslösa. De utrikesfödda utgjorde ca 15 procent (9 000 respektive 14 200 individer) av såväl gruppen programdeltagare som öppet arbetslösa.

Frågan om utbildningens betydelse är i högsta grad aktuell eftersom ca 25 procent lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg.⁵⁹ Några regressionsberäkningar gällande åren 1993 till och med 2002 kan illustrera förhållandena. Jämfört med en inrikesfödd referensperson med gymnasieutbildning är sannolikheten att en 24-åring individ som saknade slutbetyg från gymnasieskolan vid 20 års ålder 2,35 gånger större att försörja sig på a-kassa eller aktivitetsstöd och 6,4 gånger större att ha försörjningsstöd som huvudsaklig inkomst. För en utrikesfödd är risken att sakna fullbordad gymnasieutbildning vid 20 års ålder 3,3 gånger större än för en inrikesfödd.⁶⁰

När vi talar om ungdomars etablerings- och försörjningsvillkor räcker det emellertid inte att ensidigt fokusera på arbetslöshet. Vi måste också ta hänsyn till det som brukar kallas för ekonomisk inaktivitet.⁶¹ Med inaktivitet avses att individer varken förvärvsarbetar, söker jobb eller bedriver några organiserade studier. För ett par år sedan presenterades en utredning som belyste omfattningen av och ofärdsfaktorer kopplade till inaktivitet bland svenska ungdomar. I stället för inaktivitet användes

⁵⁸ Se t.ex. SOU 2006:102 *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden. Social rapport 2006*, Socialstyrelsen; *Socialförsäkringsboken 2006. På vuxenlivets tröskel*, Försäkringskassan.

⁵⁹ För att få ett slutbetyg krävs betyg i samtliga kurser. Men som betyg räknas också icke godkänd (ig), dvs. det finns inget krav på godkänt resultat utan villkoret för slutbetyg är bara att man ska ha deltagit i undervisningen. De som inte deltagit i alla kurser får i stället ett samlat betygsdokument. För att uppnå allmän behörighet för högskolestudier krävs i sin tur att 90 procent av kurserna i gymnasieskolan avslutas med godkänt resultat. Andelen som lämnar gymnasieskolan utan att ha uppnått allmän högskolebehörighet understiger 60 procent.

⁶⁰ Beräkningarna grundas på material från Lisadatabasen.

⁶¹ *Social rapport 2006*, Socialstyrelsen.

uttrycket ”unga utanför”.⁶² I slutbetänkandet bekräftades att låg utbildning och invandrarbakgrund ökade risken för inaktivitet.

Ett problem är att det är svårt att urskilja gruppen inaktiva i den offentliga statistiken. Även om kommunerna är skyldiga att hålla sig underrättade om ungdomar i åldrarna mellan 16 och 20 år som inte bedriver gymnasiestudier saknas en samlad bild av dem som står utanför. En utredning om kommunernas uppföljningsansvar som Skolverket presenterade i november 2006 avslöjade stora brister.⁶³ Mindre än hälften av alla kommuner hade någon handlingsplan för ungdomar under 20 år som varken studerar eller förvärvsarbetar. 25 procent av kommunerna saknade uppgifter om de ungdomar som står utanför gymnasieskolan. Enligt Skolverkets osäkra uppskattning är det strax över 32 500 ungdomar i åldrarna upp till 20 år som varken förvärvsarbetar eller studerar.

Även när vi ska urskilja antalet inaktiva i åldrarna mellan 20 och 25 år ställs vi inför betydande problem avseende bristen på dokumentation och statistik. SCB gör visserligen vartannat år uppföljningar om hur det har gått för ungdomar som avslutade sina gymnasiestudier tre år tidigare. Den senaste uppföljningen presenterades 2006 och avsåg dem som lämnade gymnasieskolan våren 2003.⁶⁴ Problemet med SCB:s uppföljningsundersökningar är emellertid att de inte ger någon heltäckande bild. Det handlar om urvals- och enkätbaserade undersökningar som omfattar ca 10 procent av målgruppen. Svarsfrekvensen ligger på ca 60 procent. Det finns naturligtvis en betydande risk att resultaten påverkas av selektionseffekter. De som är i mindre gynnsamma omständigheter kan vara mindre benägna att besvara enkäten än de som har mer gynnsamma försörjningsvillkor.

2.1.1 Gruppen inaktiva

Ett sätt att försöka operationalisera begreppet inaktiva är att vända på perspektivet något och utgå från inkomst istället för verksamhetsstatus.⁶⁵ Då kan vi utnyttja SCB:s registerdata för att få en mer precis bild av hur gruppen är sammansatt. En inkomstgräns motsvarande ett prisbasbelopp per år, ca 40 000 kronor, kan uppfattas som ett rimligt sorteringsinstrument för att urskilja dem som varken förvärvsarbetar, söker jobb eller studerar. Från denna grupp ska vi naturligtvis också särskilja dem som står utanför arbetskraften och utbildningssystemet därför att de är sjuka, föräldralediga, värnpliktiga etc.

⁶² SOU 2003:92 *Unga utanför*.

⁶³ *Information om icke-skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Skolverket, november 2006.

⁶⁴ SCB UF 86 SM 0601 *Inträdet på arbetsmarknaden. Enkätundersökning våren 2006 bland avgångna från gymnasieskolan läsåret 2002/03*.

⁶⁵ För närmare beskrivningar se J. Olofsson & J. Östh, 2007 samt J. Olofsson & E. Wadensjö, 2006.

Vid 1990-talets slut utgjorde andelen så kallat inaktiva ungdomar, enligt definitionen årsinkomster under ett prisbasbelopp, 5 procent i åldrarna mellan 20 och 24 år, dvs. ca 30 000 individer. Bland utrikesfödda var andelen 11 procent.⁶⁶ Andelen inaktiva bland ungdomar som fötts i Sverige av invandrade föräldrar var 9 procent. Den etniska tillhörigheten är följaktligen en viktig faktor när vi diskuterar inaktivitetens omfattning.

Frågan är vilken betydelse utbildningserfarenheten hade? I tabell 2.1 anges andelen inaktiva personer i procent av dem utan slutbetyg från gymnasieskolan. Det kan tilläggas att år 2002 var andelen personer med grundskoleutbildning som högsta avslutade utbildning (båda könen) ca 19 procent bland 20-åringarna, 11 procent bland 25-åringarna och drygt 10 procent bland 30-åringarna. I åldrarna mellan 20 och 24 år handlar det totalt om runt 75 000 individer. Andelen 20-åringar utan fullbordad gymnasieutbildning ökade kraftigt fram till slutet av 1990-talet, men har därefter varit relativt stabil och till och med svagt minskande. I tabellerna 2.1. och 2.2. anges andelen inaktiva personer i procent bland dem med en grundskoleutbildning som högsta avslutade utbildning samt de med en avslutad gymnasial yrkesutbildning. Det är rimligast att fokusera på dessa båda grupper eftersom de med en avslutad studieförberedande utbildning i allmänhet har en gynnsammare social bakgrund, vilket vi återkommer till inom kort.

Tabell 2.1. Procentuella andelar med inkomster under ett prisbasbelopp per år, exklusive förtidspensionerade, sjuka, handikappade, värnpliktiga och studerande.* Både kvinnor och män. Personer med högst grundskoleutbildning.

Ålder	År									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
20	32	37	40	45	44	39	36	35	30	31
21	23	23	24	28	29	26	23	21	21	22
22	20	20	19	22	23	23	22	18	16	20
23	21	18	17	18	19	21	22	20	15	16
24	19	19	18	17	17	18	20	20	17	16
25	-	17	16	16	16	15	17	20	17	17
26	-	-	16	17	17	15	14	17	17	18
27	-	-	-	16	16	15	13	16	15	17
28	-	-	-	-	17	15	14	15	14	16
29	-	-	-	-	-	15	14	16	14	14
30								15	15	14

Källa: SCB, Lisadatabasen.

⁶⁶ Ett prisbasbelopp uppgår år 2007 till 40 300 kronor.

* Med sjuka avser vi personer som haft sin största årliga inkomst i form av sjukbidrag eller sjukpenning.

Tabell 2.2. Procentuella andelar med inkomster under ett prisbasbelopp per år, exklusive förtidspensionerade, sjuka, handikappade, värnpliktiga och studerande. Både kvinnor och män. Personer med högst yrkesorienterad yrkesutbildning.

Ålder	År									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
20	29	31	28	34	33	27	22	17	13	13
21	14	16	14	17	18	15	12	9	7	8
22	10	11	9	11	12	11	9	7	6	7
23	9	9	8	9	9	10	9	7	6	6
24	8	9	7	8	8	8	8	7	6	6
25	-	8	7	7	7	7	7	7	6	6
26	-	-	7	7	7	7	7	6	6	7
27	-	-	-	7	7	7	6	6	6	7
28	-	-	-	-	7	7	6	6	6	7
29	-	-	-	-	-	7	7	6	6	7
30								7		6

Källa: SCB, Lisadatabasen.

Bland dem med grundskoleutbildning som högsta avslutade utbildning har en betydande andel inkomster under ett prisbasbelopp. Antalet ökade kraftigt under 1990-talets första hälft, dvs. i samband med den ekonomiska krisen. Under 1990-talets senare del minskade sedan andelen inaktiva något, men knappast särskilt dramatiskt. Detta illustrerar att försörjningsmöjligheterna för dem som saknar gymnasial utbildning har blivit svårare. Andelen med mycket låg årsinkomst bland dem med högst grundskoleutbildning minskar markant fram till 25 års ålder. Därefter sker ingen större förändring. Detta kan vara ett uttryck för att de lågutbildade som återstår vid denna ålder utgör en "hård kärna" av mycket svårplacerade på arbetsmarknaden. Det handlar då om ca 10 000 individer per årskull.

Bland dem med en fullbordad gymnasial yrkesutbildning var en betydligt mindre andel inaktiva. Det är också en lägre andel bland yrkesutbildade med låga årsinkomster än bland dem som fullföljt en studieförberedande gymnasieutbildning. Det talar för att yrkesutbildade i relativt begränsad utsträckning tillhör gruppen med försörjningssvårigheter.⁶⁷

⁶⁷ I en rapport från Nutek från slutet av 1990-talet konstaterades att ungdomar med enbart grundskole- eller gymnasieutbildning i större utsträckning än högskoleutbildade fastnade i lågt betalda och okvalificerade arbeten. Detta konstaterande överensstämde i stort med resultaten från Lena Schröders tidigare studier. Men bortsett från detta framgår det av Nuteks studie att i undersökningspopulationen (ett urval äldre ungdomar i åldrarna 25-27 år) hade de med en yrkesutbildning från gymnasieskolan högst sysselsättningsintensitet vid undersökningsperiodens början (1987). Nutek B 1998:4. *Fastnar ungdomar i låglönefällan? Vinner medelålders på utbildning?* Se även L. Schröder, *Ungdomars etablering på arbetsmarknaden – från femtiotal till nittiotial*, Arbetsmarknadsdepartementet, 1995.

För att vi ska kunna tolka dessa uppgifter korrekt är det naturligtvis viktigt att ta hänsyn till att grupper med olika utbildning också omfattas av olika sociala ursprung och därmed också skilda villkor. Längre perioder utan eller med mycket låga inkomster behöver inte ha samma negativa följder för ungdomar som kommer från hem med stabila ekonomiska förhållanden. Perioder med låga inkomster kan också vara ett resultat av enskildas aktiva val: sabbatsår, utlandsvistelser etc. Det kan också vara ett resultat av att föräldrar bekostar sina barns utbildning. En hypotes så här långt är att detta med större sannolikhet förekommer bland ungdomar som har avslutat en teoretiskt inriktad gymnasieutbildning och/eller en eftergymnasial utbildning.

2.2 Utbildningens effektivitet ur social synpunkt

Det räcker följaktligen inte med uppgifter om arbetslöshet och sysselsättningsgrad för att vi ska kunna säga något om olika utbildningars effektivitet i termer av sysselsättnings- och försörjningseffekter. Vi behöver också veta mer om skillnader i social rekrytering till olika utbildningar. Elever i yrkesinriktade utbildningar kommer i högre utsträckning från familjer med lägre inkomst än vad elever i studieförberedande utbildningar gör. Föräldrarna saknar i större utsträckning erfarenheter av högre utbildning. Dessutom har yrkes eleverna betydligt sämre betygsresultat från grundskolan än elever på studieförberedande program. Med hjälp av SCB:s databas Lisa och uppgifter om betyg från grundskolan ska vi i det följande granska villkoren för ungdomar i åldrarna mellan 20 och 24 år med olika utbildningsbakgrund. Uppgifterna täcker åren från 1993 till 2002.

För att kunna jämföra utfallet av olika utbildningar och utbildningsinriktningar behöver vi kunskaper om elevers tidigare utbildningserfarenheter. Uppgifter om betygsresultat från grundskolan ger en uppfattning om elevers tidigare skolprestationer. Vi vet också att betygsresultat är starkt korrelerade till elevers sociala bakgrund.

Till att börja med kan vi konstatera att personer med högst grundskoleutbildning respektive yrkesorienterad gymnasieutbildning, i åldrarna mellan 20 och 24 år, varit påtagligt överrepresenterade i gruppen med ett betygsresultat från grundskolan som understiger genomsnittet. Avvikelsen ökar från 1993 och framåt. År 1993 uppgick överrepresentationen till knappt 40 procent för dem med högst grundskoleutbildning och till drygt 20 procent för dem med yrkesutbildning. År 2002 var talen ca 70 procent respektive 50 procent. För dem med studieförberedande gymnasieutbildning gällde att de var påtagligt överrepresenterade i gruppen med grundskolebetyg som översteg genomsnittet.

Jämfört med dem som hade en studieförberedande gymnasieutbildning hade en betydligt större andel av de yrkesutbildades föräldrar en årsinkomst under genomsnittet och en utbildning som enbart motsvarade

grundskolenivå. Både bland dem med högst grundskoleutbildning och yrkesutbildning var andelen vars föräldrar hade en inkomst som understeg genomsnittet (år 2002) drygt 20 procentenheter högre än vad som motsvarade gruppernas andel av det totala antalet 20-24-åringar. Bland dem med en studieförberedande gymnasieutbildning uppgick överrepresentationen i föräldragruppen med inkomster över genomsnittet till mellan 10 och 20 procentenheter. Ser vi till föräldrarnas utbildningsnivå kan samma mönster urskiljas. De med högst grundskoleutbildning och gymnasial yrkesutbildning har föräldrar med en svagare utbildningsbakgrund än de med en studieförberedande gymnasieutbildning. Överrepresentationen i gruppen med föräldrar som enbart har grundskoleutbildning uppgick till 50 procent för grundskoleutbildade respektive 40 procent för yrkesutbildade år 2002.

Uppgifterna om betygsresultat från grundskolan och uppgifterna om föräldrarnas utbildning och inkomst illustrerar hur elever fördelas efter social bakgrund. En väsentlig fråga är då i vilken utsträckning utbildningarna förmår kompensera för skillnader i socialt ursprung.

2.2.1 Utbildningens kompenserande betydelse

I det följande ska vi ange över- respektive underrepresentation för grupper med olika utbildningsnivå och utbildningsinriktning bland dem med betyg under genomsnittet i grundskolan, bland de förvärvsarbetande, de som huvudsakligen försörjer sig på ekonomiskt bistånd, bland arbetslösa etc. Av dem som vi har klassat som inaktiva, med inkomster under ett prisbasbelopp, utgjorde t.ex. gruppen med högst grundskoleutbildning nästan en dubbelt så stor andel som dess andel av det totala antalet individer mellan 20 och 24 år under åren 1999 till 2002. Gruppens andel av dem med ekonomiskt bistånd var i sin tur närmare fyra gånger så stor som dess andel av antalet personer mellan 20 och 24 år.

Uppgifterna i tabellen nedan ska tolkas enligt följande: Varje årskull delas in i andelar med högst grundskoleutbildning (A), fullbordad yrkesförberedande gymnasieutbildning (B) respektive studieförberedande gymnasieutbildning (C). Sedan räknar vi fram motsvarande andelar med A, B och C bland dem som förvärvsarbetar, lever på a-kassa, ekonomiskt bistånd etc. Därefter kan vi bedöma i vilken utsträckning A är över- eller underrepresenterad (har en kvot som överstiger respektive understiger 1). En sifferangivelse under 1 betyder att utbildningsgruppens andel av en viss kategori understiger dess andel av det totala antalet personer i åldrarna 20-24 år. På omvänt sätt betyder en siffra som överstiger 1 att utbildningsgruppen är överrepresenterad i en viss kategori i förhållande till sin storlek i åldersgruppen som helhet.

Tabell 2.3. Andelen med högst grundskoleutbildning, gymnasial yrkesutbildning samt studieförberedande gymnasieutbildning inom olika grupper i förhållande till andelen med respektive utbildning i åldersgruppen som helhet. Åldrarna mellan 20 och 24 år.

År	Högst grundskola				Yrkesutbildning				Studieförberedande			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1993	-	0.7	3.7	0.6	1.2	1.1	0.7	0.8	0.6	1.0	0.6	1.3
1994	1.4	0.7	3.3	0.6	1.3	1.2	0.7	0.9	0.8	1.0	0.6	1.3
1995	1.3	0.8	3.2	0.6	1.3	1.2	0.8	0.9	0.8	1.0	0.6	1.2
1996	1.3	0.7	3.3	0.6	1.3	1.2	0.9	0.8	0.9	1.0	0.6	1.2
1997	1.5	0.7	3.5	0.6	1.5	1.2	0.9	0.8	0.8	1.0	0.6	1.2
1998	1.5	0.8	3.8	0.6	1.5	1.2	0.8	0.8	0.7	1.0	0.6	1.2
1999	1.5	0.8	3.9	0.6	1.5	1.2	0.7	0.9	0.5	1.0	0.5	1.1
2000	1.6	0.9	4.4	0.6	1.6	1.3	0.6	0.9	0.7	1.1	0.3	1.2
2001	1.7	1.0	3.8	0.6	1.6	1.2	1.4	0.8	1.3	1.2	1.0	0.9
2002	1.7	1.0	4.1	0.6	1.5	1.3	0.4	0.9	0.6	1.2	0.2	1.1

1=Under medelbetyg grundskolan.

2=Huvudsakligen förvärvsarbetande.

3=Huvudsakligen försörjd via ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd).

4=Föräldrar med årsinkomster över genomsnittet.

År	Högst grundskola				Yrkesutbildning				Studieförberedande			
	5	6	7	8	5	6	7	8	5	6	7	8
1993	1.5	0.9	1.5	0.5	0.7	1.4	1.3	0.3	1.2	0.7	0.7	1.3
1994	1.4	0.9	1.6	0.6	0.8	1.4	1.3	0.4	1.1	0.8	0.8	1.2
1995	1.5	0.8	1.5	0.7	0.7	1.5	1.3	0.4	1.1	0.8	0.9	1.1
1996	1.6	0.8	1.4	0.7	0.9	1.5	1.4	0.4	1.1	0.9	0.9	1.0
1997	1.6	0.7	1.3	0.8	0.8	1.5	1.5	0.4	1.0	1.0	0.9	1.0
1998	1.7	0.7	1.4	0.8	0.8	1.5	1.4	0.4	1.0	1.0	0.9	1.0
1999	1.8	0.7	1.5	0.7	0.8	1.5	1.4	0.4	1.0	1.0	0.8	1.0
2000	1.9	0.8	1.6	0.6	0.7	1.6	1.5	0.4	1.0	1.1	0.8	0.8
2001	1.8	0.9	1.7	0.7	1.0	1.3	1.5	0.5	1.0	1.2	1.3	0.6
2002	1.9	0.9	1.6	0.6	0.7	1.4	1.5	0.3	1.1	1.0	0.8	0.8

5=Inkomster under ett prisbasbelopp.

6=Inkomster över tre prisbasbelopp.

7=Huvudsakligen försörjd via a-kassa eller aktivitetsstöd.

8=Studierelaterade inkomster.

Källa: SCB. Lisadatabasen.

Inleder vi med dem som saknar fullbordad gymnasieutbildning kan vi som väntat konstatera att de är överrepresenterade bland dem med svaga grundskolebetyg. Deras föräldrar är underrepresenterade i gruppen med högre inkomster. De utan fullbordad gymnasieutbildning är överrepresenterade bland dem med mycket låga inkomster, bland dem som försörjer sig på ekonomiskt bistånd och arbetslöshetsrelaterad ersättning.

Unga vuxna mellan 20 och 24 år som har en studieförberedande utbildning på gymnasiet som högsta utbildningsnivå var något överrepresenterade bland dem med lägst inkomster under början av undersökningsperioden. De utgjorde en lägre andel av de arbetslösa än vad som svarade mot gruppens andel av det totala antalet 20-24-åringar men var däremot överrepresenterade bland studerande, åtminstone fram till 1990-talets mitt. De var klart underrepresenterade i gruppen mellan 20 och 24 år som i huvudsak levde på ekonomiskt bistånd under åren 1993 till 2002. Representationen bland dem med relativt goda inkomster, från tre prisbasbelopp och uppåt, var betydligt lägre i början av 1990-talet, men steg efterhand och motsvarade år 2002 i stort sett utbildningsgruppens andel av personerna mellan 20 och 24 år.

Övergår vi sedan till gruppen med en fullbordad yrkesutbildning på gymnasial nivå, i tabell 2.3, kan vi se att dess andel av de arbetslösa var betydligt högre än gruppens andel av det totala antalet personer mellan 20 och 24 år, i genomsnitt ca 20-30 procentenheter högre. Det är naturligtvis en negativ avvikelse. Men samtidigt pekar bilden av gruppens försörjningssituation på att etableringsproblemen relativt sett var mindre, inte bara jämfört med dem utan gymnasieutbildning utan också jämfört med dem med en teoretiskt inriktad gymnasieutbildning. De som har fullbordat en yrkesutbildning har under samtliga år från 1993 och framåt utgjort en mindre andel av antalet som huvudsakligen försörjer sig på ekonomiskt bistånd än vad som svarar mot utbildningsgruppens storlek. Detsamma har alltså gällt andelen med inkomster under ett prisbasbelopp. Däremot är andelen av dem som har relativt goda inkomster, tre prisbasbelopp och uppåt, betydligt högre än vad som motsvarar deras andel av åldersgruppen som helhet. Av tabell 2.3 framgår att andelen var ca 50 procentenheter högre än vad som motsvarade de yrkesutbildades andel av befolkningen i åldrarna mellan 20 och 24 år under åren 1993 till 2002. Andelen av de yrkesutbildade som förvärvsarbetade och huvudsakligen försörjde sig på löneinkomster var också högre än deras andel av åldersgruppen (ca 20 procentenheter högre).

Den låga andelen med ekonomiskt bistånd i kombination med den höga andelen med goda inkomster talar för att yrkesutbildningen har gett bättre förutsättningar för de unga att inte bara få jobb, om än inte alltid varaktiga, utan också möjligheter att kvalificera sig för en ur försörjningssynpunkt tillräcklig ersättning via arbetslöshetsförsäkringen och andra trygghetsförsäkringar.

Det bör betonas att de resultat som har presenterats ovan främst hänförs till personer som har fullföljt en utbildning inom ramen för det gamla tvååriga linjegymnasiet. Det krävs naturligtvis fler och fördjupade undersökningar för att vi med större säkerhet ska kunna uttala oss om orsakssambanden och effekterna av olika utbildningsinriktningar på gymnasial nivå. Men de uppgifter som har presenterats ovan illustrerar

ändå positiva effekter av yrkesutbildning och på omvänt sätt starkt negativa effekter av att inte ha fullbordat en gymnasieutbildning.

2.3 Slutsatser

Antalet ungdomar och unga vuxna som under ett år är öppet arbetslösa eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program är mycket stort. Nästan 100 000 i åldrarna mellan 20 och 24 år har erfarenhet av arbetslöshet och ytterligare knappt 60 000 deltar någon gång i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Den stora majoriteten av de arbetslösa ungdomarna är arbetslösa undre kortare perioder och hittar relativt snabbt ett arbete eller återgår till studier.

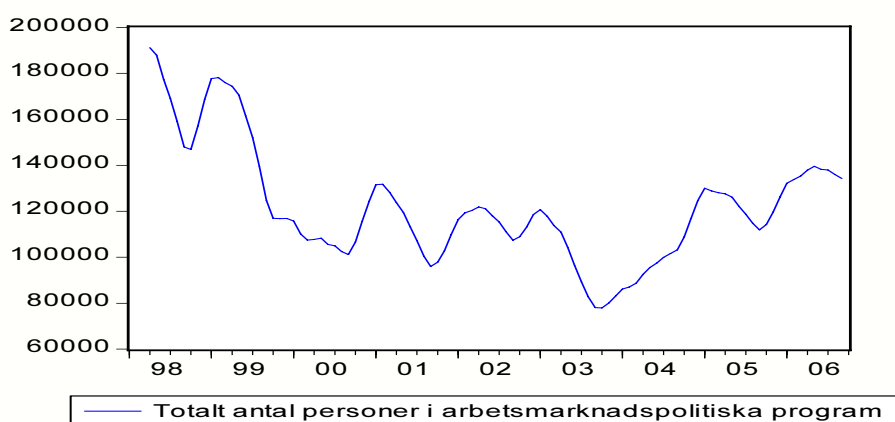
Samtidigt finns det en grupp unga som har väldigt stora etablerings- och försörjningsproblem. Denna grupp har vuxit i omfattning sedan 1990-talets början. Det hänger samman med att de som inte fullföljer gymnasieskolan får allt svårare att etablera sig och att inträdeshindren för utrikesfödda på arbetsmarknaden har ökat. Andelen försörjningsstödsberoende bland dem som inte har fullbordat en gymnasieutbildning, i åldrarna mellan 20 och 24 år, var ca fyra gånger så stor som gruppens andel av det totala antalet personer i dessa åldrar under 2000-talets första år. Bland dem som deltog i arbetsmarknadspolitiska program år 2004 saknade 13 800 personer fullbordad gymnasieutbildning. Motsvarande antal för de öppet arbetslösa var 16 300. Vi kan urskilja en "hård kärna" med ca 50 000 individer i åldrarna mellan 20 och 24 år utan fullbordad gymnasieutbildning och med mycket låg inkomst.

När vi nu avrundar kapitel 2 kan vi följaktligen konstatera en sak: Det främsta medlet mot arbetslöshet och inaktivitet bland ungdomar är en fullbordad gymnasieutbildning. Men detta konstaterande räcker inte långt när vi vet att det är ett så stort antal som av olika skäl inte fullbordar sin gymnasieutbildning. Frågan är alltså vad som görs och kan göras för dessa. I nästa kapitel ska vi diskutera vad det finns för utbildnings- och utvecklingsinsatser för ungdomar inom arbetsmarknadspolitikens ram. Hur pass omfattande är dessa och vilka ungdomar deltar? Kan vi säga något mer bestämt om hur deltagarmönstret ser ut mot bakgrund av bland annat etnicitets- och utbildningsrelaterade faktorer? En första central och övergripande fråga är om ungdomar är representerade i arbetsmarknadspolitiska program i proportion till sin andel av det totala antalet arbetslösa.

3 Utbildningsinsatser för ungdomar inom arbetsmarknadspolitiken

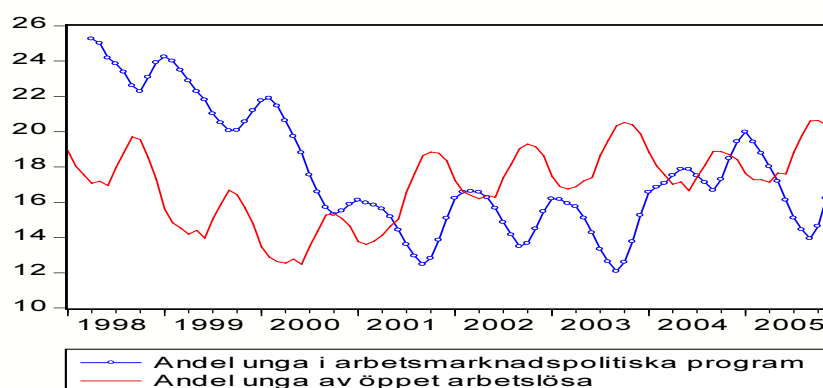
Enligt regeringens regleringsbrev till AMS ska, som vi framhållit tidigare, utsatta grupper på arbetsmarknaden – och dit räknas arbetslösa ungdomar – allra minst vara representerade i programverksamheten i proportion till sin andel av det totala antalet öppet arbetslösa. Av figurerna 3.1 och 3.2 framgår det totala antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt antalet programdeltagande ungdomar mellan 18 och 24 år som procentuell andel av den totala programvolymen.

Figur 3.1. Totalt antal kvinnor och män i åldrarna mellan 16 och 64 år i arbetsmarknadspolitiska program från januari 1998 till oktober 2006 (fyra månaders löpande medeltal).



Källa: EcoWin.

Figur 3.2. Procentuell andel ungdomar mellan 18 och 24 år som andel av det totala antalet öppet arbetslösa samt deltagare i arbetsmarknadspolitiska program från januari 1998 fram till oktober 2006 (fyra månaders löpande medeltal).



Källa: EcoWin.

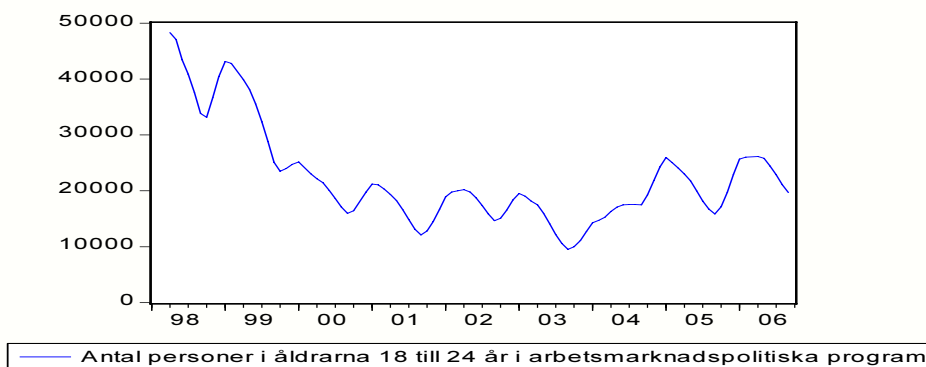
Ungdomarnas andel av den totala programvolymen har under senare år understigit de ungas andel av den öppna arbetslösheten. Skillnaden är emellertid inte så stor (se figur 3.2). Här är det åter viktigt att betona skillnaden mellan antalet arbetslösa sett över ett helt år och in- och utflöden ur arbetslöshet under en kortare period, t.ex. en månad.

Eftersom ungdomar i genomsnitt har kortare arbetslöshetsperioder än medelålders och äldre är det fler unga som har erfarenhet av arbetslöshet sett över en tolv månadersperiod än som är arbetslösa under en kortare tidsperiod. Men att ta det totala antalet arbetslösa ungdomar under ett år som utgångspunkt för att bedöma ungdomarnas representation i de arbetsmarknadspolitiska programmen, utan att ta hänsyn till skillnader i arbetslöshetsperiodernas längd mellan olika åldersgrupper, skulle vara djupt missvisande. De uppgifter vi har redovisat ovan baseras därför på veckostatistik.

3.1 Vilka insatser görs inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken?

Enligt AMS veckostatistik över antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program minskade det totala antalet programdeltagare kraftigt under 1990-talets sista år (se figur 3.1 ovan). Antalet ungdomar i programverksamheten mellan 18 och 24 år minskade mer än antalet medelålders och äldre, vilket framgår av figur 3.2. De senaste årens ökade gap mellan arbetslöshetstalen för personer under respektive över 25 år, som vi berörde i kapitel 1 (se figur 1.5), har emellertid lett till att andelen unga bland programdeltagarna återigen ökar. Det totala antalet personer i åldrarna 18 till 24 år som deltar i arbetsmarknadspolitiska program framgår av figur 3.3.

Figur 3.3. Antal personer mellan 18 och 24 år i arbetsmarknadspolitiska program från januari 1998 till oktober 2006 (fyra månaders löpande medeltal).



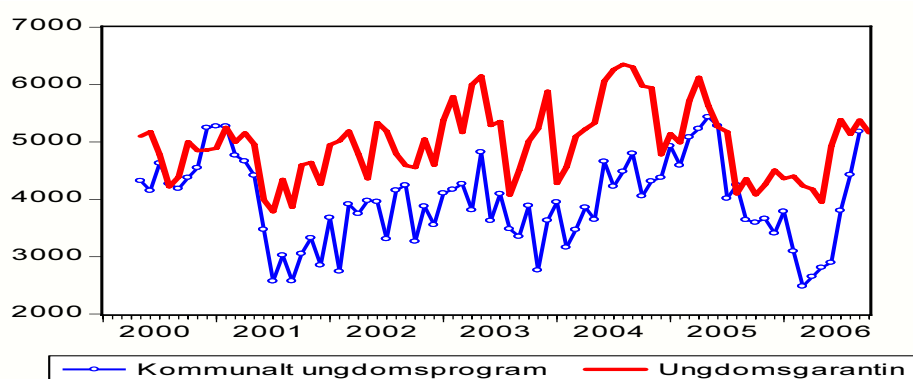
Källa: EcoWin.

Vilka program är det då som dominerar bland ungdomar? I kapitel 4 kommer vi att redogöra mer i detalj för de enskilda programmets omfattning och inriktning. Här nöjer vi oss därför med att göra en grov uppdelning av programinsatserna. Vi kommer att tala om tre programtyper: för det första om ungdomsprogram i kommunal regi, för det andra om arbetsmarknadsutbildning och för det tredje om övriga program i AMS regi. Vi kommer att undersöka vilka som deltar i de olika programmen. Vad vet vi om deras bakgrund och försörjningsvillkor? I vilka avseenden skiljer sig bakgrundsbilderna om vi jämför med dem som är öppet arbetslösa? Hur många måste betraktas som särskilt utsatta och,

omvänt, hur många kan betraktas som arbetslösa med relativt goda sysselsättnings- och försörjningsprognoser?

Bland de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar dominerar kommunala ungdomsprogrammet, ungdomsgarantin och arbetsmarknadsutbildning. Kommunala ungdomsprogrammet vänder sig till arbetslösa ungdomar i åldrarna mellan 16 och 19 år medan ungdomsgarantin omfattar arbetslösa i åldrarna mellan 20 och 24 år. Båda programmen bedrivs i kommunal regi på grundval av avtal med länsarbetsnämnderna. Merparten av kommunerna i landet har i dag sådana avtal.

Figur 3.4. Antal deltagare i ungdomsgarantin respektive kommunala ungdomsprogrammet från januari 2000 till oktober 2006 (fem månaders löpande medeltal).



Källa: EcoWin.

Dessa program har en socialpolitisk profil. När det gäller kommunala ungdomsprogrammet är ett huvudsyfte att underlätta för deltagarna att återgå till studier. Ungdomsgarantin är riktad till de något äldre ungdomarna mellan 20 och 24 år. I praktiken är det mycket som tyder på att man inte skiljer på verksamheterna inom kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin. Kommunerna har ofta en särskild ungdomsenhet – alternativt en enhet för arbetsmarknadsfrågor – som ansvarar för båda insatserna.⁶⁸

Ungdomsgarantin, som vi alltså återkommer till i nästa kapitel, har till uppgift att sysselsätta de ungdomar som varit inskrivna på arbetsförmedlingen i minst 90 dagar. Ungdomsgarantin ska följaktligen enbart omfatta långtidsarbetslösa ungdomar. Våra uppgifter talar för att arbetsförmedlingarna i flertalet fall håller på denna regel, men att det också förekommer att arbetslösa anvisas till ungdomsgarantin efter en kortare period av öppen arbetslöshet. Totalt påbörjade strax över 24 200 ungdomar ungdomsgarantin under år 2005.⁶⁹

⁶⁸ Detta framgick vid en hearing som arrangerades av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) den 16 januari 2007 med företrädare för åtta kommuner runt om i landet. I flera fall ansvarar dessa enheter också för kommunala insatser inom aktivitetensgarantins ram.

⁶⁹ Ure 2006:1 *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2005*. AMS.

Programmet arbetsmarknadsutbildning omfattar också ett betydande antal ungdomar och unga vuxna. De senaste uppgifterna som är tillgängliga täcker år 2005 och visar att det totala antalet nya deltagare i arbetsmarknadsutbildningen under året var 4 477 personer i åldrarna mellan 20 och 24 år. Över hälften av det totala antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning var yngre än 34 år.

I fortsättningen ska vi titta lite närmare på vilka ungdomar det är som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Vi kommer också att presentera motsvarande uppgifter för dem som varit öppet arbetslösa. Uppgifterna baseras som tidigare på SCB:s registerdata och avser år 2004.⁷⁰ Vi inleder med att studera könsfördelningen, etnicitet och utbildningsbakgrund. Därefter går vi in mer i detalj på försörjningssituationen och andelen som huvudsakligen försörjer sig på ekonomiskt bistånd. Syftet är att komma närmre kärnan av särskilt utsatta bland de arbetslösa ungdomarna.

3.2.1 Fördelningen kvinnor och män

Det ska observeras att de uppgifter vi presenterar nedan inte säger något om antalet deltagare eller öppet arbetslösa vid en viss bestämd tidpunkt utan istället återger inflödet i program respektive öppen arbetslöshet under helåret 2004. Generellt sett är männen starkt överrepresenterade bland dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Tabell 3.1. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt öppet arbetslösa fördelade på kvinnor och män i åldrarna 20 till 24 år. År 2004.

	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Totalt</i>
Ungdomsgarantin	12 561	8 880	21 441
Arbetsmarknadsutbildning	3 123	1 279	4 402
Totalt i program	34 640	24 248	58 888
Öppet arbetslösa, ej program	50 852	47 118	97 970

Källa: AMS.

Vi kan konstatera att ca 30 procent av personerna i åldrarna 20 till 24 år någon gång under 2004 var berörda av arbetslöshet, antingen som öppet arbetslösa (ca 19 procent) eller som programdeltagare (11 procent).⁷¹ Det är en mycket stor andel. Motsvarande uppgift för männen var 31 procent och för kvinnorna 28 procent. Det var ingen större skillnad på andelen öppet arbetslösa bland kvinnor och män i åldrarna 20 till 24 år. Däremot var det stora skillnader i programdeltagande. Ca 9 procent av kvinnorna påbörjade ett arbetsmarknadspolitiskt program under året. Bland männen var motsvarande andel 13 procent.

⁷⁰ Längre fram i tiden än 2004 går det inte att komma i Lisadatabasen.

⁷¹ Totalt uppgick populationen i åldrarna 20-24 år till drygt 520 000 personer år 2004.

Sammansättningen av ungdomsgarantin respektive arbetsmarknadsutbildning bekräftar den skeva könsfördelningen. Inom arbetsmarknadsutbildningen utgjorde männen 71 procent jämfört med 59 procent inom ungdomsgarantin. Den extremt höga andelen män inom arbetsmarknadsutbildning kan rimligen förklaras med att utbildningarna orienteras mot traditionellt mansdominerade yrkesområden.

3.2.2 Programdeltagarnas nationella ursprung

Utrikesfödda är generellt sett överrepresenterade bland arbetslösa och undersysselsatta. Men frågan är hur det ser ut på programsidan. Är de utrikesfödda i åldrarna mellan 20 och 24 år representerade i arbetsmarknadspolitiska program i proportion till sin andel av de öppna arbetslösa?

Tabell 3.2. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt öppet arbetslösa fördelade på inrikesfödda och utrikesfödda i åldrarna 20 till 24 år. År 2004.

	<i>Inrikesfödda</i>	<i>Utrikesfödda</i>
Ungdomsgarantin	17 878	3 563
Arbetsmarknadsutbildning	3 839	563
Totalt i program	49 870	9 018
Öppet arbetslösa, ej program	83 713	14 257

Källa: AMS.

Totalt sett uppgick de utrikesfödda till ca 14 procent av befolkningen i åldrarna mellan 20 och 24 år. Av det totala antalet programdeltagare utgjorde de utrikesfödda drygt 15 procent år 2004. Det är ingen särskilt uppseendeväckande överrepresentation med tanke på att andelen mottagare av ekonomiskt bistånd i samma åldrar uppgick till 21 procent bland de utrikesfödda.⁷² Bland inrikesfödda var motsvarande andel 8 procent. Andelen utrikesfödda var emellertid något högre i ungdomsgarantin, ca 20 procent, vilket också kunde förväntas med tanke på att detta program i första hand ska riktas till långtidsarbetslösa. Inom arbetsmarknadsutbildningen utgjorde de utrikesfödda ca 14 procent.

3.2.3 Programdeltagarnas utbildningsbakgrund

Vi har i de tidigare kapitlen resonerat mycket om utbildningens och utbildningsinriktningens betydelse för ungdomars etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden. Nu ska vi titta lite närmare på utbildningsbakgrunden hos deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program. Kan vi urskilja något bestämt mönster? Är de med enbart förgymnasial utbildning överrepresenterade bland dem i arbetsmarknadspolitiska program?

⁷² *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2004. Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll*, Socialstyrelsen 2005.

Tabell 3.3. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt öppet arbetslösa fördelade på högsta utbildningsnivå i åldrarna 20 till 24 år. År 2004.

	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Totalt</i>
Ungdomsgarantin	8 880	12 561	21 441
Okänd	23	23	46
Förgymnasial	2 011	3 221	5 232
Gymnasial	6 127	8 630	14 757
Eftergymnasial	719	687	1 406
Arbetsmarknadsutbildning	1 279	3 123	4 402
Okänd	-	3	3
Förgymnasial	180	637	817
Gymnasial	1 029	2 396	3 425
Eftergymnasial	69	88	157
Totalt i program	24 248	34 640	58 880
Okänd	147	260	407
Förgymnasial	5 158	8 653	13 811
Gymnasial	17 050	24 041	41 091
Eftergymnasial	1 893	1 686	3 579
Öppet arbetslösa, ej program	47 118	50 852	97 970
Okänd	402	521	923
Förgymnasial	7 207	9 115	16 322
Gymnasial	30 732	35 294	66 026
Eftergymnasial	8 777	5 922	14 699

Källa: SCB, Lisadatabasen.

Fördelar vi programdeltagarna på utbildningsnivå, med utgångspunkt från uppgifterna i tabell 3.3, upptäcker vi att andelen med enbart förgymnasial utbildning – i betydelsen att de saknar slutbetyg från gymnasieskolan – utgjorde 23 procent. 70 procent hade slutbetyg från gymnasiet och andelen med eftergymnasial utbildning var 6 procent. Vi urskiljer alltså en mycket kraftig överrepresentation för dem med grundskola som högsta avslutade utbildning. Andelen deltagare i ungdomsgarantin som saknar slutbetyg från gymnasieskolan var strax över 24 procent. Inom arbetsmarknadsutbildningen var andelen utan fullständig gymnasieutbildning lägre, strax under 19 procent.

Jämför vi med gruppen öppet arbetslösa utan programdeltagande under året framkommer vissa skillnader. Bland de öppet arbetslösa var det knappt 17 procent med enbart förgymnasial utbildning, 67 procent med slutbetyg från gymnasieskolan och 15 procent med eftergymnasial utbildning. Det innebär att andelen med gymnasieutbildning och eftergymnasial utbildning var betydligt större i denna grupp. De lågutbildade är alltså en prioriterad grupp inom de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Deltagarnas utbildningsinriktning

Det kan också vara intressant att uppmärksamma hur inriktningarna på utbildningarna ser ut hos deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program, dvs. att inte bara fokusera på utbildningsnivåer. Det är en stor grupp bland programdeltagarna som har en odefinierad eller okänd gymnasieutbildning. Ungefär 27 procent av deltagarna var år 2004 registrerade som gymnasieutbildade, men med en okänd utbildningsinriktning. Det ligger nära till hands att förmoda att det här i betydande utsträckning handlar om personer som har fått sin utbildning utomlands och att utbildningarna är svåra att jämföra med programinriktningarna inom det svenska utbildningssystemet. Men det kan också handla om personer som har gått olika slags specialutformade program.

Den enskilda gymnasieutbildning som var vanligast bland programdeltagarna år 2004 var Samhällsprogrammet. 8 procent av deltagarna hade slutbetyg från Samhällsprogrammet. Men det ska då samtidigt sägas att Samhällsprogrammet är det absolut största programmet och omfattar över 20 procent av det totala antalet elever inom gymnasieskolan.

De utbildningsinriktningar som är överrepresenterade bland programdeltagarna är främst Teknikprogrammet, Barn- och fritid samt Handels- och administration. Av det totala antalet gymnasieelever fanns drygt 6 procent inom Teknikprogrammet läsåret 2002/03. Bland programdeltagarna utgjorde de med slutbetyg från Teknikprogrammet knappt 12 procent. Det ska också noteras att av de 3 129 personer som deltog i programaktiviteter och som hade slutbetyg från Teknikprogrammet var majoriteten kvinnor, 1 817 deltagare. Teknikprogrammet är annars ett utpräglat "killdominerat" program. Läsåret 2002/03 utgjorde andelen kvinnliga studerande enbart 12 procent. Det stora antalet unga kvinnor med slutbetyg från Teknikprogrammet inom arbetsmarknadspolitiska program kan vara ett av uttrycken för de svårigheter som möter kvinnor som anträder traditionellt manliga arbetsmarknadssektorer.

1 389 av programdeltagarna hade slutbetyg från Barn- och fritidsprogrammet. Också här handlade det huvudsakligen om unga kvinnor. Läsåret 2002/03 var det ca 3,5 procent av den totala elevvolymen i gymnasieskolan som läste Barn- och fritidsprogrammet. Bland deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program utgjorde de med denna utbildningsinriktning mer än 5 procent. Även ett annat "tjejdominerat" program var överrepresenterat bland programdeltagarna, nämligen Handels- och administration. Mindre än 4 procent följde detta utbildningsprogram i gymnasieskolan läsåret 2002/03. Bland programdeltagarna utgjorde de med ett slutbetyg från Handels- och administration strax över 5 procent, varav en majoritet var tjejer.

Det "killdominerade" program som var mest överrepresenterat bland programdeltagarna var Elprogrammet. Mellan 5 och 6 procent av del-

tagarna hade slutbetyg från Elprogrammet 2004, medan andelen studerande inom detta program understeg 4 procent av den totala elevvolymen i gymnasieskolan läsåret 2002/03.

Samma mönster som för programdeltagarna som helhet kan urskiljas inom ungdomsgarantin. 30 procent av deltagarna med en fullföljd gymnasieutbildning har en okänd utbildningsinriktning. Knappt 9 procent har slutbetyg från Samhällsprogrammet, drygt 10 procent från Teknikprogrammet, 5 procent från Barn- och fritid, Handels- och administration och Elprogrammet. Inom arbetsmarknadsutbildningen utgjorde de med en okänd utbildningsinriktning från gymnasiet ungefär en tredjedel av det totala antalet programdeltagare. Strax över 8 procent hade slutbetyg från Samhällsprogrammet. Andelen med slutbetyg från Teknikprogrammet var försvinnande liten. Eftersom killarna dominerade stort inom arbetsmarknadsutbildningen var det fler med en bakgrund från ”killdominerade” program som Elprogrammet, Fordonsprogrammet och Industripprogrammet.

Ska vi dra någon slutsats av diskussionen om programdeltagarnas sammansättning, med avseende på utbildningsbakgrunden, kan vi konstatera att problemet inte bara är att en stor andel saknar gymnasial utbildning. En betydande andel av de med slutförd gymnasial utbildning har en oklar inriktning på sin utbildning. Det handlar sannolikt i många fall om relativt nyanlända invandrare. Det måste också ses som uppseendeväckande att Teknikprogrammet är så starkt representerat bland deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program. Här är det särskilt värt att notera det stora antalet kvinnor med denna utbildningsbakgrund. Arbetsmarknadsutbildningen utgör ett undantag.

Bland de öppet arbetslösa år 2004, som inte deltog i något arbetsmarknadspolitiskt program, var utbildningssammansättningen inte särskilt annorlunda än bland programdeltagarna. En något lägre andel, 22 procent, hade en gymnasial utbildning med okänd inriktning. Hela 16 procent hade slutbetyg från Teknikprogrammet. Bland de öppet arbetslösa dominerade emellertid männen bland dem med ett slutbetyg från Teknikprogrammet. Andelen arbetslösa kvinnor med slutbetyg från Teknikprogrammet utgjorde ungefär 40 procent.

3.3 Programdeltagarnas försörjningsvillkor

Frågan är då hur försörjningssituationen ser ut för programdeltagarna. Hur stor andel lever huvudsakligen på ekonomiskt bistånd, sett över helåret, och hur många har sin huvudsakliga inkomst från förvärvsarbete? De uppgifter vi presenterar nedan visar den dominerande inkomsten under året. Det ska också poängteras att uppgifterna inte säger något om den absoluta inkomstnivån.

Tabell 3.4. Dominerande inkomst för programdeltagare och öppet arbetslösa mellan 20 och 24 år under år 2004.

	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Totalt</i>
Ungdomsgarantin	8 880	12 561	21 441
Inkomst av förvärvsarbete	3 604	4 906	8 510
Arbetslöshetsers. och aktivitetsstöd	3 374	5 002	8 376
Ekonomiskt bistånd	1 617	2 198	3 815
Ingen	285	455	740
Arbetsmarknadsutbildning	1 279	3 123	4 402
Inkomst av förvärvsarbete	630	1 446	2 076
Arbetslöshetsers. eller aktivitetsstöd	578	1 491	2 069
Ekonomiskt bistånd	66	167	233
Ingen	5	19	24
Totalt i program	24 248	34 640	58 888
Inkomst av förvärvsarbete	11 601	16 085	27 689
Arbetslöshetsers. och aktivitetsstöd	8 451	12 717	21 168
Ekonomiskt bistånd	3 475	4 785	8 260
Ingen	721	1 053	1 774
Öppet arbetslösa, ej program	47 118	50 852	97 970
Inkomst av förvärvsarbete	35 374	38 682	74 056
Arbetslöshetsers. och aktivitetsstöd	4 599	3 903	8 502
Ekonomiskt bistånd	4 925	5 272	10 197
Ingen	2 995	2 220	5 215

Källa: SCB. Lisadatabasen.

Försörjningssituationen ser väldigt olika ut om vi jämför dem som deltog i arbetsmarknadspolitiska med dem som någon gång under året var arbetslösa, men inte deltog i någon programaktivitet. Ser vi först till programdeltagarna var det 47 procent vars inkomster huvudsakligen härstammade från förvärvsarbete under året. 36 procent av det totala antalet programdeltagare hade sin huvudsakliga inkomst från arbetslöshetsrelaterade ersättningar, antingen i form av a-kasseersättning eller aktivitetsstöd. 14 procent levde huvudsakligen på ekonomiskt bistånd.

Bland de som någon gång varit öppet arbetslösa såg relationerna annorlunda ut. 76 procent hade sin huvudsakliga inkomst från förvärvsarbete, 9 procent från arbetslöshetsrelaterad ersättning och 10 procent i form av ekonomiskt bistånd. Dessa uppgifter stärker återigen bilden av att programdeltagarna är i en mer bekymmersam social situation än de som räknas till gruppen öppet arbetslösa. Det bör förstås understrykas att kategorin öppet arbetslösa utan programerfarenhet rymmer personer som varit arbetslösa allt från några enstaka dagar till längre perioder. Fast även bland de öppet arbetslösa finns det en grupp som har en svår försörjningssituation. Att 10 procent huvudsakligen försörjer sig via ekonomiskt bistånd kan inte uppfattas som acceptabelt. Det återspeglar i sin tur att andelen med arbetslöshetsrelaterad ersättning

som dominerande inkomst är relativt låg, under 10 procent. Allt för många unga vuxna har inte lyckats uppfylla villkoren för en tillräcklig ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Ser vi specifikt på försörjningssituationen bland dem som deltar i ungdomsgarantin bekräftas uppgifterna att denna insats rymmer unga arbetslösa med särskilt problematiska försörjningsvillkor. 40 procent av deltagarna hade inkomst från förvärvsarbete som sin huvudsakliga inkomst under året. 39 procent försörjde sig huvudsakligen på arbetslöshetsrelaterad ersättning och 18 procent på ekonomiskt bistånd. I tabell 3.4 framgår också att försörjningsförhållandena för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning var väldigt annorlunda än inom ungdomsgarantin. I gruppen med arbetsmarknadsutbildning var det enbart 5 procent som huvudsakligen försörjde sig på ekonomiskt bistånd. Andelarna för förvärvsinkomster respektive arbetslöshetsrelaterad ersättning var i båda fallen 47 procent. Dessa uppgifter stärker också bilden av att de som anvisas till arbetsmarknadsutbildning i allmänhet är i en mer gynnsam situation, både ur ett allmänt arbetsmarknadsperspektiv och ur försörjningssynpunkt, jämfört med deltagare i ungdomsgarantin och i andra typer av program. En förklaring till detta är sannolikt målet att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning ska få jobb kort efter avslutad åtgärd. Detta mål påverkar naturligtvis bedömningarna av vilka som ska anvisas till arbetsmarknadsutbildning. Vi återkommer till denna fråga längre fram i delbetänkandet.

3.4 Slutsatser

Avslutningsvis kan vi alltså konstatera att försörjningssituationen är mycket bekymmersam för många ungdomar och unga vuxna som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Mer än 8 000 personer, eller 14 procent av programdeltagarna, i åldrarna mellan 20 och 24 år hade ekonomisk bistånd som sin huvudsakliga inkomst under år 2004. Till detta kommer en grupp på över 20 000 individer som huvudsakligen försörjde sig på arbetslöshetsrelaterade ersättningar under året. Räknar vi ihop de som försörjde sig på ekonomisk bistånd bland programdeltagarna och gruppen öppet arbetslösa, utan programdeltagande, kommer vi fram till att andelen som huvudsakligen levde på ekonomiskt bistånd utgjorde strax under 4 procent av det totala antalet personer i åldersgruppen. Motsvarande andel som försörjde sig via arbetslöshetsrelaterad ersättning var strax under 6 procent.

Vi har redan påtalat att beroende av ekonomiskt bistånd i väldigt hög grad är kopplat till etnicitet. Utrikesfödda med en bakgrund utanför Norden utgjorde ca 28 procent av det totala antalet programdeltagare med ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst. Bland de öppet arbetslösa var andelen ännu högre, ca 37 procent.

Beroendet av ekonomiskt bistånd är också starkt relaterat till utbildning. 52 procent av dem som hade försörjningsstöd som huvudsaklig inkomst under året och som deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program saknade gymnasieutbildning. Bland de öppet arbetslösa som huvudsakligen försörjde sig via ekonomiskt bistånd var andelen utan fullbordad gymnasieutbildning lika hög, strax under 52 procent.

När vi studerar deltagarna i ungdomsgarantin respektive arbetsmarknadsutbildning ser bakgrundsbilderna väldigt olika ut. Inom ungdomsgarantin var det ungefär en fjärdedel som saknade fullbordad gymnasieutbildning år 2004 jämfört med ungefär en femtedel bland dem som deltog i arbetsmarknadsutbildning. I hela åldersgruppen 20-24 år var det ca 15 procent som saknade fullbordad gymnasieutbildning.

Bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning var det enbart ca 5 procent som huvudsakligen försörjde sig via ekonomiskt bistånd jämfört med 18 procent bland de som deltog i ungdomsgarantin. I åldersgruppen 20-24 år som helhet var det bara ett fåtal procent som huvudsakligen försörjde sig på försörjningsstöd under helåret 2004.

Uppgifter gällande andelarna utrikesfödda av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och ungdomsgarantin var 13 respektive 17 procent.

Våra uppgifter stärker följaktligen bilden av att det sker en kraftig selektion av unga arbetslösa vid anvisning till olika aktiviteter. Ungdomsgarantin rymmer i högre grad än arbetsmarknadsutbildning och andra arbetsmarknadspolitiska program unga arbetslösa med särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och klara sin försörjning.

Sammantaget illustrerar våra uppgifter att för de arbetslösa i åldrarna mellan 20 och 24 år som tillhör gruppen särskilt utsatta, till vars kärna de 20 000 individer som huvudsakligen lever på försörjningsstöd måste räknas, är utbildningsbakgrunden ett helt avgörande handikapp. Utrikesfödda är överrepresenterade bland dem som saknar fullbordad gymnasieutbildning, men till detta kommer naturligtvis också andra faktorer som gör att utrikesfödda har svårare att konkurrera om jobben än inrikesfödda.

4 Dagens utbildningsinsatser för arbetslösa ungdomar

I det här kapitlet redogörs för olika arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser riktade till arbetslösa ungdomar 20-24 år. Vi har delat in insatserna i tre huvudkategorier beroende på hur ansvaret för insatserna är fördelat mellan staten och kommunerna.

För det första redovisas insatser som sker i samverkan mellan AMS och enskilda kommuner. I denna kategori beskriver vi *ungdomsgarantin* som bedrivs i kommunal regi på grundval av avtal med länsarbetsnämnderna och med finansiering av AMS. Här ges även exempel på att kommuner sökt medel från Svenska ESF-Rådet⁷³ för att utveckla verksamheten inom ramen för ungdomsgarantin.

Den andra kategorin beskriver program som AMS bedriver helt i egen regi. Här ingår *arbetsmarknadsutbildning* och *lärlingsplatser*. Vidare redogör vi för *två särskilda satsningar inom folkbildningen*, som pågick under åren 2005 och 2006 genom att AMS finansierade ett antal studieplatser på ett urval folkhögskolor.

Den tredje kategorin handlar om den verksamhet som kommuner bedriver för arbetslösa ungdomar med försörjningsstöd. Här är dock uppgifterna mer knapphändiga. I många fall har kommuner sökt medel från Svenska ESF-Rådet även till projekt som riktats mot denna målgrupp.

Av redovisningen framgår kort de regler som styr olika program och insatser, innehållet i insatserna samt uppföljning av resultat och i den mån det finns utvärderingar vilka effekterna har varit.

Det totala antalet 20-24-åringar i landet uppgick år 2006 till 541 577 personer. Av antalet ungdomar i denna åldersgrupp var 151 616 arbetslösa *någon gång*⁷⁴ under år 2006. I *genomsnitt per månad* var 30 103 ungdomar i åldern 20-24 år arbetslösa under året. Motsvarande siffra för *långtidsarbetslösa*⁷⁵ var 1 898.

Den mest förekommande aktiviteten/insatsen för arbetslösa 20-24-åringar var ungdomsgarantin⁷⁶ som 21 785 ungdomar påbörjade under år 2006. Näst vanlig var arbetsmarknadsutbildning som 7 564 ungdomar påbörjade under året. I lärlingsplatser började under samma år 1 951 ungdomar i åldern 20-24 år. AMS satsningar på utbildningsplatser i

⁷³ Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige.

⁷⁴ Källa: AMS.

⁷⁵ För personer under 25 år definieras en person som långtidsarbetslös efter tre månaders sammanhängande arbetslöshetsperiod. Personer över 25 år räknas som långtidsarbetslösa om arbetslöshetsperioden överstiger sex månader.

⁷⁶ Före augusti 2000 benämndes programmet utvecklingsgaranti.

folkhögskolor genom Ungdomsplatser-AMS och Vägen in i arbetslivet (VIA) samlade 1 077 respektive 598 deltagare under år 2006.

Detta visar att andelen ungdomar som deltagit i arbetsmarknadsutbildning, lärlingsplatser och satsningarna inom folkbildningen är mycket liten jämfört med andelen ungdomar i ungdomsgarantin.

4.1 Ungdomsgarantin

Ungdomsgarantin infördes 1998 och syftar till att utveckla ungdomars kompetens genom aktiverande och utvecklande insatser så att deras möjligheter till arbete eller studier förbättras. Enligt den överenskommelse som tecknats i flertalet kommuner med respektive länsarbetsnämnd tar kommunen över ansvaret för att sysselsätta ungdomar, 20-24 år, om arbetsförmedlingen inte kunnat föreslå något lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program inom 90 dagar. Därefter ska kommunen erbjuda den unge utvecklingsinsatser inom tio dagar, vilka ska bygga på en individuell handlingsplan.

Utvecklingsinsatserna ska omfatta heltid och kan innehålla olika typer av kompetensutveckling, t.ex. höjning av baskunskaper, att utbildning varvas med praktik eller enbart praktik som ger yrkeserfarenhet. Insatserna ska anpassas efter lokala förutsättningar och kan genomföras i samarbete med t.ex. skola, studieförbund eller ideella organisationer. Varje ungdom som deltagit i ungdomsgarantin ska få ett intyg som beskriver vilka utbildnings- och arbetsmoment som ingått.

För deltagare i ungdomsgarantin finns tre olika ersättningsformer. Ungdomar som kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen. Ungdomar som enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har rätt till försörjningsstöd får en ersättning som motsvarar detta bistånd. Ungdomar som varken har rätt till arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd får en statligt finansierad utvecklingsersättning på en nivå som anges i lagen och betalas ut av kommunen. I kapitel 3 redovisas hur försörjningsvillkoren såg ut för ungdomar som deltog i ungdomsgarantin år 2004.

Den totala kostnaden för år 2006 uppgick till 603 miljoner kronor, varav cirka 35 procent var ersättning till kommunerna.

4.1.1 Uppföljning av verksamheten

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) årsrapport 2005⁷⁷ började totalt 24 279 ungdomar i ungdomsgarantin under året. Av dessa var 58 procent män och 42 procent kvinnor. Under budgetåret 2005 deltog i genomsnitt

⁷⁷ Ure 2006:1 Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2005 Arbetsmarknadsstyrelsen.

knappt 5 800 personer per månad i ungdomsgarantin. Trots att ungdomsgarantin får pågå i högst tolv månader var den faktiska tiden i insatsen år 2005 betydligt kortare. Den genomsnittliga tiden för deltagande var knappt tre månader.

Av AMS uppföljning framgår inte vilka aktiviteter ungdomarna har deltagit i inom ramen för ungdomsgarantin. De senaste uppgifterna om vilka insatser som ingått i ungdomsgarantin finns i Ungdomsstyrelsens rapport *En på hundra*.⁷⁸ Av rapporten framgår att mer än hälften, 59 procent, av ungdomarna enbart hade deltagit i praktik, som främst anordnats inom kommunernas egna verksamheter. Cirka 16 procent hade haft utbildning som huvudsaklig sysselsättning och övriga hade kombinerat utbildning och praktik. Den vanligaste utbildningen var jobbsökarutbildning. Därefter kom teoretiska studier för att höja bas-kunskaperna inom t.ex. kommunal vuxenutbildning. Som tredje största utbildningsform kom praktiska utbildningar med varierande inriktningar. Den minst vanliga formen av utbildning var datortek.

Deltagare som avslutade ungdomsgarantin år 2005

I AMS årsrapport används andel i arbete 30, 90 och 180 dagar efter avslutat program som mått på programmets/insatsens resultat. Andelen i arbete 90 respektive 180 dagar efter avslutad insats uppgick till 36 respektive 39 procent. Motsvarande andel efter 30 dagar var 32 procent. Kvinnor fick i något större omfattning arbete jämfört med män vid mätningar både 30 och 90 dagar efter insatsen. Skillnaden jämnades ut efter 180 dagar. För samtliga mätperioder gäller att flertalet som fick arbete gick till en icke-subventionerad anställning. Knappt 4 procent hade ett subventionerat arbete 90 dagar efter insatsen, varav andelen män var högre än andelen kvinnor. Enligt AMS tenderar andelen som efter avslutad insats går till ett subventionerat arbete att öka. En relativt stor andel, knappt 20 procent av deltagarna, avaktualiserades på grund av okänd orsak, annan utbildning eller återremitterad till annan myndighet 90 dagar efter avslutad insats.

⁷⁸ En på hundra Utvecklingsgarantins tredje år, Ungdomsstyrelsen Utredning 23, 2000.

Tabell 4.1 Resultat 30, 90 och 180 dagar efter avslutad ungdomsgaranti budgetåret 2005 för män (M), kvinnor (K) och totalt (T)⁷⁹

Nystatus	Budgetåret 2005								
	30 dagar			90 dagar			180 dagar		
	M	K	T	M	K	T	M	K	T
Arbete	31,4	33,8	32,4	35,7	37,6	36,5	39,0	39,5	39,2
– därav arbete utan stöd ¹	27,3	31,9	29,3	30,4	35,1	32,3	32,3	36,1	33,9
– därav arbete med stöd ²	4,1	1,9	3,2	5,3	2,6	4,2	6,7	3,4	5,3
Arbetslösa ³	43,9	41,1	42,7	34,8	30,2	32,8	26,9	22,6	25,1
I annat program	7,0	4,9	6,2	7,8	5,8	6,9	8,7	6,1	7,6
Övriga inskrivna ⁴	4,0	5,1	4,5	3,6	4,0	3,8	3,9	4,0	3,9
Övriga avaktualiserade ⁵	13,6	15,0	14,2	18,1	22,4	19,9	21,5	27,9	24,2
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Avser sökandekategori 21–23, 31, 41 samt avaktualiseringsorsak 1–3.

² Avser sökandekategori 35, 42–43, 47–50 samt avaktualiseringsorsak 4.

³ Avser sökandekategori 11 samt 96–98.

⁴ Avser sökandekategori 14, 34 samt 91.

⁵ Avser avaktualiseringsorsak 5–7 och 9.

Källa: AMS

I april 2006 genomförde AMS en enkät där samtliga länsarbetsnämnder fick redovisa aktuell situation för ungdomsprogrammen. Enligt AMS återrapportering till regeringen (2006) om ungdomar⁸⁰ saknades avtal om ungdomsgarantin i 41 kommuner i april 2006. I fyra av dessa angavs att avtal skulle träffas senare under året. I kommuner där det inte fanns avtal deltog unga arbetslösa i andra arbetsmarknadspolitiska program, som datortek, arbetspraktik eller i olika projekt.

Enligt bestämmelserna ska den unge efter avslutad insats få ett intyg om vilka kunskaper och färdigheter som uppnåtts. Drygt hälften av länsarbetsnämnderna hade utfärdat intyg. I övriga län angav man att intyg skulle utformas och införas.

4.1.2 Exempel på hur man i Örebro arbetat med ungdomar i ungdomsgarantin med stöd av Mål 3-medel⁸¹

I samarbete mellan Örebro kommun och arbetsförmedlingen i Örebro har två projekt med ekonomiskt stöd från Svenska ESF-Rådet genomförts för ungdomar inom ramen för ungdomsgarantin. Det första projektet, *Youthlink*, startade i februari 2002 och pågick i två år. Det andra projektet *Ung Refill*, som är en fortsättning på Youthlink, startade i april 2004 och avslutades i mars 2006. I april 2006 övergick Ung Refill till ordinarie verksamhet för 35 deltagare per månad. Avtalet för

⁷⁹ Resultat avseende 30, 90 och 180 dagar beräknas utifrån de som avslutat ungdomsgarantin under perioden 200410–200509.

⁸⁰ Återrapportering Ungdomar h. enligt regleringsbrevet för 2006, Dnr 05-3790-00, Arbetsmarknadsstyrelsen.

⁸¹ I kapitel 4 och 5 presenteras ett antal enskilda projekt som dels bygger på informella utvärderings- och projektrapporter, dels muntliga kontakter.

ungdomsgarantin upphörde i december 2006. Ungdomar med ekonomiskt bistånd har därefter ingått i Ung Refills verksamhet som förlängts till sista mars 2007.

Genom att inledningsvis kartlägga ungdomarnas resurser, behov, intressen och önskemål gav man ungdomarna möjligheter att pröva olika modeller och strategier för inträde på arbetsmarknaden. Ungdomarna erbjöds studier i kommunal vuxenutbildning och vid behov undervisning av specialpedagoger som arbetade i projekten. Det fanns även möjlighet att läsa in körkortsteori. Studiecirklar anordnades för att motivera ungdomarna att börja studera.

Praktik förekom i varierande omfattning utifrån ungdomarnas behov och intressen. Praktiken ägde rum i butiker, lager, speditioner, skolor/fritidsverksamhet, byggarbetsplatser, caféer och restauranger. Syftet med praktiken varierade från att testa ett yrkesområde till att komma till en arbetsplats med förhoppning att bli kvar. I projektet arbetade man processinriktat med vägledningssamtal som ett viktigt instrument. Genomsnittstiden för ungdomarnas deltagande var sex månader.

Målet för projektet Youthlink var att 30 deltagare skulle få ett arbete, 60 gå vidare till studier och 95 ha upplevt att möjligheterna att ta sig in på arbetsmarknaden hade stärkts. 142 ungdomar deltog i Youthlink varav 117 avslutade och 25 fortsatte i det efterkommande projektet Ung Refill. Av de 117 ungdomar som slutförde projektet fick 35 procent arbete (tillsvidareanställningar, provanställningar, startat eget företag, bemanningsföretag, tillfälliga anställningar) och 19 procent påbörjade utbildning (t.ex. folkhögskola, kommunal vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning, privata utbildningar). Övriga, 46 procent, gick tillbaka till arbetsförmedlingen eller annat (t.ex. flyttade från orten, gick på föräldraledighet, militärtjänstgöring).

Det förväntade resultat av projektet Ung Refill var att 60 procent av det totala antalet deltagare skulle ha fått arbete, påbörjat utbildning eller lämnat in ansökan om utbildning samt att 85 procent skulle vara nöjda med insatsen efter projekttidens slut. 174 ungdomar deltog i Ung Refill varav 142 avslutade och 32 fortsatte i projektet när detta övergick till ordinarie verksamhet. Av de 142 ungdomar som slutförde projektet fick 30 procent arbete, 27 procent påbörjade utbildning och övriga, 43 procent, gick tillbaka till arbetsförmedlingen eller annat.

4.1.3 Utvärderingar av Ungdomsgarantin⁸²

Nedan redovisas resultaten av aktuella utvärderingar av ungdomsgarantin

Riksrevisionens utvärdering⁸³

Riksrevisionen har granskat arbetsförmedlingens insatser för ungdomar med utgångspunkt i de kommunala ungdomsprogrammen ungdomsgarantin och kommunala ungdomsprogrammet. Granskningen omfattar hela kedjan från att en ungdom skrivits in på arbetsförmedlingen till att den unge lämnar programmet.

Riksrevisionen konstaterar att det fanns brister i arbetsförmedlingens insatser under ungdomarnas tre första månader vid arbetsförmedlingen, dvs. innan de anvisats till programmen. Tre fjärdedelar av kontoren gav inte ungdomarna det stöd de behövde för att söka arbete. Det vanligaste problemet var enligt Riksrevisionen att handlingsplanerna uppdaterades för sällan. Andra problem som lyftes fram var bristen på förslag på lämpliga arbeten att söka, hjälp med ansökningshandlingar och möten med arbetsförmedlare.

Riksrevisionen betonar att arbetsförmedlingens insatser kan förbättras även när det gäller stöd till ungdomarnas arbetssökande när de anvisats till programmen. Mer än hälften av kontoren följde inte upp eller uppmuntrade ungdomarnas arbetssökande. Enligt Riksrevisionen släppte arbetsförmedlingen taget om ungdomarna genom att lämna över ansvaret till kommunerna. Vid flera kontor hade heller inte reformen att inleda programmen med jobbsökaraktiviteter fått genomslag.

Vidare påtalas att det fanns brister i hur arbetsförmedlingen styrde kommunens insatser, bl.a. när det gällde att se till att programmen utgick från den unges individuella handlingsplan. En tredjedel av kommunerna hade samma upplägg för alla ungdomar, vilket innebar att individuella behov inte tillgodosågs. Detta hänger enligt Riksrevisionen samman med att förmedlingarna inte lyckats öka omfattningen av utbildningsinsatser i ungdomsgarantin, som enligt Riksrevisionen till största delen inriktats på praktik. Införandet av ett kompetensintyg hade heller inte fått fullt genomslag.

Riksrevisionens slutsatser är bl.a. att många arbetsförmedlingskontor brustit i sitt stöd till ungdomarna. Samtidigt betonas att det fanns stora

⁸² I detta delbetänkande redovisas endast utvärderingar som rör ungdomar och som utförts de senaste åren. I slutbetänkandet kommer vi att redovisa fördjupade utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning som rör alla åldersgrupper.

⁸³ Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen, Riksrevisionen, RiR 2006:14.

skillnader mellan olika kontor i detta avseende, vilket innebar att ungdomarna inte fick en likvärdig behandling.

Riksrevisionens framför också kritik mot AMS och kommunerna för bristande samordning avseende insatser för unga arbetslösa och konstaterar att systemet med ett delat ansvar mellan AMS och kommunerna inte har fungerat.

IFAU:s utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program för unga⁸⁴

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat i vilken utsträckning ungdomar hjälps av att de behandlas annorlunda än äldre arbetslösa inom arbetsmarknadspolitiken. Studien omfattar perioder från 1999 till 2003.

Resultaten tyder på att deltagare i ungdomsgarantin hade en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Andelen utomnordiska invandrare, andelen med enbart grundskoleutbildning, andelen utan a-kassa och andelen med socialbidrag var högre bland deltagarna i ungdomsgarantin. Detta bekräftas också av uppgifter i föregående kapitel.

I utvärderingen studeras övergången till arbete under 600 dagar efter programstarten. Jämförelsen görs mellan deltagare i ungdomsgarantin och jämnåriga deltagare med liknande bakgrund i arbetsmarknadsutbildning eller arbetspraktik.⁸⁵ Resultaten visar att ungdomspolitiken förkortade perioderna av arbetslöshet för unga arbetslösa, men att effekterna inte hade långtidsverkan. IFAU pekar också på att kommunala ungdomsprogram fungerade sämre än normala AMS-program när det gäller sysselsättning både på kort och lång sikt, men att de ledde till att fler började i reguljär utbildning. Vidare framgår att arbetsmarknadsutbildning på kort sikt fungerade sämre än praktikprogram. På lång sikt går resultatet enligt IFAU åt motsatt håll. IFAU:s tolkning är att arbetsmarknadsutbildning gav en högre produktivitet och därför högre reservationslön (dvs. den lägsta lön individen kräver för att acceptera ett jobberbjudande), vilket ger negativa effekter på kort men positiva effekter på lång sikt.

Vid en jämförelse mellan kvinnor och män var skillnaderna genomgående små, åtgärderna hade samma effekt för båda könen.

En tidigare utvärdering av Carling & Larsson⁸⁶ baseras på tre olika jämförelser:

⁸⁴ Forslund, Anders och Oskar Nordström Skans, (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga? IFAU Rapport 2006:5.

⁸⁵ Av utvärderingen framgår inte vilken verksamhet som ingått i ungdomsgarantin.

⁸⁶ Carling, K & L. Larsson. 2005. Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12:301-319.

- 24-åringar som ingick i ungdomsgarantin och 25-åringar som inte gjorde det,
- att en femtedel av kommunerna inte infört ungdomsgarantin samt
- att programmet fanns 1998 men inte 1997.

Utvärderingen jämför effekten av att ha omfattats av garantin med att inte ha omfattats. Studien, där man följde ungdomar fram till och med juni år 2000, visar att garantin inte fungerade som garanti. Carling & Larsson fann inget stöd för att ungdomsgarantin haft någon nämnvärd positiv inverkan på ungdomarnas möjligheter att få arbete. De flesta ungdomar fanns kvar hos arbetsförmedlingen långt efter sina första 100 dagar som arbetslösa. Andelen som slussades in i något program ökade bara från cirka 25 procent till 30 procent under den tidsperiod som studerades. Enligt utvärderingen kan det negativa resultatet bero på inkörningsproblem i samband med införandet av en ny modell.

Enkät från Sveriges Kommuner och Landsting angående insatser för arbetslösa ungdomar⁸⁷

Hösten 2005 gick Sveriges Kommuner och Landsting ut med en s.k. snabbenkät för att få en överblick av hur kommunerna uppfattar att åtgärder för ungdomar fungerar.

Enkäten sändes ut till kontaktpersoner för arbetsmarknadspolitiska frågor i alla kommuner. Svar efterfrågades enbart från kommuner som tecknat avtal med länsarbetsnämnder. Enkäten gällde både kommunalt ungdomsprogram och ungdomsgarantin och besvarades av 62 kommuner. Av praktiska skäl var svarstiden begränsad till en vecka, vilket kan förklara den relativt låga svarsfrekvensen.

Som nämns i kapitel 3 skiljer kommunerna ofta inte på verksamheterna inom det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin. Redovisningen som följer avser enbart ungdomsgarantin.

Resultatet visar att i de kommuner som besvarat enkäten anvisades 60 procent av ungdomarna till ungdomsgarantin efter 90-100 dagar. Vidare framgår att anvisningstiderna hade blivit kortare de två senaste åren. I en majoritet av de svarande kommunerna anvisades ungdomarna endast i undantagsfall till längre perioder än tre månader och i var fjärde kommun varierade anvisningstidens längd. Endast en kommun uppgav att ungdomar anvisats upp till ett år. Skälet till att arbetsförmedlingen förkortat anvisningstiderna uppgavs av flertalet kommuner bero på bristande ekonomiska resurser hos arbetsförmedlingarna och att dessa prioriterat andra arbetslösa och andra insatser, t.ex. aktivitetsgarantin.

⁸⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, Synpunkter på ungdomsinsatserna, Diskussionsmaterial 2005-11-18.

På frågan om kvalitén i ungdomsgarantin påverkas av anvisningstidens längd ger svaren en delvis motsägelsefull och otydlig bild. Flertalet var överens om att de kommunala arbetsmarknadsenheterna skulle kunna göra ett bättre jobb om de fick mer tid på sig. Kommunerna upplevde det som ett misslyckande när de tvingats avbryta en pågående åtgärd därför att anvisningstiden var slut. En nackdel med de korta anvisningstiderna uppgavs vara att kommunens personal inte hann lära känna ungdomarna tillräckligt bra för att se vilka som behövde extra stödinsatser.

Avgörande för kvaliteten var enligt de svarande inte anvisningstiden i sig utan att kommunen kunnat erbjuda nödvändiga insatser. Några kommuner påpekade vikten av att undvika att ungdomarna fastnade i ungdomsåtgärderna. Dessa kommuner godkände därför endast korta praktikplaceringar. Samtidigt påpekade de att om ungdomarna skulle komplettera tidigare utbildning eller prova olika yrken fungerade inte korta anvisningar och att det ibland också krävdes lite längre tid för att etablera arbetsgivarkontakter.

Kommunerna ombads också i enkäten att ange vilka eventuella förbättringar som borde genomföras för att öka ungdomars möjligheter att få arbete. Flera kommuner pekade på behovet av individanpassade insatser och individuella kontaktpersoner för att hålla regelbunden kontakt med ungdomarna. Mer tid för motiverande samtal, förberedande insatser och tidiga jobbsökaraktiviteter efterlystes. Handlingsplanen ansågs viktig liksom nära samarbete med arbetsgivare på orten och varvning av utbildning och praktik.

Möte på Sveriges Kommuner och Landsting⁸⁸

I januari 2007 inbjöd Sveriges Kommuner och Landsting företrädare från åtta kommuner för att diskutera frågor rörande kommunernas arbete med arbetslösa ungdomar. De inbjudna representerade stora och små kommuner runt om i landet. Till mötet inbjöds även representanter för Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning. Ett antal frågor om ungdomsgarantin och ungdomsinsatser generellt sändes ut till kommunföreträdarna som förberedelse inför mötet.

Av kommunernas redogörelse framkom bl.a. följande. Samarbetet med arbetsförmedlingen upplevdes av flertalet som positivt, vilket exemplifierades på olika sätt. Från några kommuner framfördes dock att det fanns brister i arbetsförmedlingens sammanställning av personuppgifter och att ungdomarna ofta saknade handlingsplaner när de kom till ungdomsgarantin. Detta uttrycktes från en kommun som att ”vi gör det jobb som arbetsförmedlingen borde göra när det gäller handlingsplaner och jobbsökaraktiviteter”. Vidare påtalades problemet att AMS i sin

⁸⁸ Förteckning över deltagare vid mötet se bilaga 3.

definition av fullföljd gymnasieutbildning inte tar hänsyn till om betygen innehåller ämnen som den unge inte blivit godkänd i.

Anvisning till ungdomsgarantin hade som regel skett efter 90-100 dagar. I en kommun hade ungdomarna anvisats snabbare, vilket upplevdes positivt. Samtliga kommunföreträdare uppgav att tiden i ungdomsgarantin hade kortats ned väsentligt de senaste två åren till att som regel omfatta tre månader, vilket ansågs otillräckligt för flertalet ungdomar. En kommunföreträdare angav att anvisningstiden varierat mellan en till tre månader.

Praktik uppfattades som ett mycket viktigt inslag i ungdomsgarantin och hade förekommit i alla kommuner. Omfattningen av praktiken varierade från fyra veckor upp till två månader och hade erbjudits både inom kommunal och privat verksamhet. I ett par kommuner fanns särskilda praktiksamordnare, medan andra hade överlåtit till ungdomarna att själva ordna praktikplatser. I de fall ungdomarna misslyckats med detta hade personalen hjälpt till.

På frågan om det förekommit utbildningsinslag i ungdomsgarantin framkom stora skillnader avseende ungdomarnas möjlighet till utbildning, exempelvis inom kommunal vuxenutbildning. Arbetsförmedlingarna hade satt upp olika begränsningar. I vissa kommuner hade möjlighet funnits för ungdomarna att läsa enstaka ämnen i kommunal vuxenutbildning eller att delta i riktad utbildning mot olika yrkesområden. Medan vissa kommuner inte alls tillåtit inslag av reguljär utbildning.

Ett problem som lyftes fram var att ungdomar som anvisades till ungdomsgarantin var mycket heterogena och att deras behov av stöd och insatser varierade. Det uttrycktes som att vissa ungdomar representerade en resursstark grupp som "inte borde finnas i ungdomsgarantin". En annan grupp beskrevs som resurssvag med stora behov av stöd och hjälp för att komma vidare.

På frågan om vad som är viktigt att bevara i den nya jobbgarantin utifrån erfarenheter av arbete med arbetslösa ungdomar lyftes framför allt tre områden fram.

- Ökad individualisering. Längre tid för att lära känna ungdomarna, särskilt när det gäller ungdomar som kan betecknas som "resurssvaga" och särskilt utsatta.
- Praktik och arbetsgivarkontakter, att branscherna är med och skapar förutsättningar för utbildning.
- Tydligare ansvars- och rollfördelning mellan arbetsförmedlingen och kommunen och långsiktiga avtal för att den som ska ansvara för insatsen ska kunna göra ett bra arbete.

4.1.4 Slutsatser

Trots att ungdomsgarantin pågått sedan år 1998 är kunskapen om den verksamhet som bedrivits inom ramen för programmet begränsad. De få nationella utvärderingar som genomförts säger inte mycket om de insatser som ungdomarna har erbjudits.

Hur anvisning till ungdomsgarantin har skett är oklart. Det framgår inte på vilka grunder ungdomar anvisats till ungdomsgarantin eller till något annat program, t.ex. arbetsmarknadsutbildning⁸⁹. Tydliga indikatorer finns också på att det stöd som den unge borde få i samband med inskrivning på förmedlingen ofta inte fungerat, vilket påtalades av Riksrevisionen och även framkom vid mötet i januari 2007 på Sveriges Kommuner och Landsting. Uppenbara brister finns även när det gällde uppföljning från arbetsförmedlingens sida under tiden i ungdomsgarantin och efter avslutat program.

Den genomsnittliga tiden för deltagande i ungdomsgarantin var kort, tre månader. Den korta tid som flertalet ungdomar de senaste åren anvisats till ungdomsgarantin verkar för många ha varit otillräcklig för att nå syftet för programmet.

Av AMS återrapportering till regeringen (2006) framgår att endast drygt hälften av länsarbetsnämnderna hade utfärdat kompetensintyg efter slutförd insats. Även Riksrevisionen påtalar denna brist i sin granskning. Detta är ett problem i sig. Ett större problem är att det saknats tydliga riktlinjer för vad som ska ingå i ungdomsgarantin, vilket medför att det inte finns någon likvärdighet i de kompetensintyg som utfärdats och att intygens status därmed kan ifrågasättas. Otydliga riktlinjer för vad ungdomsgarantin ska innehålla har fått till följd att ungdomarna inte fått en likvärdig bedömning. Det bör dock tilläggas att det finns arbetsförmedlingar där arbetet med ungdomar fungerat mycket väl, vilket även påtalas av Riksrevisionen.

Utvärderingar visar relativt negativa resultat när det gäller vilka effekter ungdomsgarantin haft för de ungdomar som deltagit. Enligt IFAU:s utvärdering har deltagande i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik i större omfattning lett till att ungdomarna fått arbete jämfört med deltagande i ungdomsgarantin. När det gäller andelen som påbörjade studier visar ungdomsgarantin ett bättre resultat än de båda andra programmen.

Vare sig i uppföljningar eller utvärderingar har man tagit fasta på vilka olika typer av insatser som ingått i ungdomsgarantin eller vad som fungerat bra respektive dåligt för olika ungdomar.

⁸⁹ Enligt IFAU anvisades ungdomar som stod långt från arbetsmarknaden till ungdomsgarantin jämfört med arbetsmarknadsutbildning.

4.2 AMS insatser för arbetslösa ungdomar

Ungdomar är en av de grupper som prioriteras i arbetsmarknadspolitiken. AMS följer därför särskilt utvecklingen av antalet långtidsarbetslösa ungdomar. Målet för år 2006 var att antalet långtidsarbetslösa ungdomar skulle minska i förhållande till föregående år.

I AMS åiterrapportering till regeringen (2006) beskrivs utvecklingsarbete som startat under år 2005 för att intensiviera och öka insatserna för ungdomar. I rapporten sägs att dessa insatser har inriktats på jobbsökaraktiviteter i arbetsförmedlingens regi och individuellt anpassade handlingsplaner med fokus på arbete. De avtalsmallar som tagits fram anger att samarbetsgrupper ska inrättas mellan arbetsförmedlingen och kommunen. Arbetet har enligt AMS kvalitetssäkrats genom att en beskrivning av processen – från inskrivning hos arbetsförmedlingen till övergång till arbete eller studier – har tagits fram. Detta ska bidra till ett enhetligt arbetssätt på alla förmedlingskontor i landet.

Av en enkät som AMS sände till länsarbetsnämnderna i april 2006, som hänvisas till i åiterrapporteringsrapporten, framgår att de kvalitetsförbättringar som skulle införas inte fått fullt genomslag, men att utvecklingsarbete pågår. AMS framhåller ändå att det kvalitetssäkrade arbetet har genomförts i hög grad genom att lokal anpassning av verksamheten har skett och att flertalet förmedlingar har särskilda handläggare som arbetar med ungdomar.

AMS pekar i rapporten på kända framgångsfaktorer för att öka ungdomars möjligheter att få arbete och lyfter fram vikten av att arbetsförmedlingen gör tidiga insatser, har bra arbetsgivarkontakter och täta kontakter samt uppföljningar med de unga, både när de är arbetslösa och under den tid de deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Ungdomar som deltar i något av AMS anordnat program får aktivitetsstöd. Den som är berättigad till ersättning från arbetslöshetskassa får aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen. Den som inte uppfyller villkoren för a-kassa får aktivitetsstöd med 223 kronor per dag.

4.2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Syftet med arbetsmarknadsutbildning är att stärka den enskilde arbetsökandes möjligheter att få ett arbete och att underlätta för arbetsgivare att få arbetskraft med lämplig kompetens. Utbildningstiden är individuell och beror på den arbetsökandes bakgrund och utbildningens karaktär, men bör enligt AMS riktlinjer inte omfatta en längre period än sex månader.

Av AMS årsrapport 2005 framgår att totalt började 18 900 nya deltagare⁹⁰ i arbetsmarknadsutbildning under år 2005. Av dessa var 4 477 ungdomar i åldern 20-24 år, varav 3 144 män och 1 333 kvinnor.

De utbildningar som flest ungdomar deltagit i var enligt uppgifter från AMS utbildning till *svetsare och gasskärare, verktygsmaskinoperatörer samt lastbils- och långtradarförare*. Därefter kom utbildningar för *kockar och kokerskor, truckförare, undersköterskor, sjukvårdsbiträden m.fl., samt verktygsmakare, byggnadsarbetare, anläggningsmaskinförare och försäljare inom fackhandeln*. Därutöver hade utbildningar inom ett 100-tal olika yrkesområden förekommit.

Enligt AMS åiterrapportering (2006) fick cirka 72 procent av de ungdomar som deltagit i arbetsmarknadsutbildning under år 2005 arbete 90 dagar efter avslutat program, vilket överstiger AMS verksamhetsmål på 70 procent. AMS konstaterar att en något större andel unga kvinnor än män går till arbete eller reguljär utbildning efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program.

AMS kostnader för arbetsmarknadsutbildning för ungdomar i åldern 20-24 år uppgick år 2005 till drygt 155 miljoner kronor och år 2006 till drygt 242 miljoner kronor. Kostnaderna avser aktivitetsstödet. Kurskostnaderna kan enligt AMS inte särskiljas för ungdomar.

4.2.2 Uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadsutbildning för ungdomar under 25 år

I rapporten Arbetsmarknadsutbildningens effekter på individen⁹¹ studeras arbetsmarknadsutbildningens effekter 180 dagar efter avslutad utbildning. Deltagare som avslutade arbetsmarknadsutbildning under det andra kvartalet 2003 jämfördes med en jämförbar grupp arbetslösa som var inskrivna vid arbetsförmedlingen vid samma tidpunkt som den första gruppen påbörjade arbetsmarknadsutbildning. Resultaten för deltagande i arbetsmarknadsutbildning är enligt utvärderingen positiva när det gäller sysselsättningsstatus 180 dagar efter avslutad utbildning.

Okeke finner att effekten var störst för ungdomar upp till 25 år och större än för medelålders personer. I ungdomsgruppen hade 73 procent fått arbete. De utbildningar som visade bäst resultat var inom transport/lager, maskinoperatörsarbete och vård/omsorg.

⁹⁰ Med nya deltagare avses antalet påbörjade programperioder under en viss tidsperiod. I de flesta fall finns endast en påbörjad programperiod per person och månad. När antalet nya deltagare i program redovisas för ett helt år kan det inträffa att en del personer kommer att räknas två eller fler gånger beroende på om de påbörjat ett program under mer än en av årets månader. Måttet skall således inte förväxlas med antalet unika individer som påbörjade ett eller flera program under året. Med nya deltagare här avses antalet påbörjade programperioder under ett år. Källa: AMS.

⁹¹ Okeke, Susanna (2005), Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 2005:6.

4.2.3 Lärlingsplatser

Lärlingsplatser infördes den 1 januari 2006 och ingår i programmet arbetsmarknadsutbildning. Lärlingsplatserna riktar sig till arbetslösa ungdomar, 20-24 år, som har ofullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. Utbildningen bedrivs i form av arbetsplatsförlagd utbildning på företag inom privata sektorn och ska svara mot de behov av yrkeskompetens som finns i yrkeslivet. Syftet är att erbjuda ungdomar en yrkesutbildning där praktik varvas med teori.

Lärlingsplatserna ska utformas med utgångspunkt i behovet på den lokala arbetsmarknaden och i nära samarbete mellan arbetsförmedling, utbildningsanordnare, företag och fackliga organisationer. Utbildningen förläggs till flera arbetsplatser genom att lärlingen roterar mellan olika företag. Handledaren på respektive arbetsplats ansvarar för att lärlingen får lämplig praktik. Utbildningen kombineras med studier i kärnämnen på gymnasienivå och yrkesanpassade ämnen.

En lärlingsplats beräknas pågå sex månader eller till dess att målet med utbildningen har nåtts. Efter avslutad utbildning får lärlingen ett intyg som beskriver de utbildnings- och arbetsmoment som har ingått.

Under perioden januari 2006 till och med september 2006 deltog totalt 652 ungdomar i lärlingsutbildning. Andelen som fick arbete var 48 procent.

Totalt började 1 951 ungdomar i lärlingsutbildning år 2006, varav 657 kvinnor och 1 294 män. Enligt uppgifter från AMS var de totala kostnaderna för lärlingsplatserna under detta år drygt 42 miljoner kronor.

4.2.4 Erfarenheter av lärlingsutbildning i Värmland

I Värmland startade man i april 2006 en lärlingsutbildning som avslutades i början av januari 2007. Utbildningsföretaget Norling Education AB var ansvarig för verksamheten. De yrkesområden som varit aktuella är bl.a. handel, tillverkningsindustrin, tjänstesektorn och restaurangbranschen. Genomsnittstiden för deltagande var 12 veckor.

Målgrupp var arbetslösa ungdomar 20-25 år som saknade fullständiga betyg från grund- eller gymnasieskolan. Deras motivation för studier var enligt beskrivningen ”från mycket svag till helt obefintlig”. Merparten av ungdomarna beskrivs ha varierande komplexa sociala situationer, som präglade den enskildes val och förmåga att hantera de förutsättningar som lärlingsutbildningen innebär. Uppdraget bestod i att direkt matcha deltagande ungdomar mot företag. Ett viktigt och önskvärt moment i starten av programmet hade enligt utbildningsanordnaren varit att det funnits möjlighet att på olika sätt rusta den enskilde individen utifrån

vars och ens behov, vilket avsevärt skulle ha förbättrat utgångsläget och resultatet.

Verksamheten byggde på individuella handlingsplaner som kontinuerligt uppdaterades. Förutom den företagsförlagda delen, som innehöll arbetspraktik och yrkesutbildning i företaget, ingick en fast teoridag per vecka utifrån individuella behov. Ungdomarna erbjöds bl.a. att läsa in kärnämnen på gymnasieskolan.

Resultatet är ganska nedslående. En klar majoritet avbröt enligt uppgift lärlingsplatser som i de flesta fall skulle ha kunnat leda till arbete. Av de totalt 93 ungdomar som deltagit fick 29 procent arbete och 6 procent påbörjade reguljär utbildning. Övriga gick tillbaka till arbetsförmedlingen eller någon annan myndighet. Enligt utbildningsanordnaren beror det negativa resultatet till stor del på ungdomarnas svåra psykosociala och ekonomiska förhållanden och att det inte gavs möjlighet till ett flexibelt och individuellt upplägg utifrån de enskilda deltagarnas förutsättningar och behov.

I samband med uppdraget upparbetades en företagsbank med över 130 företag, som var i behov av personal och som var villiga att ta emot ungdomslärlingar. Det fanns alltså ingen brist på företag och arbetsplatser, svårigheten bestod i att kunna matcha ungdomar som ur ett arbetsmarknadsperspektiv inte var s.k. ”job-ready”.

Sammanfattningsvis visar erfarenheterna från Värmland att en förberedande fas är av stor betydelse i den meningen att den ger möjlighet att individuellt rusta och bistå den enskilde utifrån behov, intresse och förutsättningar. Syftet är att stärka individens i sin helhet och därmed förbättra möjligheterna att kunna hantera kommande inträde på arbetsmarknaden.

4.2.5 Särskild satsning inom folkbildningen för arbetslösa ungdomar

Under år 2005 startade två arbetsmarknadspolitiska insatser i form av studier vid folkhögskolor för långtidsarbetslösa ungdomar. Dessa satsningar kan ses som ett led i AMS ambitioner att förbättra ungas etablering på arbetsmarknaden. Ett projekt är utbildningsplatser vid folkhögskolor för arbetslösa ungdomar 20-24 år, s.k. *Ungdomsplatser-AMS*. Det andra projektet kallas *Vägen in i arbetslivet (VIA)*.

Ungdomsplatser-AMS

Från hösten 2005 till och med december 2006 har extra utbildningsplatser fördelade på 99 folkhögskolor erbjudits långtidsarbetslösa ungdomar i åldern 20-24 år. År 2005 var antalet deltagare 305, varav 134 kvinnor och 171 män. År 2006 var deltagarantalet 1 077 fördelat på 461 kvinnor och 616 män. Satsningen som genomfördes inom ramen för förberedande utbildning reglerades i ett avtal mellan AMS och

Folkbildningsrådet (FBR) och finansierades av AMS med totalt 50 miljoner kronor.

Målgrupp var arbetslösa ungdomar som saknade fullständig grund- eller gymnasieutbildning. Syftet var att dessa ungdomar genom studier vid en folkhögskola skulle skaffa sig kunskaper och behörighet motsvarande gymnasiekompetens. Målet var att 70 procent av dem som deltagit skulle ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning eller ha börjat i reguljär utbildning eller arbetsmarknadsutbildning.

Utbildningen avsåg studier på grundskolenivå eller i kärnämnen på gymnasienivå och erbjöds dels i form av separata kurser som anpassades för målgruppen, dels som enskilda platser i befintliga utbildningar/kurser inom folkhögskolans ordinarie kursutbud.

Folkhögskolorna hade stort utrymme att själva utforma ungdomsplatserna. Flera folkhögskolor planerade in en kurs med fokus på personlig utveckling, medan några utvecklade kontakter med näringslivet. Efter slutförd utbildning, som omfattade högst sex månader på heltid, utfärdade folkhögskolan ett kompetensintyg.

Exempel på hur några folkhögskolor arbetat med ungdomsplatser

Några folkhögskolor kombinerade utbildningen i kärnämnen med praktik och yrkesinriktad utbildning. På en folkhögskola genomfördes en form av lärlingsutbildning, som innebar att utbildningen varvades med praktik hos lokala hantverkare i trakten som golvläggare, rörmokare, målare. Av 10 deltagande ungdomar fick 7 arbete efter utbildningen.

En annan folkhögskola kombinerade ungdomsplatserna med en truckförarutbildning. En tredje skola erbjöd praktik kombinerad med yrkesinriktad utbildning och föreläsningar samt en avslutande period om 6-8 veckors praktik hos en lokal arbetsgivare. Dessa satsningar gav goda resultat. Enligt den ena folkhögskolan hade samtliga ungdomar i den senaste deltagaromgången fått arbete eller gått vidare till studier.

Utvärdering av verksamheten

Ramböll Management har på uppdrag av Folkbildningsrådet utvärderat satsningen på Ungdomsplatser-AMS⁹².

Verksamheten har enligt Ramböll fungerat bra, både ur ett individperspektiv och från folkhögskolornas sida. Till stor del beror detta enligt Ramböll på att skolorna haft fria händer att själva utforma verksamheten. Vidare betonar Ramböll att det har funnits ett bra samarbete mellan folkhögskolorna och arbetsförmedlingarna.

⁹² Folkbildningsrådet, Utvärdering av Ungdomsplatser-AMS, Slutrapport, december 2006.

Inom ramen för utvärderingen har inte någon kvantitativ analys genomförts när det gäller deltagarnas sysselsättningsstatus efter slutförd utbildning. Det finns inga sammanfattande uppgifter som visar hur många av deltagarna som fick arbete eller påbörjade studier efter slutförd utbildning. I rapporten sägs endast att resultaten på dessa punkter var lägre än förväntat.

Sammanfattningsvis bedömer ändå Ramböll att ungdomsplatserna över lag varit en lyckad satsning. I första hand kopplas detta till den personliga utvecklingen som många av deltagarna har genomgått. För merparten av deltagarna ses detta som ett nödvändigt steg på vägen till egen försörjning. Rapporten avslutas med att några utvecklingsområden lyfts fram som anses relevanta för andra projekt med liknande målgrupp och inriktning.

- Ökad involvering av arbetsförmedlingen under insatsens planeringsstadium.
- Utökad samverkan och dialog med externa, lokala aktörer, såsom lokalt näringsliv etc.
- Insatser av denna typ kan med fördel ha tydliga arbetsinslag.

Projektet VIA, Vägen in i arbetslivet

Projektet VIA har genomförts inom ramen för programmet arbetsmarknadspolitiskt projekt på initiativ av och i samverkan mellan nio folkhögskolor. Projektet pågick från mars 2005 till och med december 2006. Målgruppen var arbetslösa ungdomar mellan 20 och 29 år som var inskrivna på arbetsförmedlingen och beskrivs som ”relativt heterogen när det gäller t.ex. utbildningsnivå, social problematik och motivation”.

Huvudmål för VIA var att 70 procent skulle ha ett arbete, alternativt reguljär utbildning eller arbetsmarknadsutbildning med tydligt studiemål som leder till arbete 90 dagar efter insatsen. Syftet var också att skapa intresse och motivation för vidareutbildning hos deltagarna samt bidra till ökat självförtroende.

Antal deltagare var 347 år 2005, 174 kvinnor och 173 män. År 2006 var deltagarantalet 598, fördelat på 313 kvinnor och 285 män. Sammanlagt antal deltagare var 945 fördelade på de nio folkhögskolorna. Totalt har 793 unika personer deltagit, 152 personer deltog båda åren. Majoriteten av deltagarna var mellan 20-25 år. AMS avsatte totalt 35 miljoner kronor för projektet, 14 miljoner år 2005 och 21 miljoner år 2006.

Av deltagarna var 85 procent födda i Sverige och 15 procent utlandsfödda. Drygt en tredjedel hade en förgymnasial utbildningsbakgrund. En mindre andel, cirka 9 procent, hade en eftergymnasial utbildning och övriga deltagare gymnasial utbildningsbakgrund. En jämförelse mellan

utbildningsbakgrund och födelse land visar ganska stora skillnader mellan svenskfödda och utlandsfödda. Närmare hälften av de utlandsfödda hade en förgymnasial utbildning och knappt 20 procent eftergymnasial utbildningsbakgrund. Bland de svenskfödda såg mönstret annorlunda ut genom att drygt 62 procent hade en gymnasial utbildningsbakgrund och knappt 7 procent eftergymnasial utbildning.

Utbildningarna vid folkhögskolorna såg olika ut beroende på lokala resurser och möjligheter. Skillnaderna ligger bl.a. i omfattningen av teoretiska respektive praktiska studier och graden av kontakt med näringslivet. Gemensamt är att alla hade ett starkt fokus på personlig vägledning, vilket utgjorde ett viktigt moment.

Utvärdering av verksamheten

Ramböll Management har på uppdrag av AMS utvärderat projektet VIA.⁹³

När det gäller resultatet i förhållande till 70-procentsmålet delade Ramböll in deltagarnas sysselsättning i fyra kategorier.

1. Den första kategorin är de som var *öppet arbetslösa eller övrigt inskrivna*. Dessa var 67 till antalet 90 dagar efter projektslutet, vilket motsvarar cirka 33 procent av alla deltagare som följts upp.
2. Den andra kategorin består av dem som kan definieras ha *fått arbete eller påbörjat studier som leder till arbete*. Dessa var 83 till antalet och uppgick till knappt 41 procent av deltagarna.
3. Den tredje kategorin består av deltagare som *deltog i något konjunkturberoende program som inte kan definieras som arbete eller studier med en tydlig koppling till arbete*. Närmare 40 personer deltog i sådana program 90 dagar efter projektslutet, vilket motsvarar drygt 19 procent.
4. Den sista kategorin innefattar dem som hade *avaktualiserats av känd eller okänd orsak eller personer som inte statistikförts*. Dessa 15 personer utgjorde 7 procent av alla deltagare. Bland dem som avaktualiserats av okänd orsak kan finnas deltagare som har fått arbete, men det rör sig i så fall om få personer.

Sammanfattningsvis konstaterar Ramböll att projektet inte nått huvudmålet att 70 procent av deltagarna 90 dagar efter avslutad tid i projektet skulle vara i arbete eller delta i studier med tydlig arbetsmarknadsinriktning. Detta mål har endast nåtts för 41 procent av deltagarna. Resultaten varierar dock mellan de olika folkhögskolorna. Ramböll bedömer, trots detta, att resultaten av deltagandet har varit goda. Detta grundas på att målgruppen för projektet ur många aspekter

⁹³ När kunskap ger resultat – Slutvärdering av VIA, Rapport Ramböll Management, Maj-juni 2006.

ansetts vara ”tyngre” än andra målgrupper, främst beroende av att de haft förhållandevis kort utbildning och inte sällan låg motivation liksom sociala problem. Vidare betonas i rapporten att flera av projekten har bedrivits i regioner med större arbetslöshet än genomsnittet i Sverige.

VIA har enligt utvärderingen lyckats väl med att uppfylla delmålet att få meningsfulla uppgifter, känna sig behövd och därmed få ökad livskvalitet samt att ge varje individ ökad motivation, lust och självförtroende. Det främsta skälet till detta är enligt utvärderingen att folkhögskolorna arbetat mycket intensivt med personlig vägledning och gruppaktiviteter. Dessutom bedöms den miljö som folkhögskolorna erbjuder ha påverkat deltagarna positivt när det gäller motivationen och självförtroendet.

4.2.6 Slutsatser

Vi kan konstatera att bästa resultat när det gäller övergången till arbete har ungdomar som avslutat en arbetsmarknadsutbildning, jämfört med ungdomar som deltagit i ungdomsgarantin eller övriga AMS-program, som lärlingsplatser eller utbildningsinsatserna i folkhögskolorna. Det är dock viktigt att betona att denna slutsats gäller enbart om man ser på hur många som fick arbete, utan att ta hänsyn till ungdomarnas skiftande sociala bakgrund och förutsättningar.

Den nya insatsen lärlingsutbildning och folkhögskolesatsningarna, Ungdomsplatser-AMS och VIA, visar låga resultat när det gäller hur många som fick arbete jämfört med dem som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning.

Ramböll framhåller i sina utvärderingar av ungdomsplatserna och VIA att dessa satsningar ändå måste ses som lyckade mot bakgrund av målgruppernas sammansättning. Genom deltagande i dessa projekt har ungdomarna enligt Ramböll tagit nödvändiga steg på vägen mot egen försörjning.

4.3 Kommunernas insatser

Genom en bestämmelse i socialtjänstlagen (SoL) (2001:43) som trädde i kraft den 1 januari 1998 fick kommunerna rätt att ställa krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar under 25 år med försörjningsstöd.

I studien Nedersta trappsteget⁹⁴ uppskattas antalet ungdomar 18-24 år som aktiverades i kommunala projekt vara cirka 3 900 år 2002. Uppgifter från senare år om hur många ungdomar som omfattas av denna verksamhet finns inte.

⁹⁴ Salonen, T och Ulmestig, R (2004) Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering, Växjö universitet: Rapportserie i socialt arbete. Nr1, 2004.

Utdrag ur SoL

4 § Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller
3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

Bestämmelsen gäller i första hand arbetslösa ungdomar under 25 år som inte lyckats komma in på arbetsmarknaden, inte deltar i någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller har börjat en utbildning. Vid behov kan även personer som fyllt 25 år komma ifråga.

Syftet är att förhindra att unga personer blir passiviserade av ett långvarigt biståndsmottagande och att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Insatserna är inte avsedda för personer som bedöms ha goda förutsättningar att inom rimlig tid få ett arbete. Socialnämndens åtgärder får heller inte ersätta reguljära arbetsmarknadspolitiska program eller att reguljär utbildning genomförs med ekonomisk hjälp av socialnämnden.

Verksamheten ska enligt SoL utformas med hänsyn till individens önskemål och förutsättningar och inriktas mot sådan verksamhet som ökar dennes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden. Insatsen ska tidsbegränsas och innehållet i verksamheten preciseras i en individuell handlingsplan som upprättas tillsammans med individen. Planen kan omfatta praktik eller andra kompetenshöjande insatser utifrån den enskildes behov. Hur länge verksamheten ska pågå avgörs med hänsyn till den individuella situationen.

Ungdomar som enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har rätt till försörjningsstöd får en ersättning som motsvarar detta bistånd.

4.3.1 Exempel på projekt för ungdomar med försörjningsstöd

Det finns i dagsläget inte någon samlad bild över verksamheter som bedrivs i kommunerna för ungdomar med ekonomiskt bistånd. I det följande beskrivs ett par projekt för denna målgrupp. Det underlag som utredningen tagit del av visar att merparten av de insatser som förekommer handlar om att stödja ungdomar genom olika aktiviteter, som på sikt ska bidra till att ungdomarna går vidare till studier eller arbete. Det är också uppenbart att många kommuner sökt ESF-medel för att delfinansiera projekt riktade mot denna målgrupp.

Ung resurs i Motala

Våren 2005 avsatte kommunstyrelsen i Motala två miljoner kronor för en kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten i kommunen, som då var närmare 20 procent. Ett samarbetsprojekt initierades mellan socialförvaltningen, kommunens arbetsmarknadsenhet och gymnasieskolan. Samarbete har också utvecklats med andra myndigheter, näringsliv, föreningsliv etc.

Målgrupp var ungdomar 16-24 år som inte var föremål för arbetsförmedlingens åtgärder. De flesta deltagarna var unga med insatser från socialtjänsten och ungdomar som inte fullgjort sina gymnasiestudier.

Genom att villkora försörjningsstödet för ungdomarna har dessa krav bidragit till att kommunens kostnader för försörjningsstödet till ungdomar har halverats, samtidigt som stödet för andra grupper har legat kvar på oförändrad nivå.

Projektets arbetsmetod beskrivs i fyra steg: *hitta*, *gräva*, *lotsa* och *aktivera*.

Hitta – Ungdomar med försörjningsstöd hänvisas från socialkontoret. Rekrytering sker också genom bl.a. annonser och uppsökande verksamhet.

Gräva – Det andra momentet är att gräva /kartlägga som kan ske genom trepartssamtal med den enskilde ungdomen. För vissa deltagare har det också varit aktuellt att koppla in specialistkompetens, t.ex. när det gäller missbruksproblematik och psykisk ohälsa. Samtal hålls under de två följande inledande veckorna för fortsatt kartläggning.

Lotsa – Inleds med två veckors intensiv förberedelse på kommunens Lärcentrum. Stor vikt läggs vid studie- och yrkesvägledning, kartläggning, social rådgivning, samhällsorientering och ”medborgarlotsning”, som innebär att ge ungdomarna kunskaper i såväl rättigheter som skyldigheter.

Aktivera – Det sista steget kan innebära fortsatt vägledning, förpraktik på Lärcentrum, träningsgrupp i Aktiviteter i dagligt liv (ADL), aktivering

kring praktik, arbetsmarknadsåtgärder, jobb och olika utbildningsalternativ.

De *utbildningsinslag* som erbjudits har varit att vissa ungdomar deltagit i orienteringskurser för att därefter påbörja upphandlade längre utbildningar inom svets, industri, hotell och restaurang, yrkesförare, lokalvård etc. Enstaka kurser i samverkan med gymnasieskolan, som resulterat i betyg eller intyg, har anordnats i bl.a. livsmedelskunskap, kallkök, lokalvård, naturvård, röjsåg och motorsåg. En samhällsorienterande kurs för att få ungdomarna att förstå sammanhanget av skyldigheter, rättigheter, möjligheter och det egna ansvaret har anordnats. När det gäller kärnämnesstudier har man nivåtestat ungdomarna så att de börjar studera på rätt nivå och gett deltagare som inte har slutbetyg från gymnasieskolan möjlighet att läsa in ämnen som matematik och engelska jämsides med praktik eller arbete. Validering har förekommit genom samarbete med vuxenutbildningen i kommunen. Genom ett länsprojekt utvecklar man nu validering inom bygg, svets osv. inom länet. Detta ses som ett värdefullt verktyg för ungdomar som har relativt svaga teoretiska kunskaper men praktisk erfarenhet av olika branscher.

Projektet har skapat ett effektivt samarbete mellan olika kommunala verksamheter, som genom ett systematiskt arbete kunnat ge många ungdomar hopp om framtiden. Cirka 400 ungdomar har hittills omfattats av projektet, som fortfarande pågår. Av dessa har cirka 30 procent fått arbete och cirka 30 procent gått vidare till utbildning, oftast i form av vuxenutbildning eller folkhögskola. Den resterande tredjedelen har gått till andra insatser eller flyttat från kommunen.

Klivet i Södertälje

En kartläggning som gjordes våren 2003 visade att ett stort antal ungdomar i Södertälje som stod långt från arbetsmarknaden behövde självstärkande och motivationshöjande åtgärder. Detta blev starten för projektet Klivet som startade i juni 2004 och som fortfarande pågår. Målgrupp är ungdomar mellan 18-24 år som bedöms ha stort behov av stöd och motivationshöjande insatser. Projektet finansieras delvis av EFS-medel. Projektägare är Södertälje kommun, Social- och arbetsmarknadskontoret.

Med hjälp av samlade resurser och kompetenser har kommunen skapat nya sätt och vägar för ungdomar att ta sig in på arbetsmarknaden. Klivet arbetar kontinuerligt med att utveckla metoder och kunskaper för att kvalitetssäkra ungdomarnas informella kunskaper och erfarenheter. Inom Klivet är alla insatser individuellt anpassade med den unges behov i centrum. Projektet syftar till att stärka och motivera individerna och göra dem medvetna om sin egen kompetens och sina möjligheter. Medvetenhet skapas vidare kring arbetsmarknadens krav och önskemål och kontakter knyts till näringslivet.

Aktiviteter som ingår är bland annat:

Kliv 1, öppen verksamhet, som ungdomarna deltar i under 20 dagar. Ungdomar som söker försörjningsstöd första gången hänvisas direkt till den öppna verksamheten för att minska den passiva perioden av inaktivitet och bidragstagande.

Coaching för att ingjuta hopp, vara goda förebilder och öka ungdomarnas självförtroende samt finnas till hands praktiskt. I coachingen kan ingå enskilda samtal, gruppaktiviteter, studiebesök och att pröva på olika aktiviteter, t.ex. läsa ett eller fler kärnämnen i egen takt, delta i någon av verksamheterna på Arbetsmarknadscentrum. I denna fas samarbetar coacher, skolpersonal, arbetshandläggare, kurator och fritidsledare med stödjande insatser.

Jobbspaning genom att ungdomarna provar på olika yrken under kortare perioder kombinerat med vägledning och reflektionsgrupper. En individuell jobbspanarplan upprättas. Perioden för jobbspaning kan variera mellan en till två månader, antalet arbetsplatser kan vara upp till fyra per individ.

Lärande i arbetslivet. Deltagare i trainee-utbildning erbjuds kommunal visstidsanställning under utbildningen.

Scanialärling/trainee sker i samverkan mellan Södertälje kommun och Scania. Genom Scania lär sig den unge ett yrke inom industrin och deltar aktivt i produktion, planering och grupputveckling. Parallellt deltar den unge i utbildningsaktiviteter som leder till ett yrkeskunnande och ökad anställbarhet.

Innovations-trainee, med inriktning på jämställdhet och kreativitet startade vintern 2005/2006 för att öka ungdomarnas inställning till otraditionella val när det gäller kön, ålder och etnisk tillhörighet. I detta program sker samarbete med Mälardalens högskola och företagarna i Södertälje.

Projektet utvärderas och dokumenteras fortlöpande. Brukarundersökningar har gjorts med jämna mellanrum under hela projektiden som visar att deltagarna är mycket nöjda med projektet. Man följer också upp hur det gått för ungdomarna sex månader efter slutförd insats. Den första delrapporten visar att 65 procent av deltagarna hade fått arbete eller börjat studera (47 procent arbete och 18 procent studier) sex månader efter avslut på Klivet.

4.3.2 Uppföljning – utvärdering av verksamheten

Kunskaper om kommunernas aktiveringsprogram är inte särskilt stor, vilket påtalas i en skrivelse från Socialstyrelsen.⁹⁵ I skrivelsen sägs att det tycks finnas en förhållandevis stor grupp arbetslösa biståndstagare som får del av kommunala arbetsmarknadsinsatser, men att innehållet i dessa insatser i stort sett är okänt. Detta försvårar alla försök till resultatuppföljning. En av orsakerna till detta uppges vara att det inom socialtjänstens område inte finns någon särskilt stark tradition att följa upp och utvärdera insatser som genomförs. En annan orsak som nämns är att målen för socialtjänstens verksamhet är oprecisa och därför svåra att följa upp, men också att den statliga styrningen brister i att ställa krav på uppföljning av måluppfyllelsen.

Socialstyrelsen föreslår i rapporten att följande uppgifter bör finnas med i ett redovisningssystem:

- Insats
- Målet med insatsen
- Insatsens utförare
- Insatsens startpunkt och avslut
- Avslutningsorsak
- Insatsens utfall/resultat
- Kostnader för insatsen

I rapporten finns inga uppgifter om hur många ungdomar som deltagit i verksamheten.

För dem som varit arbetslösa en längre tid och har en svag förankring på arbetsmarknaden framhåller Socialstyrelsen att förutsättningen för att hitta långsiktiga lösningar är att berörda myndigheter samverkar. På central och lokal nivå råder enighet om att en ökad samverkan är nödvändig, men i praktiken blir det inte lika självklart. De formella hindren för samverkan är få. Däremot utgör informella hinder som revirtänkande, frågor om vem som ska finansiera vad, myndigheters olika målsättningar, traditioner och kulturer stora problem.

Socialstyrelsen hänvisar i sin rapport till studien Nedersta trappsteget (Salonen och Ulmestig) som visar att det finns stora olikheter i kommunerna när det gäller innehåll och organisering av de lokala aktiveringsinsatserna och att ansvaret för insatserna varierar. Verksamheterna kan bedrivas i projektform eller som permanenta verksamheter. Det vanligaste är att en särskild enhet i kommunen ansvarar för åtgärderna. I större kommuner är det oftast en arbetsmarknadsenhet som är underställd kommunstyrelsen. Näst vanligt är att socialtjänsten själv ansvarar för verksamheterna. För en fjärdedel av verksamheterna

⁹⁵ Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete, Socialstyrelsen 2006.

förekommer ett gemensamt ansvar mellan olika huvudmän, bl.a. arbetsförmedling, försäkringskassa, privata aktörer, landsting och kommunala bolag.

I regleringsbrevet för år 2004 fick Socialstyrelsen i uppdrag att redovisa hur bestämmelserna i 4 kap. 4 § SoL tillämpas. Resultatet redovisas i en rapport från Socialstyrelsen 2005⁹⁶. Syftet med uppdraget var att ge svar på hur kommunerna använder bestämmelserna i praktiken och om lagen används enligt lagstiftarens intentioner.

Av rapporten framgår att trots att flertalet kommuner uppgav att de tillämpade bestämmelsen användes den i praktiken i begränsad omfattning. En orsak till detta kan enligt Socialstyrelsen vara att ungdomsgarantin infördes samma år. Andra skäl som anges är att de flesta biståndsbeslut gällde ungdomar som hade ett tillfälligt behov av ekonomisk hjälp, eller att många ungdomar bedömdes stå långt från arbetsmarknaden på grund av fysisk eller psykisk ohälsa.

Av bestämmelserna i 4 kap. 4 § SoL framgår att samråd ska ske med länsarbetsnämnderna innan beslut om praktik eller annan kompetenshöjande insats sätts in. En majoritet av kommunerna angav att de samrått med arbetsförmedlingen före beslut och att samrådet oftast skett i form av trepartssamtal mellan den unge, socialtjänst och arbetsförmedling.

Socialstyrelsens undersökning visar vidare att kommunerna erbjudit en stor variation av verksamheter, vilka definierats som kompetenshöjande insatser. Flertalet kommuner uppgav att man kunnat erbjuda jobb-sökarverksamhet och praktik inom offentlig verksamhet, i många kommuner även inom det privata näringslivet. Andra insatser som nämndes var vägledning och matchning samt personlig/praktisk arbetsförberedelse för ungdomar som ansågs kunna få ett arbete. För ungdomar som bedömdes stå långt från arbetsmarknaden erbjöds arbetslivsrelaterad träning och rehabiliterande insatser.

De kommuner som uppgav att de inte tillämpade bestämmelsen i SoL angav som skäl att de hade god samverkan med arbetsförmedling, försäkringskassa eller kommunal arbetsmarknadsenhet och att det därför inte fanns någon anledning att tillämpa lagparagrafen. De framförde också att 4 kap. 4 § SoL var krånglig att tillämpa. Några kommuner angav att det saknas riktlinjer och rutiner för eller kunskap om hur bestämmelsen ska tillämpas.

Av rapporten framgår att det är relativt ovanligt att kommunerna följer upp de insatser som görs enligt bestämmelsen i 4 kap. 4 § SoL. Knappt 20 procent av de svarande kommunerna hade följt upp eller utvärderat insatserna för ungdomar som fått ekonomiskt bistånd.

⁹⁶ Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen? Socialstyrelsen maj 2005.

4.3.3 Slutsatser

Vi kan konstatera att det saknas en systematisk uppföljning och dokumentation av de lokala arbetsmarknadsinsatser som kommunerna bedriver för personer med försörjningsstöd. Därför finns ingen samlad bild över hur många ungdomar som omfattas av kommunernas aktiveringsprogram eller vad som ingår i den verksamhet som ungdomarna deltar i. Det finns heller inga studier som beskriver effekterna av de insatser som erbjudits för att aktivera ungdomar med ekonomiskt bistånd.

Begreppet ”kompetenshöjande insatser” som anges i socialtjänstlagen ger stort utrymme för olika tolkningar. I vissa kommuner kan tolkningen vara att erbjuda aktiviteter som ska leda till att en person snabbt får arbete, t.ex. genom praktik eller yrkesutbildning. Andra kommuner kan uppfatta att kompetenshöjning innebär stöd, vägledning och allmänt motivationshöjande insatser. Den enskilde individen blir därmed utlämnad till det lokala utbudet utifrån den tolkning som gjorts i den kommun som hon eller han är bosatt i.

De två exempel på kommunala projekt som presenteras i detta avsnitt har båda lagt stor vikt vid stödjande och motivationshöjande insatser som utgått från ungdomarnas individuella behov. Projekten har också en stark koppling till den lokala arbetsmarknaden och visar goda resultat med hänsyn till den utsatta situation som många ungdomar som deltagit i projekten befunnit sig i.

Framgångsfaktorer som Ung Resurs lyfter fram är att man har ett koncept som bygger på två förstärkningsområden: Arbetsmarknadsinriktade och kompetenshöjande insatser samt socialt uppsökande stödverksamhet för de ungdomar som står utanför arbetsmarknaden i Motala kommun. Ung Resurs har fått i uppdrag att samordna de resurser som i dag finns i kommunen och med hjälp av nya resurser göra en kraftsamling, med uppföljning och analys, för att motarbeta kommunens ungdomsarbetslöshet.

Projektet Klivet i Södertälje framhåller att unikt för Södertälje är möjligheten för ungdomar att få kommunala visstidsanställningar (KVA) för att delta i lärlingsprogram. Det innebär att den unge får en anställning i sex månader med en lön på 14 000 kronor per månad. Resultatet för den unge blir att denne efter sex månader har fått arbetslivserfarenhet, yrkesutbildning, referenser och förhoppningsvis en bra start i livet.

En viktig framgångsfaktor i arbetet med arbetslösa ungdomar är att inledningsvis noggrant kartlägga ungdomarnas erfarenheter, förmågor, egenskaper, behov, intressen och önskemål. Syftet är att hjälpa dem att få en struktur på sina resurser och bidra till en realistisk självbild som grund för att upprätta en individuell handlingsplan. Tiden som den unge får delta i en verksamhet måste anpassas efter den enskilde individens behov.

Vissa ungdomar behöver relativt kort tid, medan andra behöver lång tid av stödjande insatser för att på sikt hitta sin väg mot egen försörjning. Vid den diskussion som fördes vid hearingen i februari 2007 bekräftade också dessa iakttagelser.

Runt om i landet pågår åtskilliga liknande projekt, men i dag saknas ett nationellt system för att följa upp, analysera och sprida erfarenheterna vidare.

5 Samverkansprojekt

I det här kapitlet presenteras en sammanställning över ett antal projekt som Europeiska socialfonden lämnat bidrag till. Vi beskriver också kort fyra av dessa projekt. Vidare finns en sammanfattning av Ungdomsstyrelsens arbetsmarknadssatsning och beskrivningar av ett par av projekt som ingick i denna satsning.

5.1 Översikt över projekt som genomförts med ekonomiskt stöd från Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Svenska ESF-Rådet

Svenska ESF-Rådet är en statlig myndighet med uppgift att förvalta Europeiska socialfondens program, Växtkraft Mål 3 och Equal, i Sverige. Växtkraft Mål 3 stöder kompetensutveckling i arbetslivet och Equal motverkar diskriminering. Den övergripande idén är att ge stöd för kompetensutveckling som stärker den enskilda människans ställning i arbetslivet och bidrar till att företag och andra verksamheter får ökad konkurrenskraft och lönsamhet. Nuvarande programperiod ger möjlighet att slutföra projekt under 2007.

Nedanstående redovisning bygger på en genomgång av 45 projekt i projektdatabasbanken som ESF-Rådet lämnat bidrag till. Urvalet avser Mål 3-projekt inom kategorierna *Ökad anställbarhet och företagarganda* och *Integration och mångfald* samt *Equal-projekt*. Urvalet begränsas av att projekten ska avse ungdomar och innehålla utbildning.

Vissa drag verkar gemensamma för i det närmaste samtliga projekt. Stor vikt fästes vid urval av deltagare, kompetensanalys och utarbetande av en individuell handlingsplan. Utbildningsinslagen har omfattat kompletterande gymnasiestudier i kärnämnen, IT-kunskap, marknadsföring m.m. Ibland rör det sig om yrkesutbildning, ofta kombinerad med praktik på företag. I många projekt utsågs mentorer såväl under undervisningen som vid företagspraktiken.

Målsättningen var ofta att 70 procent av deltagarna skulle få arbete eller påbörja studier, ett mål som kan vara högt ställt om det rör sig om funktionshindrade och socialt utsatta personer. I några fall har målet därför satts till 50 procent. Flera projekt redovisar noga hur många som fått arbete och hur många som gått till studier, medan andra inte skiljer på detta utan enbart anger en totalsumma, vilket gör det svårt att bedöma projektets reella resultat. För pågående projekt saknas av förklarliga skäl uppgifter om andel som gått till arbete respektive studier.

De projekt som presenteras nedan har valts ut för att ge exempel på projekt med tydlig arbetslivsanknytning, projekt som utvecklat nya metoder, samverkansprojekt samt projekt som bygger på tidigare lyckade resultat.

5.1.1 Lärling i Ale

Projektet pågick från den 1 oktober 2002 till den sista februari 2004. Beviljat stöd från ESF-Rådet var drygt 1,8 miljoner kronor, total projektbudget knappt 4,1 miljoner kronor. Målgrupp var långtidsarbetslösa och ungdomar. Syftet var att analysera anledning till arbetslöshet, ge deltagarna förutsättningar att få arbete samt att efter år 2003 integrera lärlingsmodellen i den ordinarie kommunala verksamheten.

Mätbara mål för projektet var:

- att minska arbetslösheten bland långtidsarbetslösa och ungdomar i Ale kommun,
- att bereda arbetslösa utbildning och lärlingspraktik,
- att hjälpa företagen och kommunen att få arbetskraft med adekvat utbildning samt
- att lärlingsmodellen skulle övergå till ordinarie kommunal verksamhet.

Projektet var indelat i tre steg:

1. Under fyra veckor rekrytera 20 deltagare med hjälp av intervjuer, analyser m.m. i samarbete med handläggare på arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsenhet.
2. Under åtta veckor upprätta konkreta handlingsplaner för deltagarna med hjälp av preparandveckor, kurs på kunskapslyftet, psykologisk hjälp, praktik på olika arbetsplatser för att hitta "rätt" arbets- och utbildningsplats.
3. 12 månaders företagsförlagd (även kommunala arbetsplatser) lärlingspraktik varvad med utbildning inom kommunal vuxenutbildning, enskilt upphandlade utbildningar samt arbetsmarknadspolitiska program.

Resultatet av projektet visar att efter ett år i projektet hade 53 procent av deltagarna fått arbete, 25 procent vidareutbildning och 18 procent var arbetssökande. Två år efter projektets slut hade 73 procent arbete, 6 procent vidareutbildning och 9 procent var arbetslösa.

5.1.2 Våga! Skapa din framtid! i Uppsala

Projektet pågick från den 4 april 2004 till den 14 september 2006. Beviljat stöd från ESF-Rådet var knappt 3,3 miljoner kronor, total projektbudget drygt 8 miljoner kronor. Målgrupp var arbetslösa vuxna samt arbetslösa ungdomar. Syftet var att via en ny utbildningsmodell och coaching stödja målgruppen att våga skapa sitt framtida yrkesliv för att råda bot på långtidsarbetslöshet.

Mätbara mål var att deltagarna efter projektets slut skulle ha fått ett tydligt mål för sin närmaste framtid och sysselsättning och att fler skulle ha fått anställning, börjat studera, startat eget eller börjat på interpraktik.

Projektet omfattade tre deltagaromgångar med vardera 30 deltagare, varav 17 långtidsarbetslösa och 13 ungdomar per grupp. Varje grupp delades därefter in i två grupper om vardera 15 personer. Deltagarna vägledades aktivt i projektet av anställda lärare/coacher från Folkuniversitetet och medverkande parter. Tiden för deltagande var 23 veckor, uppdelat på en utbildningsdel (13 veckor) och en praktikdel (10 veckor). Innovationerna i projektet var enligt projektledaren "Job Seeking Index" en kartläggning av deltagarnas kontakthinder med åtgärds paketet, den bästa guiden till att hitta bästa jobbet, ett helt nytt koncept i Europa, och "Filmproduktion/skapa resultat" (skapande verksamhet och strukturell analys). Vid sidan av innovationerna genomförde Folkuniversitetet en väl beprövad modell för coaching av deltagarna med hjälp av ett eget webbaserat program "Jobbcoachprocessen": enskilda samtal, seminarier, studiebesök och en lång praktik på företag med rekryteringsbehov.

Resultatet av projektets sista grupp med deltagare som slutade i maj 2006 visar att 40 procent hade fått arbete, 8 procent hade påbörjat vidare studier, 2 procent hade startat eget företag. Bland övriga, 50 procent, fanns personer som planerade studier hösten 2006, väntade på besked om anställning eller behövde fortsatta insatser för att komma vidare mot självförsörjning. Resultat tre månader efter projektets slut visar att 77 procent av ungdomarna hade sysselsättning (arbete, studier, interpraktik). Motsvarande andel bland de vuxna deltagarna var 67 procent.⁹⁷

5.1.3 Kompetenspool Verkstadsindustrin i Smedjebacken

Projektet pågick från den 1 augusti 2003 till den sista augusti 2006. Beviljat stöd från ESF-Rådet var drygt 3,6 miljoner kronor, total projektbudget drygt 8,1 miljoner kronor. Syftet var att utbilda långtidsarbetslösa, främst ungdomar upp till 24 år för anställning i verkstadsföretag i närområdet. Ett andra syfte var att skapa en "Kompetenspool" bestående av ungdomar som inte fick anställning.

Projektet byggdes upp med en styrgrupp bestående av företrädare för industrin, arbetsförmedlingen, LO-facket, Smedjebackens kommun samt Västerbergslagens Utbildningscentrum (VBU) som var ansvarig för genomförandet.

Mätbara mål var att minst hälften av deltagarna efter slutförd utbildning kombinerad med praktik skulle vara så väl rustade att de kunde få anställning hos något av de företag som erbjudit praktikplatser, finnas i kompetenspoolen eller hos andra arbetsgivare. Bärande idé i projektet var samverkan mellan berörda parter och en gemensam syn på kvalitet avseende såväl utbildning som praktikplatser.

⁹⁷ VÅGA-projektets erfarenheter av Job Seeking Index har bl.a. spridits vidare till Västerås, Umeå och Uppsala.

Totalt deltog 54 ungdomar i grupper om 10-12 personer. Urvalet av deltagare gjordes i samråd med arbetsförmedlingen. Deltagarna genomförde en företagsanpassad industriteknisk utbildning kombinerad med välplanerade praktikplatser hos lokala företag.

Efter utbildningens slut fick 26 ungdomar arbete direkt. De flesta fick anställning hos något av de företag där de haft sin praktik. 4 deltagare ordnade sin försörjning själva, 2 var arbetslösa en kortare period och fick därefter arbete. Efter ytterligare studier har en fått arbete, en har startat egen verksamhet och en fick ett plusjobb. Totalt fick således 65 procent av deltagarna arbete genom projektet eller efter att detta hade avslutats.

5.1.4 Siktet och Med Siktet Framåt i regi av Academedia Eductus AB i Halmstad/Falkenberg/Varberg

Projektet Siktet pågick från den 1 januari 2004 till den sista maj 2005. Beviljat stöd från ESF-Rådet var drygt 8,5 miljoner kronor, total projektbudget drygt 19,5 miljoner kronor. Målgrupp var ungdomar 18-24 år. Syftet var att ge ungdomar med dåliga erfarenheter av skolan insikt om vikten av att lära och kunna samt finna den egna motivationen och drivkraften för att uppnå en ”varaktig förändring på individnivå”.

Mätbara mål var att utveckla ett sätt att arbeta med ungdomar.

Deltagandet i projektet varierade från tre till nio månader, genomsnittlig tid i projektet var 20 veckor. Inriktningen var att stimulera varje individ att ta ansvar för sina egna beslut vilket gjordes genom att dela in verksamheten i fyra steg. Utgångspunkten var att varje individ behöver olika lång tid för sin utveckling i respektive steg. Mentorn hade en viktig roll genom att följa deltagarna mellan de olika stegen. Gemensamt för deltagarna var att genomgå alla fyra steg om än i olika takt.

1. *Insikt* där man fastställer individens styrkor, utvecklingsområden, intressen och möjligheter. Under introduktionen jobbar man med personlig utveckling och att bygga upp deltagarnas självbild och självförtroende. Man gör också en omvärldsanalys över hur arbetsmarknad och utbildningsmöjligheter stämmer med individens profil – *Vad klarar jag av?*
2. *Åsikt* att skapa realistiska målbilder inom arbete, hälsa, fritid och omvärld genom att diskutera frågor som ”Varför ska man studera?”. och ”Varför ska man jobba?” Man arbetar vidare utifrån *Vad vill jag?* I detta steg ingår bl.a. studie- och yrkesvägledning, fördjupade mentorsamtal samt studieförberedande insatser inom kärnämnen och data.
3. *Utsikt* handlar om vägar att nå målen. När man vet vad man vill analyseras detta i tre framtidsscenarier: Önskvärd framtid – Möjlig framtid – Trolig framtid. *Hur når jag dit jag vill? Vågar jag?*

4. *Avsikt*, att göra en avsiktsförklaring och följa sin individuella handlingsplan. I detta steg kan ingå intensifierat jobbsökande, att läsa in gymnasiebetyg, validera reella kunskaper eller vidare studier hos någon extern utbildningsanordnare.

Projektet har utvärderats av företaget Handels Consulting AB. Fram till maj 2005 hade 226 ungdomar deltagit i projektet, drygt 70 procent av dessa hade efter projektets avslut fått arbete eller studerade. Resultatet visar också att deltagarna överlag var nöjda med sin tid i Siktet.

Projektet Med Siktet Framåt är en utveckling av projektet Siktet och startade den 1 januari 2006 för att pågå till och med den 31 oktober 2007. Beviljat stöd från ESF-Rådet är drygt 3,5 miljoner kronor, total projektbudget är 10,5 miljoner kronor. Målgrupp är arbetslösa unga kvinnor och män i åldern 18-24 år. Inriktningen är i stort densamma som i projektet Siktet.

5.2 Ungdomsstyrelsens arbetsmarknadsprojekt

Ungdomsstyrelsen beviljades 40 miljoner kronor av regeringen för att arbeta med satsningen *Att bryta ungas utanförskap på arbetsmarknaden* under åren 2003-2006. Finansiering har skett genom medel från Allmänna arvsfonden. Arbetsmarknadssatsningen utgick från ett integrationsperspektiv och riktade sig till ungdomar med utländsk bakgrund eller socioekonomiskt utanförskap.

Sammanlagt 69 projekt har beviljats ekonomiskt stöd och projekt har bedrivits i 30 kommuner. Följande redovisning utgår från Ungdomsstyrelsens rapport om Arbetsmarknadssatsningen.⁹⁸

Flertalet ungdomar som deltog i de olika projekten hade varit arbetslösa och haft a-kassa, därefter kom gruppen som hade haft tillfälliga arbeten, sedan gruppen som till största del hade deltagit i olika arbetsmarknadsprogram och sist gruppen som hade haft arbete innan de gick med i projektet. Av de 17 ungdomar som uppgav att de varit på olika behandlingshem, t.ex. för missbruk eller kriminalitet, hade de flesta varken arbetat eller studerat innan de kom med i något projekt.

De projekt som fick stöd har arbetat utifrån likartade synsätt. Grundläggande var en bejakande och öppen inställning inom projekten, att deltagarnas behov skulle vara i fokus, att alla deltagare skulle ges tid till individuell utveckling samt att man alltid skulle utgå från frivillighet, flexibelt tänkande och en samsyn kring målgruppen. De metoder som användes har varierat och utvecklats över tid. I den utvärdering som

⁹⁸ Arbetsmarknadssatsningen – att bryta ungdomars utanförskap på arbetsmarknaden, Ungdomsstyrelsens skrifter 2006:6.

genomförts utkristalliserades fyra olika metoder; Coaching, Lärande, Personligt entreprenörskap och Praktik – lärling – trainee.

Coaching

Flera av projekten arbetade med personlig vägledning eller coaching, som de vanligen kallade det. En bra coach ska enligt organisationerna kunna sätta sig in i den enskilde deltagarens situation och stötta denne. Stödet ska vara personligt och långsiktigt. Huvudlinjen i vägledningen/coachingen var att den skulle vara hjälp till självhjälp.

Lärande

Organisationerna framhöll att de traditionella skolformer som finns i dag inte passar alla ungdomar. Därför använde projekten alternativa metoder för lärande. Några ville höja värdet av informellt lärande och andra ansåg att den lärande miljön måste förändras. Gemensamt för projekten var att de lyfte fram lärande som en väg in på arbetsmarknaden.

Personligt entreprenörskap

Med personligt entreprenörskap menade organisationerna uppmuntran av den inneboende kraft som finns hos alla människor och som handlar om förmågan att se möjligheter och att ha kraften att göra någonting av dem.

Praktik, lärling, trainee

De flesta organisationer ansåg att kontakt med näringslivet var en viktig del i deras arbete. Kontakten med arbetslivet gav ungdomarna nödvändig arbetslivsorientering. Flera organisationer försökte återskapa arbetets mening för deltagarna genom arbetsmarknadsnära aktiviteter, t.ex. lärlingsplatser, praktik och traineeverksamhet.

Navigatorcentrum

Under våren 2004 beslutade dåvarande regeringen att en del i Ungdomsstyrelsens satsning skulle vara att utveckla navigatorcentrum som skulle byggas upp genom samverkan mellan kommun, arbetsförmedling, näringsliv och ideella organisationer. Syftet med navigatorcentrum är i första hand att vägleda, stötta och motivera arbetslösa ungdomar mellan 16 och 25 år till arbete, studier eller annan sysselsättning. Verksamheten avser också att utveckla nya arbetsmetoder i arbetet med unga och verka som motor för samverkan mellan myndigheter som unga berörs av.

Enligt de riktlinjer som Ungdomsstyrelsen arbetade fram skulle navigatorcentrumen arbeta med att:

- utveckla gemensamma förhållningssätt och arbetsmetoder till en helhetssyn kring individens behov
- bidra med nya idéer och metoder som ger ungdomar kontakt med arbetsmarknaden

- utveckla nya former för samarbete mellan arbetsförmedlingen, socialtjänsten, skolan, det lokala näringslivet och föreningslivet
- utveckla former för stöd och vägledning till unga arbetslösa för att enklare lotsa in dem på arbetsmarknaden
- skapa en fysisk plats där ungdomarna kan uträtta flera olika ärenden så att de slipper bollas mellan olika instanser i samhället

Det första navigatorcentrumet, Communicare, startades i Karlstad. Ytterligare fyra ideella navigatorcentrum har därefter fått medel. Dessa är: Drömmarnas Hus i Malmö, Oikos i Lund, Stockholms stad och Urkraft i Skellefteå. Dessutom har ett 25-tal kommuner fått ekonomiskt stöd från Ungdomsstyrelsen för att stimulera utvecklingen av kommunala navigatorcentrum. Erfarenheter av den fortsatta verksamheten inom navigatorcentrum kommer att följas upp och utvärderas för att kunna spridas till andra kommuner.

5.2.1 Utvärdering av projekten

Ungdomsstyrelsen har beviljat 19 av de projekt som fått bidrag särskilda medel för utvärdering. Fem av dem är navigatorcentrum. Utvärderingarna har utförts av projekten och beskriver metoder och resultat.

De flesta organisationer anser att de har lyckats med sina målsättningar, även om effekterna inte syns i arbetsmarknadsstatistiken. Enligt utvärderingen har satsningen varit en lärande process för alla inblandade och erfarenheterna kan på sikt leda till att förändra arbetet med arbetslösa ungdomar.

Projekten har varit betydelsefulla för deltagarna. De har inte alltid lett till en anställning men deltagarna har fått sociala och praktiska erfarenheter som arbetslivet frågar efter. Projekten har gett ungdomar med olika bakgrund och skilda förutsättningar kunskaper som underlättar för dem att ta sig in på arbetsmarknaden. Flertalet ungdomar ansåg att arbetsmarknadsprojektet varit en bra satsning som gett dem personlig utveckling, stärkt självkänsla, vidareutbildning och inte minst större chans att bli anställda.

I alla projekt försökte man skapa en miljö som stödde deltagarnas idéer och gav det stöd som ungdomarna behövde. Alla organisationer framhöll att det var väsentligt att varje individ lyftes upp, i stället för att behandlas som en del av en homogen grupp. Enligt projektledare berättade många arbetslösa ungdomar att de känt sig osynliga på de stora informationsmötena på arbetsförmedlingarna. Därför valde projekten att satsa på mindre grupper för att ungdomarna skulle känna samhörighet.

Vissa projekt lyckades bättre än andra. Av 14 projekt redovisade nio att mer än hälften av ungdomarna som deltagit fått arbete eller börjat i någon utbildning. I några projekt hade 70-80 procent gått vidare till

studier eller arbete. Resultaten bör dock läsas med förebehållet att vissa projekt hade få deltagare. Enligt utvärderingen beror de skilda resultaten på olika faktorer, t.ex. vilket samarbete organisationerna haft med kommuner och lokalt näringsliv, målgruppens problematik, personalens kompetens och förhållningssätt samt projektens verklighetsförankring.

De projekt som lyckats bäst hade som målsättning att inte bara sysselsätta ungdomarna utan även att ge deltagarna långsiktiga förutsättningar till egen försörjning. Frivillighet och egna val främjades. I utvärderingen betonas att metoder som tvingar in deltagare i ett projekt kan vara förödande för såväl deltagarna som för verksamhetspersonalen.

5.2.2 Beskrivning och resultat från ett par av projekten

Knappt hälften av de projekt som ingår i Ungdomsstyrelsens satsning har även delvis finansierats av ESF-medel. De projekt som beskrivs nedan har finansierats av Ungdomsstyrelsen och respektive projektägare.

Idé och Framtidsverkstaden i Bjuv

Projektet Idé och Framtidsverkstaden startade våren 2006 och avslutades i december 2006. Målgrupp var ungdomar 18-24 år i Bjuvs kommun som av olika skäl stod långt från arbetsmarknaden. Minst hälften av deltagarna uppbar försörjningsstöd och var inte aktiva i några aktiviteter från kommunen eller arbetsförmedlingen. Inriktningen i projektet var att involvera så många aktörer som möjligt. Verksamheten skulle präglas av nyckelorden: *mål*, *mening* och *ansvar*. Syftet var att ungdomarna i första hand skulle bli anställbara, inte att de skulle få betyg, vilket innebar en viktig skillnad i förhållningssättet till deltagarna.

Föreningen Företagarna i Bjuv var huvudman och initiativtagare till projektet med Bjuvs kommun som samarbetspart och huvudsaklig finansär. Ungdomsstyrelsen beviljade bidrag för år 2006.

I projektet samverkade arbetsförmedlingen, försäkringskassan, utbildningsföretag samt kommunens arbetsmarknadsenhet och utbildningsförvaltning. Från första stund fungerade samarbetet med arbetsförmedlingen mycket bra och det lokala näringslivet ställde upp med resurser, kompetens och utbildningsinsatser. Glädjande i projektet var att alla aktörer upplevde att samarbetet efterhand utvecklades mycket positivt. Man fann kontaktytor och samstämmighet som ”banade väg för en samlad och framgångsrik handläggning av varje individ”.

Verksamheten var uppdelad i en kortare introduktionsperiod med fem olika faser och en längre utbildningsperiod. Metoden för projektet var att utifrån sex strategier hitta vägar till ungas etablering. Strategierna var:

1. *Förberedelsefasen*, uppsökande verksamhet, intervjuer med berörda ungdomar och ta fram preliminära handlingsplaner.

2. *Kritikfasen*, allt som den unge vill ändra på lyfts fram och diskuteras.
3. *Visionsfasen* innebär att ungdomarna gör sig en bild/en vision över hur framtiden skulle kunna se ut.
4. I *Konkretiseringsfasen* görs planer för hur visionen ska förverkligas som resulterar i en konkret och realistisk handlingsplan.
5. I *Handlings- och uppföljningsfasen* följs handlingsplanen upp och revideras kontinuerligt för att vid behov ändras.
6. *Utbildningsfasen* som innehåller utbildningar inom lager, logistik och försäljning, service.

Utbildningen som avslutade projektet pågick i cirka åtta till tio veckor. Projektet har genomfört tre omgångar om vardera 12-15 veckor med totalt 42 deltagare. Resultatet visar att 76 procent av deltagarna nådde sina uppsatta mål. Av de ungdomar som fick arbete, 43 procent, var det inte i något fall subventionerade anställningar. Många ungdomar gick således från att uppbära försörjningsstöd till att bli skattebetalare på denna korta tid. Övriga har efter fördjupad vägledning gått vidare till för dem lämplig verksamhet för att i ett senare skede stå rustade för nya utmaningar.

Puzzel i Malmö

Projektet Puzzel startades den 1 mars 2004 av Drömmarnas Hus på Rosengård i Malmö. Målgrupp var ungdomar i åldern 19-27 år i Malmö som levde på försörjningsstöd, ungdomsgarantin eller liknande och tillhörde dem som av egen kraft inte hade förmågan att komma vidare till arbete. Det handlade om unga som inte fullföljt gymnasieskolan, som hamnat i missbruk eller i kriminalitet och unga i avsaknad av sociala nätverk.

I projektet samverkade stadsdelskontoren, skolor, lokala föreningar och volontärer. Samverkan skedde även med två företagarrorganisationer, Kooperativt utvecklingscentrum och Rosengårds företagsgrupp. Projektet finansierades huvudsakligen med bidrag från Ungdomsstyrelsen åren 2004-2006.

Metoden för projektet var individorienterad och utgick från ungdomarnas individuella handlingsplaner. Enskilda samtal och samtal i grupp var viktiga moment som förekom regelbundet för att öka deltagarnas självförtroende. Ungdomarna gjorde studiebesök och deltog i föreläsningar. De befann sig också i olika verksamheter som köksarbete och skapande verkstad. Studier erbjöds och det fanns även möjlighet att tentera upp betyg i kommunal vuxenutbildning. Deltagarna fick prova på praktik när de kände att det var dags. Projektet samarbetade med olika företag och anpassade praktikplatserna efter ungdomarnas önskemål.Handledarna på praktikplatserna hade täta kontakter med Puzzels personal. Vidare förekom samarbete med bl.a. behandlingshem och

folkhögskolor dels för att deltagarna remitterades från dessa instanser, dels för att ungdomarna i vissa fall gick vidare till studier på en folkhögskola.

Av de 67 deltagare som deltagit i Puzzel sedan den 1 april 2004 har 32 procent fått arbete och 30 procent gått vidare till någon form av utbildning.

Ungdomsstyrelsens stöd till projektet har upphört och projektet Puzzel har lagts ned från och med den 1 februari 2007.

5.2.3 Slutsatser

Under arbetet med detta betänkande har vi tagit del av en mängd projekt som pågår runt om i landet med mer eller mindre varierande innehåll, metoder och olika finansiärer för att stödja unga arbetslösa personer. Många av dessa projekt har utvecklat en spännande och intressant verksamhet och erbjudit ungdomarna individuellt anpassad utbildning av varierande innehåll och omfattning. Projekten har i många fall utvecklat fungerande samverkan mellan en rad aktörer som socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling, gymnasieskola och vuxenutbildning, privata utbildningsanordnare, föreningsliv och det lokala näringslivet. Flera projekt har också bidragit till att ungdomar, trots en många gånger trasslig bakgrund, har hittat sin väg mot studier eller arbete.

En viktig framgångsfaktor i projekten har varit att främja frivillighet och egna val. I de fall ungdomar tvingas in i en verksamhet är de omotiverade och blir inte kvar utan avbryter ofta sitt deltagande. Deras passivitet förstör också för andra deltagare som ser projektet som en möjlighet. Detta synsätt bekräftades också vid hearingen i februari 2007.

Det individuella perspektivet framhålls som väsentligt, att individer lyfts upp i stället för att behandlas som en del i en homogen grupp. Deltagarna måste få känna att det är deras behov som styr och uppleva att det finns någon som tror och satsar på dem. Av Ungdomsstyrelsens rapport framgår att det finns många ungdomar som har individuella orsaker till sitt utanförskap: t.ex. att de varit utsatta för mobbing, diskriminering, har missbruksproblem eller psykiska och sociala problem, sjukdom och funktionshinder, tonårsgraviditet och ett liv med skyddad identitet som gjort det svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Ungdomsstyrelsen betonar att även om denna grupp inte varit stor måste dessa ungdomars problem tas på allvar. För flera av ungdomarna ligger arbetsmarknaden väldigt långt borta. De kan enbart ta små steg i taget, som t.ex. att passa tider, lära sig skriva en CV, besöka arbetsförmedlingen eller fullfölja en kortare praktikperiod.

Vi har också erfarit att många projekt har inriktat verksamheten enbart på stödjande och motivationsstödjande insatser kombinerat med praktik

i olika former. För de mest utsatta ungdomarna är det kanske på detta sätt man måste börja för att dessa på sikt ska komma närmare egen försörjning.

Ett stort problem är att det som skett inom ramen för alla olika projekt alltför sällan tas tillvara genom uppföljning och utvärdering så att erfarenheterna och resultaten kan spridas vidare. Ofta lever tyvärr projekten också bara så länge de drivs av eldsjälar och det tillförs projektmedel. Därmed faller de lärdomar man kunde ha fått i glömska.

6 Svenska ungdomars arbetsmarknad och arbetsmarknadsutbildning i ett internationellt perspektiv

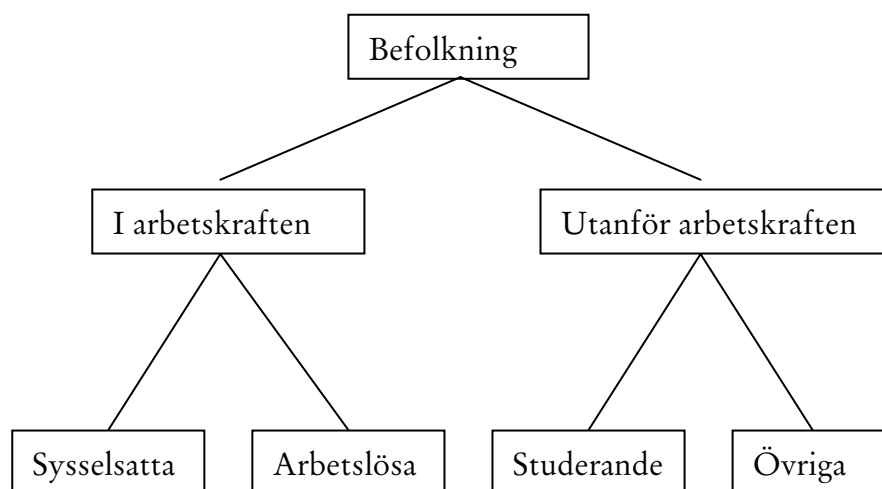
Detta kapitel har som syfte att beskriva den svenska arbetsmarknaden för ungdomar i ett internationellt perspektiv, att redogöra för vilka erfarenheter man har haft av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade mot ungdomar internationellt samt att beskriva politiska initiativ, med särskilt fokus på arbetsmarknadsutbildning, tagna i två länder som lyckats förbättra ungdomarnas arbetsmarknadssituation: Danmark och Storbritannien.

Kapitlet börjar med två avsnitt som beskriver utvecklingen av ungdomars arbetsmarknad inom OECD. Syftet är att beskriva utredningens målgrupp i ett internationellt perspektiv. Analysen som refereras är hämtad från en OECD-studie som gjordes i samband med uppföljningen av OECD:s Jobs Strategy från 1994.⁹⁹ Därefter analyseras resurser och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken riktade mot ungdomar. Det fjärde avsnittet behandlar erfarenheter dragna från utvärderingar av arbetsmarknadspolitik riktad mot ungdomar medan det femte avsnittet behandlar initiativ tagna inom politiken i Danmark och Storbritannien. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

6.1 Ungdomars situation på arbetsmarknaden

I det här avsnittet kommer en mängd jämförande statistik att redovisas som beskriver ungdomarnas situation på arbetsmarknaderna inom OECD. Innan vi börjar genomgången kan det vara bra att presentera de mått som används.

Figur 6.1 Olika grupper på och utanför arbetsmarknaden



⁹⁹ OECD (2006), Starting Well or Losing Their Way? The position of Youth in the Labour market in OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no 39, DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)8

Befolkningen i åldern 15-24 år delas in i grupperna *i arbetskraften* och *utanför arbetskraften*.

Arbetskraftsdeltagandet mäter arbetskraften i förhållande till befolkningen. Personer i arbetskraften kan vara *sysselsatta* eller *arbetslösa*.

Sysselsättningsgraden mäts som andelen av befolkningen som är sysselsatt. För att räknas som arbetslös måste man vara registrerad som arbetsökande på arbetsförmedlingen och kunna ta ett jobb. *Relativa arbetslösheten* är andelen av arbetskraften som är arbetslös.

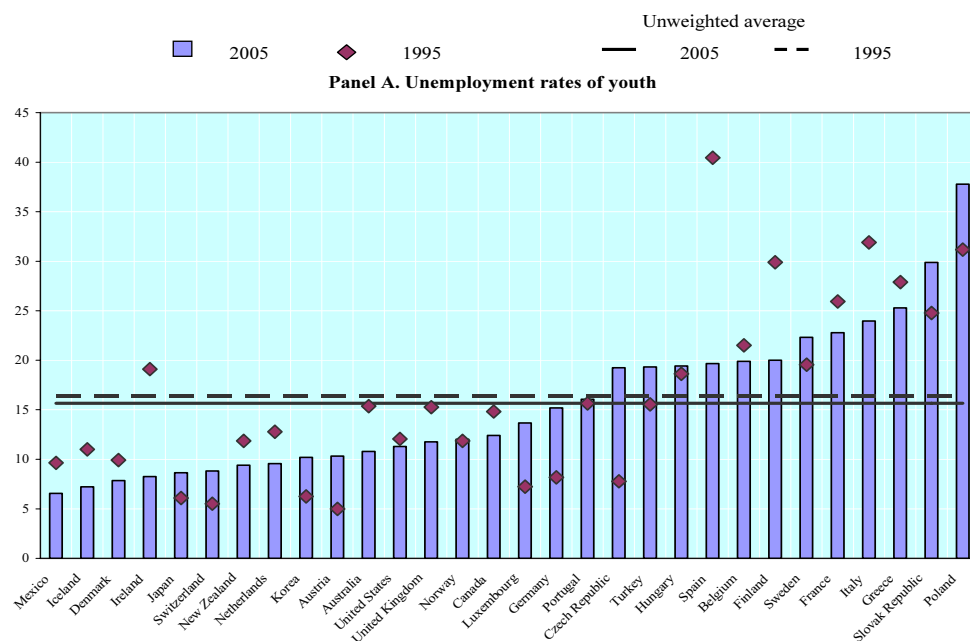
Personer utanför arbetskraften kan vara *heltidsstuderande* (som inte söker jobb) eller tillhöra gruppen *övriga* som bl.a. omfattar unga som reser utomlands, gör värnplikt, är sjuka, är hemarbetande eller bara inte aktivt söker jobb.

OECD analyserar även *de som varken arbetar eller studerar* som en grupp. Den består av arbetslösa och gruppen övriga enligt figuren ovan.

6.1.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad

Figur 6.2-6.4 visar ungdomars (15-24 år) relativa arbetslöshet respektive sysselsättningsgrad år 1995 och 2005. Sverige har ganska hög arbetslöshet bland ungdomar jämfört med övriga länder och den har stigit sedan 1995 medan den inom OECD har fallit något (Figur 6.2).

Figur 6.2 Ungdomsarbetslöshet, 15-24 år, OECD, 1995 och 2005

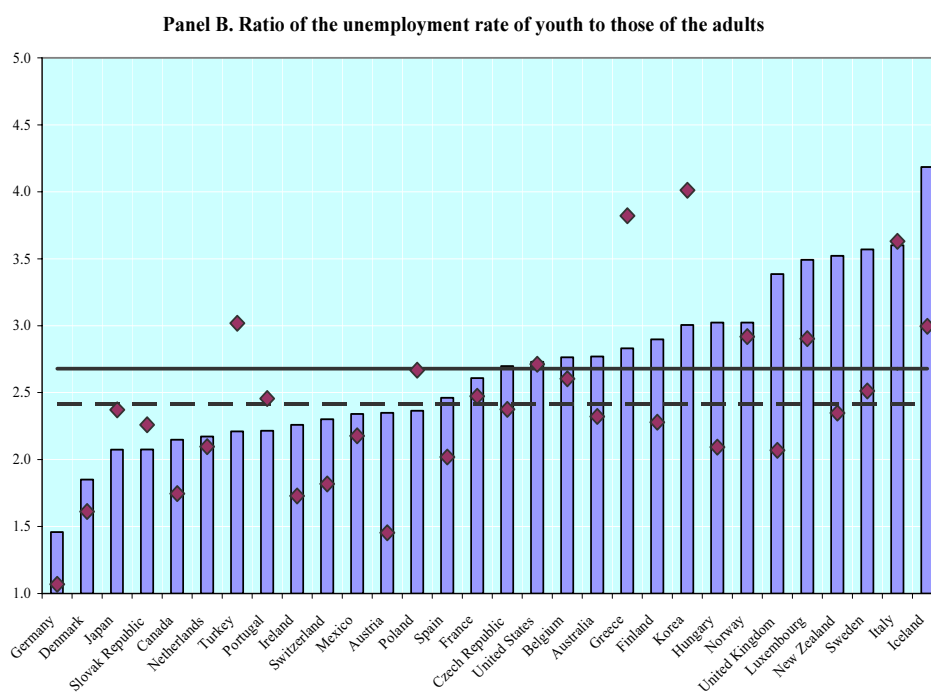


Not: OECD använder ILO:s definition på arbetslöshet där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. I svensk statistik räknas de som utanför arbetskraften.

Källa: OECD (2006).

Ungdomsarbetslösheten är konjunkturkänslig vilket gör att ett mer neutralt mått är ungdomars relativa arbetslöshet i förhållande till vuxnas (25-54 år) vilket redovisas i Figur 6.3. I Sverige har unga 3,5 gånger så hög arbetslöshet som vuxna vilket är ett mycket högt värde jämfört med övriga länder. Relationen har försämrats kraftigt sedan 1995 då ungdomars arbetslöshet var 2,5 gånger så hög som vuxnas. Även inom OECD som helhet har ungdomarnas situation försämrats. Finlands ungdomsarbetslöshet är också relativt hög även om den har minskat från 30 till 20 procent mellan 1995 och 2005. I relation till vuxnas arbetslöshet har situationen dock försämrats. Danmark är ett framgångsland avseende ungdomarnas situation på arbetsmarknaden. Ungdomsarbetslösheten är mycket låg i ett internationellt perspektiv.

Figur 6.3 Ungdomsarbetslöshet i relation till vuxnas arbetslöshet, OECD, 1995 och 2005

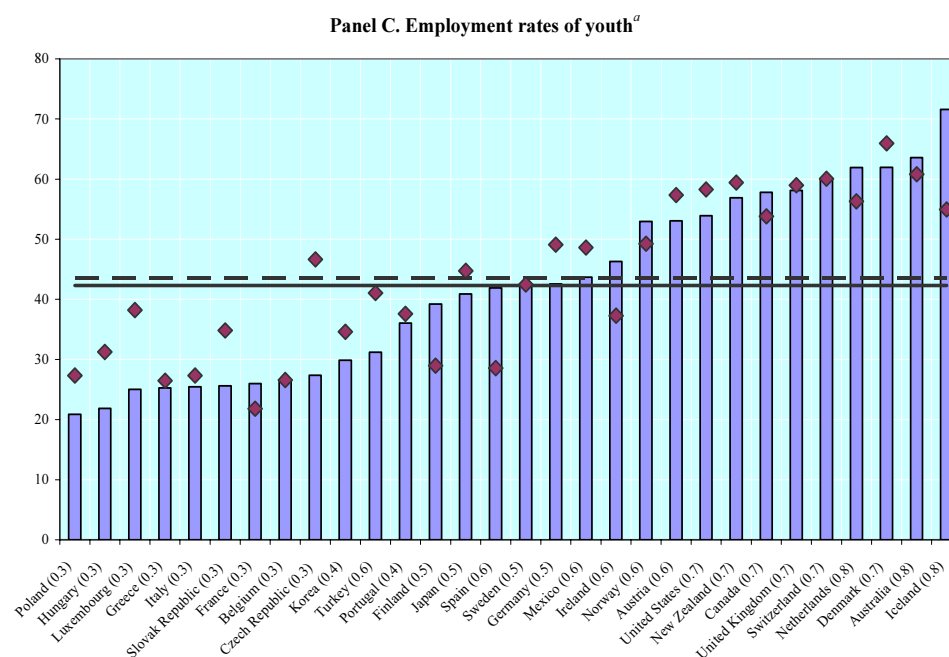


Not: Se Figur 6.2 för förklaringar av symboler.

Källa: OECD (2006).

Sysselsättningsgraden bland ungdomar i Sverige, dvs. andelen av befolkningen i den åldersgruppen som är sysselsatta, ligger på den genomsnittliga nivån för OECD, drygt 40 procent (Figur 6.4). Det motsvarar ungefär hälften av sysselsättningsgraden för vuxna (25-54 år). Eftersom unga utbildar sig allt mer behöver inte en låg sysselsättningsgrad indikera problem om inte ungdomarna i stället befinner sig i arbetslöshet eller inaktivitet. Danmark har en betydligt högre sysselsättningsgrad på omkring 60 procent medan Finland har en något lägre andel sysselsatta än Sverige.

Figur 6.4 Ungdomars sysselsättningsgrad, OECD, 1995 och 2005



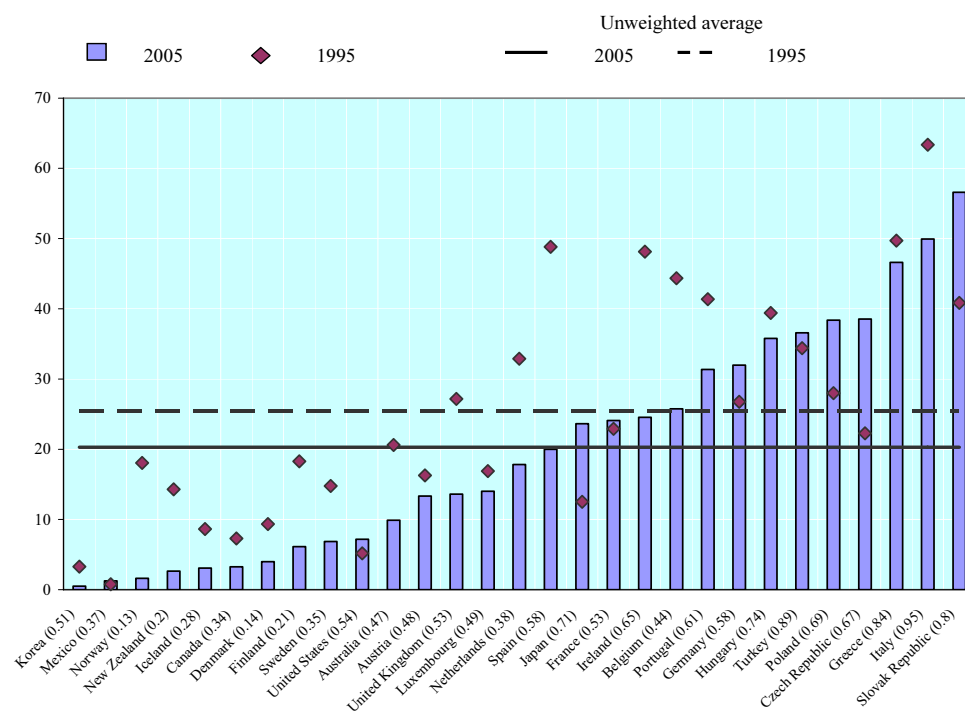
Not: a) Se Figur 6.2 för förklaringar av symboler. Värdet inom parentes är sysselsättningsgraden bland unga (15-24) i förhållande till vuxna (25-54) år 2005.

Källa: OECD (2006).

6.1.2 Långtidsarbetslöshet

Ungdomar erfar oftare arbetslöshetsperioder än vuxna men perioderna brukar å andra sidan var kortare än vuxnas tider i arbetslöshet. Figur 6.5 visar andelen långtidsarbetslösa ungdomar av samtliga arbetslösa ungdomar.

Figur 6.5 Långtidsarbetslöshet bland ungdomar i procent av total arbetslöshet bland ungdomar^a, OECD, 1995 och 2005



Not: a) Värdet inom parentes är långtidsarbetslösheten bland unga (15-24) i förhållande till vuxna (25-54) år 2005. OECD definierar långtidsarbetslöshet som 12 månader eller mer.

b) 2004 för Island och Sverige.

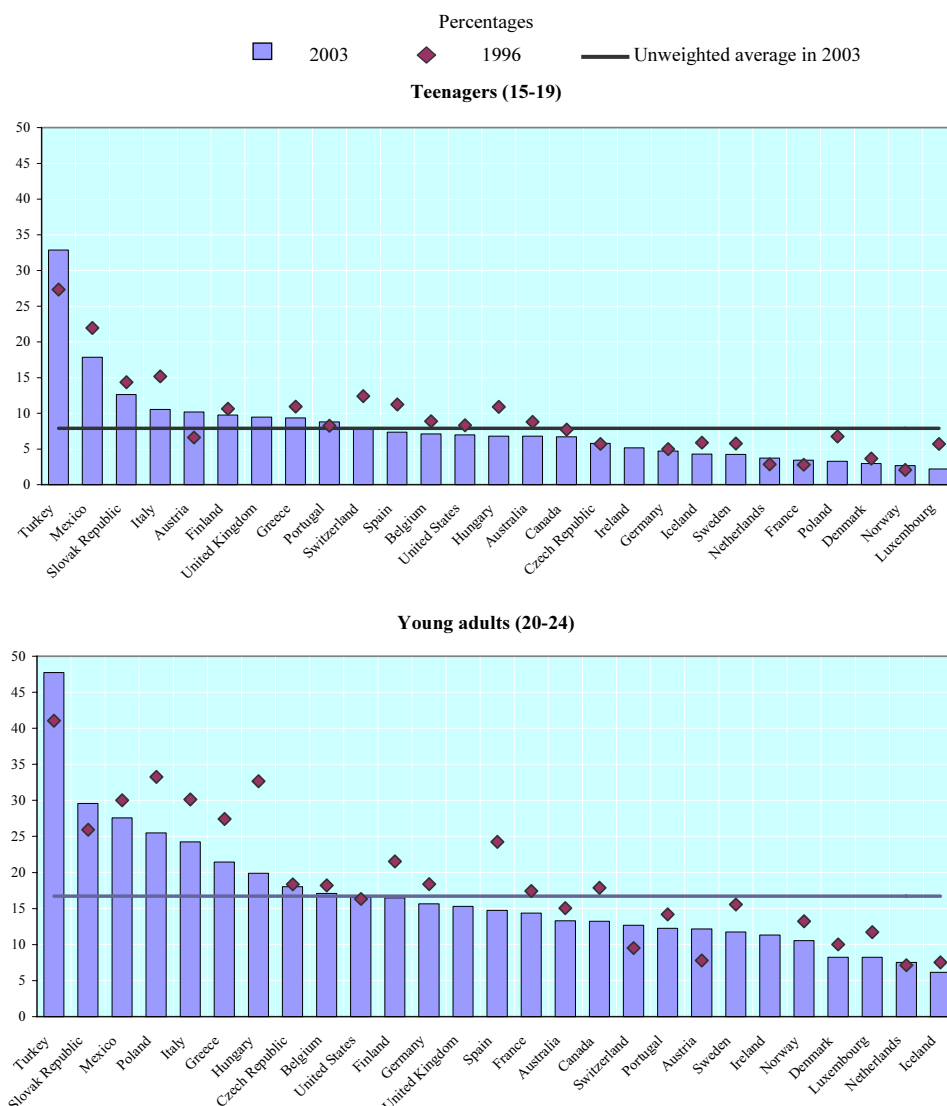
Källa: OECD (2006).

Sverige har en relativt låg andel långtidsarbetslösa ungdomar liksom övriga nordiska länder. Andelen har också fallit kraftigt i Sverige sedan 1995. Värdet inom parentes visar andelen långtidsarbetslösa bland ungdomarna i förhållande till andelen långtidsarbetslösa bland vuxna (25-54 år). I Sverige är andelen långtidsarbetslösa bland ungdomar en dryg tredjedel av andelen långtidsarbetslösa bland vuxna.

6.1.3 Varken i sysselsättning eller i utbildning

Ett ytterligare mått som speglar ungas position på arbetsmarknaden är andelen som varken arbetar eller studerar. Denna grupp innehåller förutom de arbetslösa även ungdomar som inte ingår i arbetskraften och som inte studerar. Bland dessa finns t.ex. ungdomar som reser utomlands men också ungdomar som lämnat arbetskraften för att de har gett upp hoppet om att hitta ett jobb. Av Figur 6.6 framgår att Sverige har en relativt låg andel unga som varken arbetar eller studerar. Andelen har minskat något under perioden 1996-2003. Danmark och Norge har något lägre andelar medan Finland har betydligt högre andelar unga som varken arbetar eller studerar.

Figur 6.6 Andel unga vuxna (20-24 år) och tonåringar (15-19 år) varken i utbildning eller sysselsättning, OECD, 1996-2003^a



Not: a) För Frankrike, Island, Italien och USA avser data 2002 istället för 2003; för Tyskland, Finland och Nederländerna avser data 1997 istället för 1996; för Österrike och Italien avser data 1998 istället för 1996. För Irland och Storbritannien saknas data för 1996.

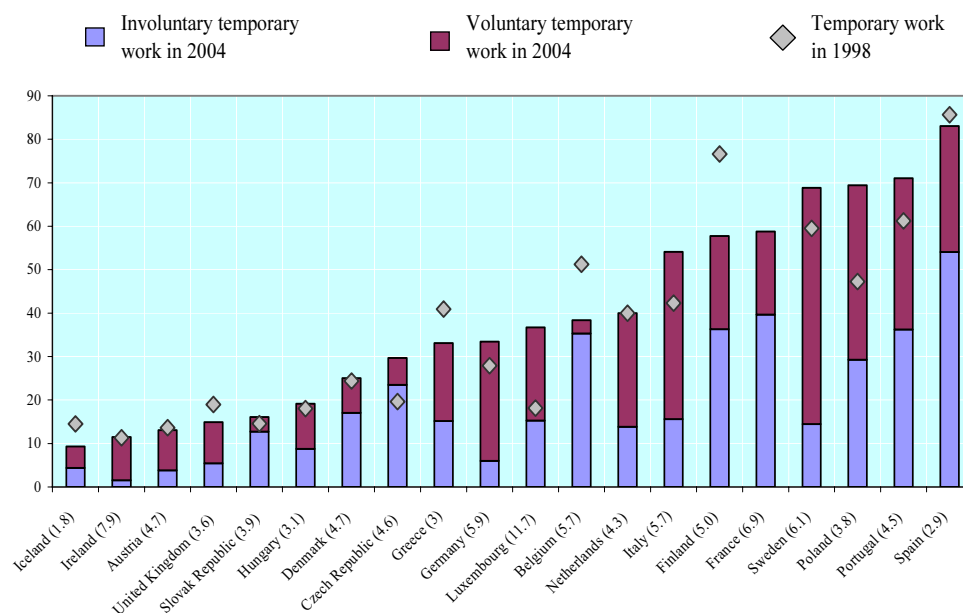
Källa: OECD (2006).

6.1.4 Ungdomar med tillfälligt arbete och deltidsarbete

Många ungdomar startar sitt yrkesliv med en tidsbegränsad anställning. En tidsbegränsad anställning kan vara ett steg på vägen mot en fast anställning men kan också vara en fälla om ungdomen fastnar i denna typ av anställning som ofta ger sämre utvecklingsmöjligheter och mindre vidareutbildning betald av arbetsgivaren. OECD:s rapport visar dock att ungdomar med åren rör sig mot en allt större andel med fast anställning. Figur 6.7 visar att det är vanligt med tidsbegränsade anställningar ett år efter avslutad utbildning bland unga i Sverige och att majoriteten frivilligt har en tidsbegränsad anställning. Andelen med tidsbegränsad

anställning har ökat mellan år 1998 och 2004 och den är sex gånger högre bland ungdomarna än bland de vuxna.

Figur 6.7 Tidsbegränsat arbete ett år efter avslutad skolgång, OECD, 1998^a och 2004^{b,c}, ofrivilligt (nederst i stapeln) respektive frivilligt (överst i stapeln)



Not: a) 1999 för Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Luxemburg och Spanien; 2000 för Island, Nederländerna och Sverige; 2001 för Polen och Storbritannien.

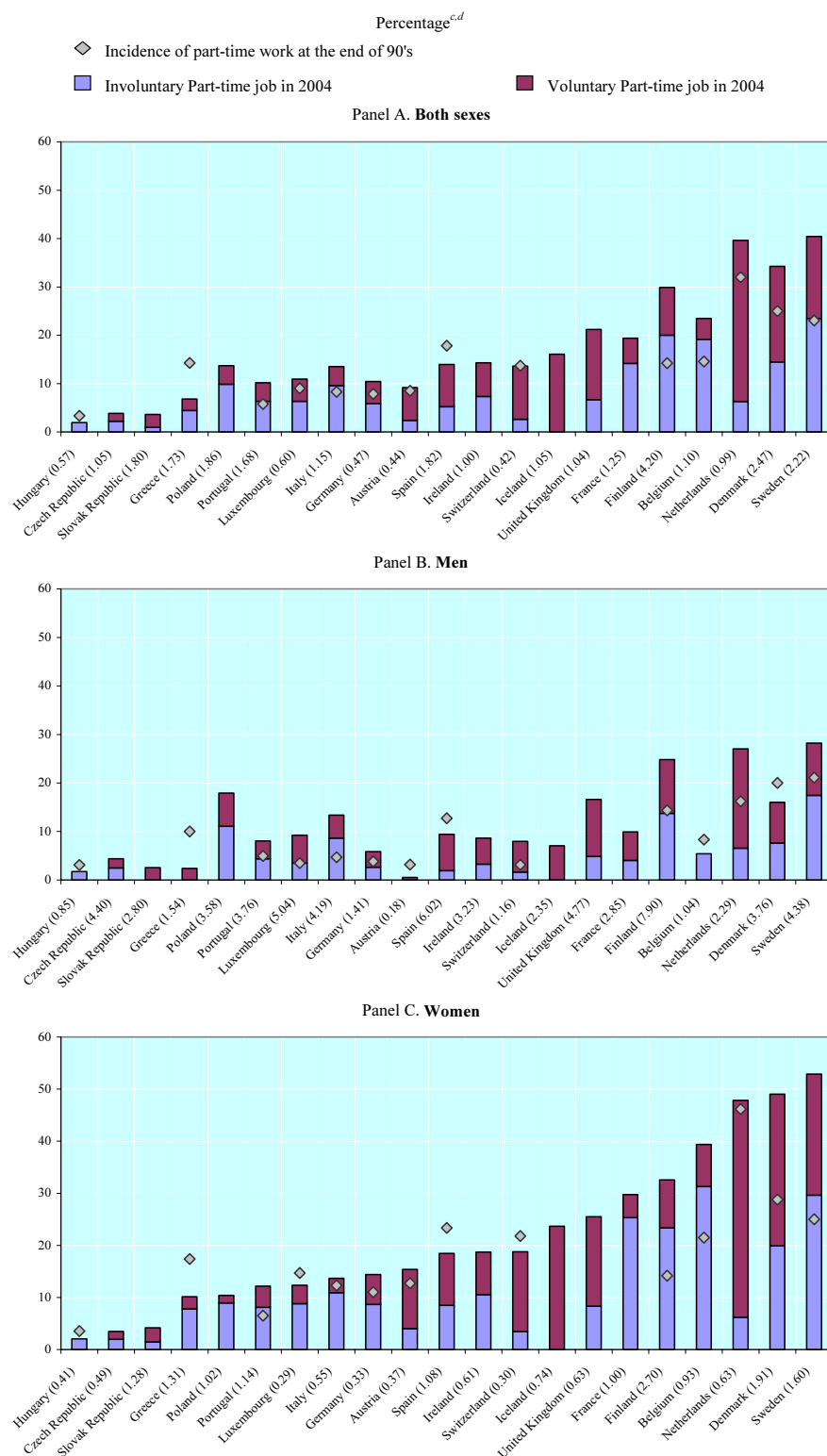
b) 2003 för Österrike och Tjeckien.

c) Värdet inom parentes är kvoten mellan förekomsten av tidsbegränsat arbete för ungdomar (15-24) och vuxna (25-54) år 2004.

Källa: OECD (2006).

Även deltidsarbete är mycket vanligt bland svenska ungdomar ett år efter avslutad utbildning, mest vanligt i Sverige bland samtliga OECD-länder (se Figur 6.8). Runt hälften av kvinnorna och knappt 40 procent av männen arbetar deltid och majoriteten gör det ofrivilligt. Andelen deltidsarbete har ökat kraftigt bland kvinnorna mellan år 2000 och 2004. Även i Danmark och Finland är deltidsarbete relativt vanligt bland ungdomar och i alla tre länderna är det vanligare bland ungdomar än bland vuxna.

Figur 6.8 Deltidsarbete ett år efter avslutad skolgång, OECD, slutet av 1990-talet^a och 2004^b, ofrivilligt (nederst i stapeln) respektive frivilligt (överst i stapeln)



Not: a) 1998 för Finland, Ungern, Italien, Portugal och Schweiz; 1999 för Österrike, Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Luxemburg och Spanien; 2000 för Nederländerna och Sverige.

b) 2003 för Tjeckien och Slovakien.

c) Värdet inom parentes är kvoten mellan förekomsten av deltidarbete för ungdomar (15-24) och vuxna (25-54) år 2004.

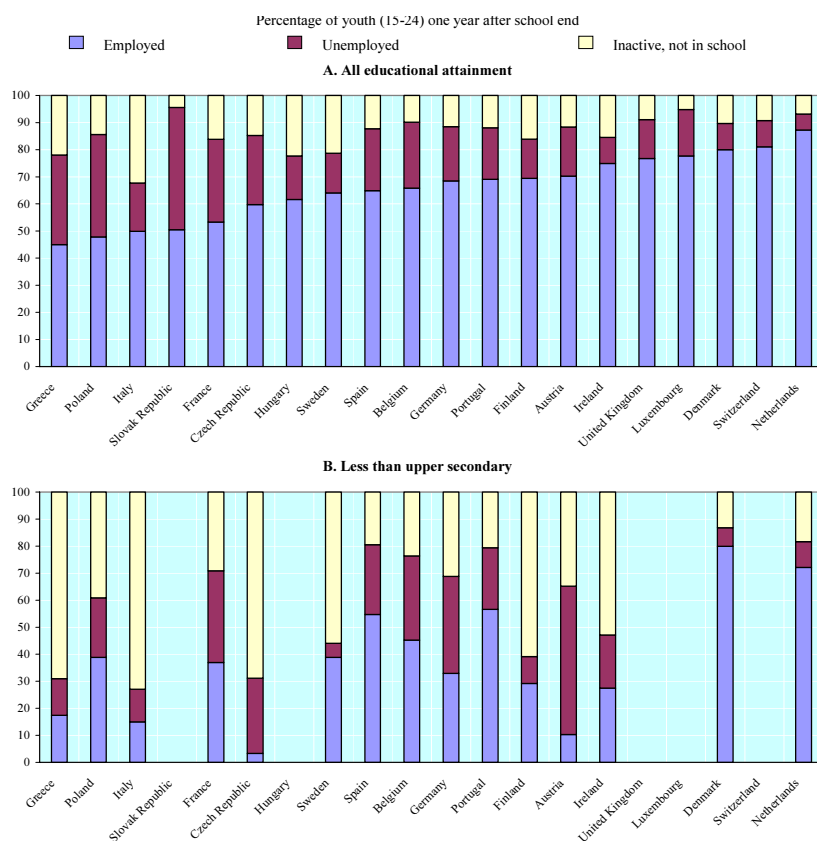
d) Länderna är rankade i stigande ordning efter förekomsten av deltidarbete bland kvinnor år 2004.

Källa: OECD (2006).

6.2 Övergången från skola till arbete

OECD:s rapport visar att det i de flesta länder tar längre tid för ungdomar som saknar gymnasieutbildning att bli sysselsatta än för ungdomar med längre utbildning. Figur 6.9 visar andelen sysselsatta, arbetslösa och inaktiva ett år efter avslutad utbildning.

Figur 6.9 Arbetsmarknadsstatus ett år efter avslutad skolgång, OECD, 2004^{a,b}



Not: Panel A visar samtliga utbildningsnivåer, Panel B visar ungdomar som saknar gymnasieutbildning.

a) 2003 för Tjeckien, Schweiz och Storbritannien.

b) Länderna är rangordnade efter stigande sysselsättningsgrad för samtliga utbildningsnivåer.

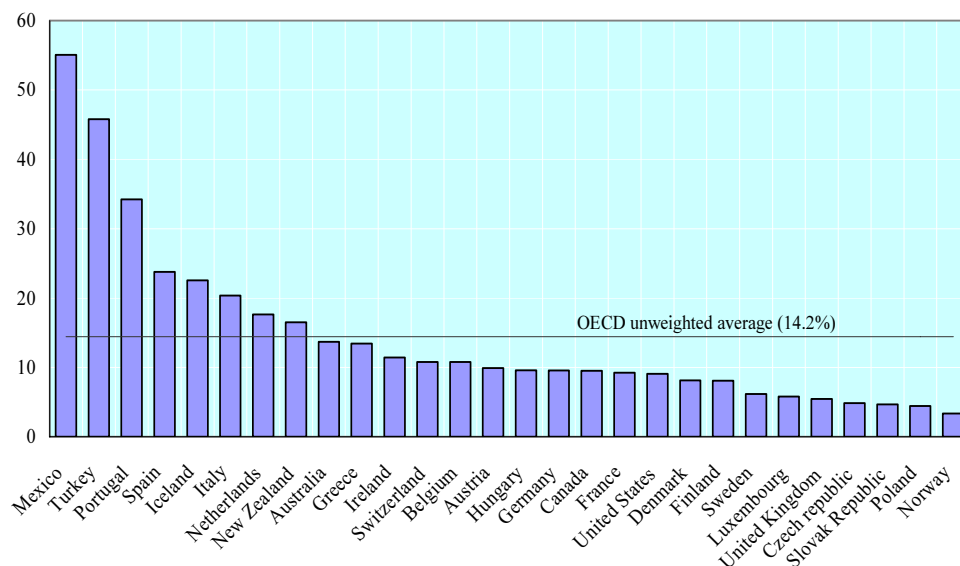
Källa: OECD (2006).

Sverige ligger relativt dåligt till vad gäller sysselsättningsgrad kombinerat med relativ hög inaktivitet när man tittar på hela gruppen ungdomar oavsett utbildningsnivå. Bland de unga som saknar gymnasieutbildning har knappt 40 procent sysselsättning ett år efter avslutad utbildning. Som framgick av avsnitt 2.1 är lågutbildade överrepresenterade bland de arbetslösa ungdomarna i Sverige.

Sverige har å andra sidan en ganska låg andel unga som slutar skolan utan gymnasieutbildning. Omkring sex procent av de unga i åldern 15-25 år

går inte i skolan och saknar gymnasieutbildning, vilket kan jämföras med genomsnittet för OECD som är omkring 14 procent.¹⁰⁰

Figur 6.10 Andel unga 15-24 år som inte går i skolan och som saknar gymnasieutbildning, OECD, 2003^a



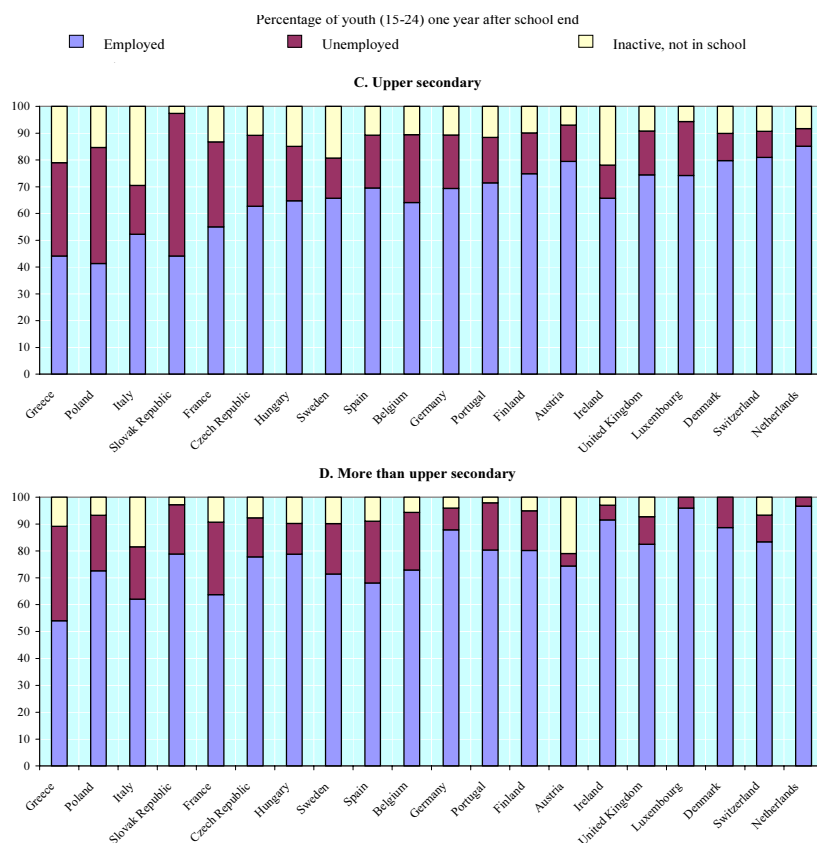
Not: a) För Island, Italien, Nederländerna och USA avser data 2002; för Nya Zeeland avser data 2001.

Källa: OECD (2006).

Ungdomar med gymnasieutbildning eller högskoleutbildning har högre sysselsättningsgrader och är inaktiva i mindre utsträckning än ungdomar som bara har gått i grundskolan. Men även bland ungdomar som har högskoleutbildning har Sverige ganska låg sysselsättningsgrad ett år efter avslutad utbildning. Det tycks således ta relativt lång tid för svenska ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta framgick även av avsnitt 1.2 som visade att etableringsåldern i Sverige har stigit kraftigt sedan slutet på 1980-talet.

¹⁰⁰ Andelen kan tyckas låg i Sverige jämfört med de siffror som presenterades i avsnitt 2.1.1 men det beror på att ungdomar i åldern 15-19 år fortfarande går i gymnasiet i Sverige i stor utsträckning. Men det ändrar inte slutsatsen att Sverige har en låg andel lågutbildade. Omkring nio procent av befolkningen i åldersgruppen 25-34 år hade endast en förgymnasial utbildning i Sverige år 2004 jämfört med 23 procent inom OECD enligt Education at a Glance 2006, OECD.

Figur 6.11 Arbetsmarknadsstatus ett år efter avslutad skolgång, OECD, 2004^{a,b}



Not: Panel C visar ungdomar med gymnasieutbildning och Panel D visar ungdomar med eftergymnasial utbildning.

a) 2003 för Tjeckien, Schweiz och Storbritannien.

b) Länderna är rangordnade efter stigande sysselsättningsgrad för samtliga utbildningsnivåer.

Källa: OECD (2006).

6.3 Resurser och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken för ungdomar – särskilt inom arbetsmarknadsutbildningen

6.3.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar

Sverige är känt för att en stor andel av de arbetslösa deltar i aktiva åtgärder. Inom EU avsåg omkring 31 procent av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken (exklusive offentlig arbetsförmedling) aktiva åtgärder år 2004. I Sverige var motsvarande andel 43 procent samma år. Mätt som andel av BNP var utgifterna för aktiva åtgärder 0,5 procent i EU och 1 procent i Sverige.¹⁰¹

För ungdomsgruppen gäller dock inte detta förhållande. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar omfattar arbetsförmedling och sökaktiviteter, arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd respektive beredskapsjobb. Tabell 6.1 redovisar offent-

¹⁰¹ European Commission (2006), Employment in Europe 2006, Chapter 3.

liga utgifter för arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar 1995 och 2002.

Tabell 6.1 Offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar, OECD, 1995 och 2002^a

	As a percentage of GDP		As a percentage of total expenditure in active labour market programmes	
	1995	2002	1995	2002
Australia	0.06	0.08	7.5	16.9
Austria	0.01	0.02	2.3	4.7
Belgium	0.07	0.01	5.2	0.6
Canada	0.02	0.02	3.3	4.4
Czech Republic	0.01	0.02	6.1	8.9
Denmark	0.14	0.10	7.7	6.2
Finland	0.15	0.17	9.9	17.2
France	0.27	0.40	20.8	32.2
Germany	0.06	0.10	4.2	8.6
Ireland	0.24	0.18	15.0	15.8
Italy	0.16	0.20	45.3	35.4
Japan	..	0.01	..	1.8
Korea	0.02	0.02	45.9	6.3
Netherlands	0.10	0.04	7.0	2.4
New Zealand	0.09	0.15	12.6	28.2
Norway	0.08	0.01	6.2	1.3
Poland	0.07	0.07	18.4	..
Portugal	0.33	0.22	42.3	35.6
Slovak Republic	..	0.01	..	2.4
Spain	0.08	0.06	15.7	6.5
Sweden	0.02	0.02	0.7	1.8
Switzerland	..	0.01	..	1.7
United Kingdom	0.12	0.13	25.9	35.8
United States	0.03	0.02	14.8	17.2
Unweighted average^b	0.10	0.10	15.1	14.3

Not: a) För Danmark och Portugal avser data 2000 istället för 2002; för Irland avser data 2001 istället för 2002; för Italien avser data 1996 istället för 1995.

b) Genomsnitt exklusive Japan, Slovakien och Schweiz.

Källa: OECD (2006).

I genomsnitt används 0,10 procent av BNP till arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar inom OECD. I Sverige är andelen betydligt lägre, 0,02 procent, medan Danmark och Finland ligger på en mycket högre nivå. Skillnaden i utgiftsnivå beror naturligtvis både på hur stora problem ungdomar har på arbetsmarknaden i respektive land, men också på den prioritet man ger åt program för ungdomar inom arbetsmarknadspolitiken.

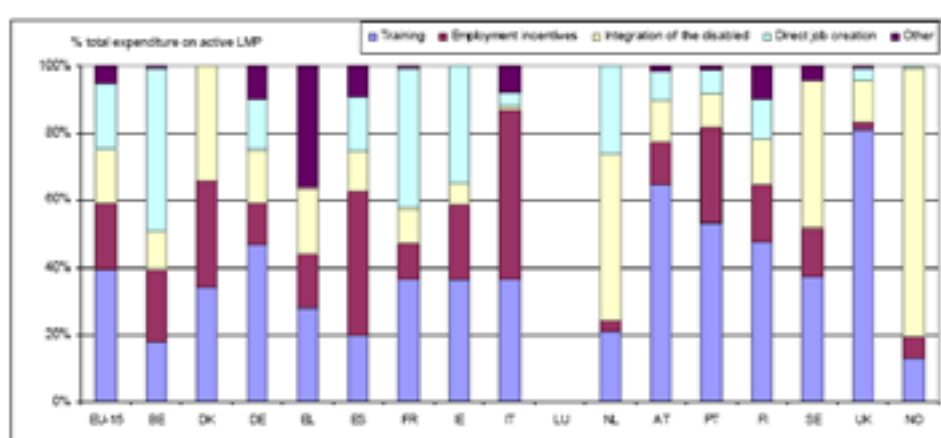
Ett mått som beskriver det förhållandet är hur stor andel av utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik som går till just ungdomsinsatser. I genomsnitt läggs omkring 14 procent av de totala insatserna för aktiv arbetsmarknadspolitik inom OECD på ungdomarna. I Sverige är andelen knappt 2 procent år 2002. Danmark som har en betydligt bättre situation för ungdomar på arbetsmarknaden satsar 6 procent och Finland som har

en något lägre ungdomsarbetslöshet än Sverige lägger 17 procent av programverksamheten på ungdomar.

6.3.2 Arbetsmarknadsutbildning inom EU-15¹⁰²

Arbetsmarknadsutbildningen står för en stor andel av de totala utgifterna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken inom EU-15 (samtliga arbetslösa oavsett ålder). Omkring 40 procent av kostnaderna år 2003 avsåg arbetsmarknadsutbildning. Nedanstående figur visar andelen av utgifterna som går till olika typer av åtgärder inom EU-15 år 2003.

Figur 6.13 Andel av utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik fördelat på typ av åtgärd, EU, 2003



Källa: Eurostat (2006).

Av figuren framgår att Storbritannien lägger störst andel av utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik på arbetsmarknadsutbildning, omkring 81 procent. De nordiska länderna lägger omkring 35-45 procent på arbetsmarknadsutbildning utom Norge där andelen är drygt 10 procent.

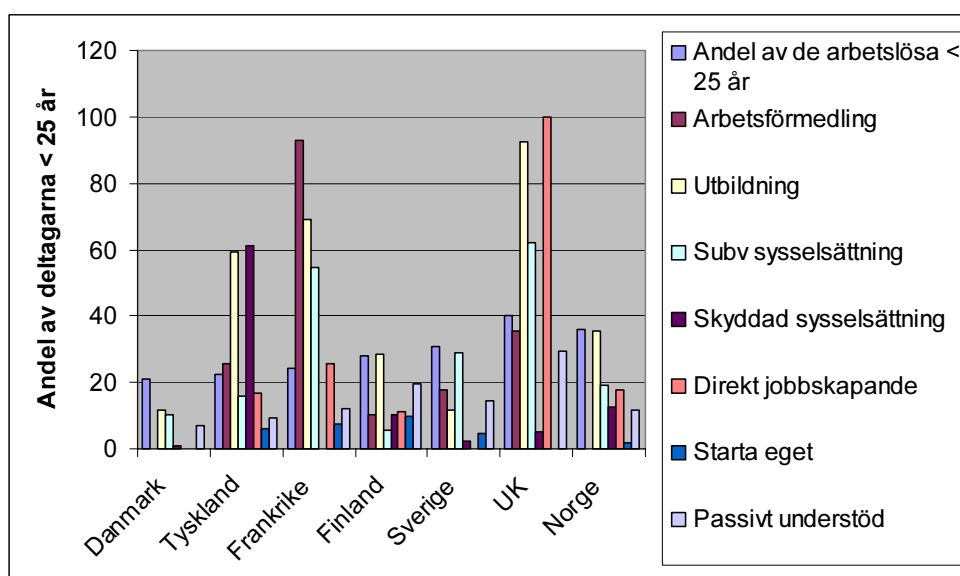
Arbetsmarknadsutbildningen kan delas upp i fyra olika typer av utbildning beroende på var den äger rum: i klassrum, på arbetsplatsen, en blandning av klassrum och praktik samt lärlingsutbildning. I genomsnitt avsåg knappt hälften av kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen klassrumsundervisning, 3 procent undervisning på arbetsplatsen, 4 procent blandat klassrum och praktik och 27 procent lärlingsutbildning inom EU-15 år 2003. Lärlingsutbildningar inom arbetsmarknadsutbildningen står för störst kostnadsandel i Storbritannien (76 procent) och i Italien (62 procent). I de nordiska länderna dominerar klassrumsundervisningen. I Sverige är denna andel 62 procent.

¹⁰² Eurostat (2006), Expenditure on training measures for the unemployed across the EU, Statistics in Focus 5/2006.

6.3.3 Ungdomars tillgång till arbetsmarknadsutbildning och andra insatser

Ungdomar får ta del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna i olika utsträckning beroende på vilket land de lever i, vilket framgick av Tabell 6.1 ovan. I följande figur redovisas per land i den första stapeln hur stor andel av de arbetslösa som är yngre än 25 år och i de följande staplarna hur stor andel av deltagarna i respektive åtgärd som tillhör samma åldersgrupp.

Figur 6.14 Andelen ungdomar (under 25 år) i arbetsmarknadspolitiska åtgärder jämfört med andelen ungdomar bland de arbetslösa, 2004



Källa: egna beräkningar baserade på Eurostat, European social statistics, Labour market policy, Expenditure and participants, Data 2004, 2006 Edition.

I Sverige var 31 procent av de arbetslösa yngre än 25 år 2004. Av det totala antalet arbetslösa som fick förmedlingsinsatser var 18 procent unga, för utbildningsinsatser var motsvarande andel 12 procent, för subventionerad sysselsättning 29 procent, skyddad sysselsättning 3 procent, direkt jobbskapande 0 procent, "starta eget"-bidrag 5 procent och passivt understöd 15 procent. Ungdomar i Sverige får alltså ta del av arbetsmarknadsutbildning (och andra åtgärder) i mindre utsträckning än sin andel av arbetslösheten. Detsamma gäller för Danmark medan utbildningsinsatserna i Norge och Finland går till ungdomar i samma utsträckning som de är arbetslösa. I Storbritannien är ungdomar kraftigt överrepresenterade i utbildning, subventionerad sysselsättning och direkt jobbskapande åtgärder.

Det är inte givet att ungdomar ska delta i arbetsmarknadspolitiska insatser i samma utsträckning som sin andel av arbetslösheten eftersom de ofta är arbetslösa kortare tider generellt sett, och man riskerar att låsa in ungdomarna i arbetslöshet under programperioden. Men det är värt att notera att olika länder ger ungdomar olika prioritet.

6.4 Internationella erfarenheter av ungdomsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens effekter visar nästan alltid att speciella program för ungdomar inte är effektiva för *utsatta* ungdomar.¹⁰³ Det gäller arbetsmarknadsutbildning, riktade lönesubventioner och direkt jobbskapande åtgärder i offentlig sektor.

Det finns dock undantag t.ex. i USA där programmet Job Corps gav positiva resultat på sysselsättning och löner. Den höga kostnaden för programmet komparerades av sparande genom minskad kriminalitet i målgruppen vilket ledde till en nettovinst. Job Corps är ett program där man flyttar utsatta ungdomar från deras hemmiljö till en annan ort, ger dem mentorer, arbetserfarenhet och utbildning.¹⁰⁴

I Europa uppvisar utvärderingar av the New Deal For Young People i Storbritannien positiva effekter på utflödet från arbetslöshet, och i Danmark har ungdomsinsatsningen från 1996 bidragit till den kraftigt minskade ungdomsarbetslösheten under andra halvan av 1990-talet. Vi återkommer till dessa två program i avsnitt 6.5.

Martin och Grubb (2001) anger fem framgångsfaktorer för ungdoms-åtgärder:

1. effektiva program har nära anknytning till den lokala arbetsmarknaden och ger jobb med ganska hög lön, stark sysselsättningsstillväxt och bra utvecklingsmöjligheter
2. programmen innehåller en lämplig mix av akademisk utbildning, yrkeskunskaper och praktik
3. programmen ger ungdomarna möjligheter till vidare utbildning så att de kan fortsätta utveckla sina färdigheter och kompetenser
4. programmen erbjuder en rad stödjande tjänster som är skraddarsyddas för ungdomarnas behov och för deras familjer
5. programmen följs upp regelbundet och vidareutvecklas på bas av den insamlade informationen.

Dessutom är det viktigt att programmen sätts in tidigt och att de är uthålliga. Det innefattar åtgärder så tidigt som i förskolan och grundskolan. Det är också viktigt att stödja inte bara den unga individen utan hela familjen. Attityderna bland utsatta ungdomar kan också behöva påverkas genom mentorer som ger stöd från en vuxen över en lång tidsperiod.

¹⁰³ Martin och Grubb (2001), What Works and for Whom: a Review, Swedish Economic Policy Review 8 (2001), pp. 9-56. Se även European Commission (2006), Employment in Europe 2006, Chapter 3 och SOU 2007:2 Från socialbidrag till arbete, bilaga sid 161-165.

¹⁰⁴ OECD (2006), Starting Well or Losing Their Way? The position of Youth in the Labour market in OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no 39, DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)8

Även i OECD (2006) listas ett antal viktiga program. Av dessa är det några som bör nämnas:

- Jobsökaraktiviteter är ofta mest kostnadseffektiva för ungdomar och ger positiva effekter på både sysselsättning och inkomst.
- Programmen måste skräddarsys efter målgruppen. Man måste skilja på tonåringar och avhoppare från skolan, respektive unga vuxna. Den bästa lösningen för tonåringarna är att få dem att stanna i skolan medan arbetslösa unga vuxna behöver arbetslivserfarenhet.
- Hårda krav på jobbsökande leder till kortare arbetslöshetsperioder.
- Program som integrerar och kombinerar olika tjänster verkar vara mer framgångsrika.
- Ett större deltagande av arbetsmarknadens parter liksom ett system för certifiering av utbildningsinsatser kan öka effektiviteten i programmen.

OECD (2006) diskuterar också det faktum att aktiva åtgärder för ungdomar kan vara mycket kostsamma och att det är viktigt att ha en klar uppfattning om det är så att onödigt långa placeringar i utbildningsprogram endast döljer delar av ungdomsarbetslösheten. Kostnaderna kan begränsas om en del ungdomar kan hitta jobb genom aktivitetskrav och att relativt få går till subventionerad anställning.

6.4.1 Arbetsmarknadsutbildning för ungdomar

Vi har inte funnit några särskilda framgångsfaktorer för utbildningsinsatser för ungdomar men de internationella utvärderingarna pekar på ett antal egenskaper som ökar effektiviteten i ett utbildningsprogram generellt sett. Det ska

1. vara tydligt målinriktat på deltagarna
2. vara relativt litet i omfattning (antal deltagare)
3. resultera i ett intyg eller betyg som erkänns och värderas på arbetsmarknaden
4. ha ett betydande praktikinnehåll som ger starka nätverk med lokala arbetsgivare¹⁰⁵
5. under programtiden ska jobsökaraktiviteten upprätthållas för att minimera inlåsnings effekterna
6. programdeltagandet ska inte återkvalificera för en ny ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen.

Utvärderingarna finner ofta en negativ eller bara en liten positiv effekt på 1-2 års sikt efter programmet. Men ett växande antal studier finner

¹⁰⁵ Detta gör dock att programmet uppmuntrar undanträngning (displacement) av andra aktiviteter i ekonomin som inte får offentligt stöd.

positiva effekter på lite längre sikt.¹⁰⁶ Detta kan bero på att det genom arbetsmarknadsutbildningen blir en bättre matchning mellan den arbetssökande och tillgängliga jobb, att karriärmöjligheterna är bättre i det nya jobbet och därmed produktiviteten och inkomsten. Detta leder till mer stabila, varaktiga jobb som minskar risken för en ny arbetslöshetsperiod eller att personen lämnar arbetskraften. De flesta utvärderingsstudierna har dock bara data på relativt kort sikt och tenderar därför att underskatta de positiva effekterna.

6.5 Arbetsmarknadspolitik riktad mot ungdomsarbetslöshet och inaktivitet i Danmark och Storbritannien

Danmark och Storbritannien lyfts ofta fram som exempel på länder där man har lyckats utforma effektiva arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa ungdomar.

6.5.1 Danmark

Danmark har som framgått tidigare en mycket gynnsam situation för ungdomar på arbetsmarknaden. Ungdomarna har en hög sysselsättningsgrad, låg arbetslöshet och låg långtidsarbetslöshet i ett internationellt perspektiv. Danmark har också en låg andel ungdomar som varken studerar eller arbetar, övergången från skola till arbete går relativt snabbt, relativt få lämnar skolan utan gymnasieutbildning och relativt få har ett tidsbegränsat arbete, snarare än ett fast arbete, ett år efter skolan. Deltidsarbete är dock mycket vanligt i Danmark ett år efter skolan, över 30 procent, varav hälften är frivilligt.

Den danska arbetsmarknadsmodellen har diskuterats flitigt inte bara i Sverige utan även inom EU och OECD.¹⁰⁷ Den kallas flexicurity-modellen vilket syftar på att den förenar flexibilitet på arbetsmarknaden med säkerhet för den enskilde. Arbetsmarknadsmodellen har tre komponenter:

- flexibla uppsägningsregler som gör att företagen kan anpassa arbetsstyrkan efter variationer i efterfrågan och produktion utan större kostnader
- generöst ersättningssystem vid arbetslöshet vilket gör att den individuella risken för inkomstbortfall minskar
- aktiv arbetsmarknadspolitik som dels stärker den enskildes kvalifikationer och möjligheter att få ett nytt jobb och dels säkerställer att de arbetslösa verkligen står till arbetsmarknadens förfogande.

Andersen och Svarer (2006) argumenterar för att den gynnsamma utvecklingen på den danska arbetsmarknaden under 1990-talet, då

¹⁰⁶ OECD (2005), Employment Outlook 2005, Chapter 4.

¹⁰⁷ Andersen och Svarer (2006), Flexicurity – den danska arbetsmarknadsmodellen, Ekonomisk Debatt nr 1 2006, årgång 34.

arbetslösheten föll från 12 procent till 6 procent, inte kan förklaras av den flexibla arbetsrätten eftersom den inte har förändrats under perioden. Samma arbetsrätt har funnits både i perioder med hög och låg arbetslöshet. De menar däremot att åtstramningar i arbetslöshetsförsäkringen tillsammans med krav på aktivering i arbetsmarknadspolitiken har bidragit till den positiva utvecklingen. Andelen arbetslösa som deltar i något aktivt arbetsmarknadsprogram har fördubblats sedan 1994.

I de följande avsnitten kommer vi att översiktligt beskriva aktiveringslinjens införande och de förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som har genomförts i Danmark.¹⁰⁸ Kommunerna har haft ansvaret för arbetsmarknadspolitiska insatser riktade mot oförsäkrade arbetslösa (socialbidragstagare) och framför allt mot unga under 25 år sedan 1970-talet. Staten och arbetsförmedlingen har haft ansvaret för insatser riktade mot försäkrade arbetslösa och utbetalning av arbetslöshetsunderstöd. För närvarande, år 2007, genomförs en reform som innebär att alla arbetslösa som söker hjälp ska få en gemensam ingång oavsett om de har arbetslöshetsförsäkring eller inte.¹⁰⁹ Alla kommuner med fler än 20 000 invånare ska inrätta ett Jobcentre som ska ha de uppgifter arbetsförmedlingens och kommunens aktiveringsenheter hade tidigare. Alla arbetslösa ska ha rätt till samma typer av insatser och den som är arbetslös ska genom den nya organisationen få tillgång till en bredare uppsättning insatser. Vårt fokus ligger dock på de reformer som redan har genomförts och de effekter de har haft på ungdomarnas arbetsmarknadssituation.

Aktivering inom social- och arbetsmarknadspolitiken

Aktiveringslinjen infördes först i kommunernas arbete mot socialbidragstagarna. Under slutet av 1980-talet infördes krav på någon form av motprestation för att få socialbidrag. Kommunerna hade redan möjlighet att aktivera unga genom arbetsmarknads- och utbildningsinsatser men nu definierades aktivering som en skyldighet för den unge. Lagen om kommunal aktivering förpliktigade alla kommuner att ge ungdomar under 25 år stöd, rådgivning och aktiveringsinsatser. Mot slutet av 1990-talet utvidgades aktiveringskravet till alla socialbidragstagare i Lagen om aktiv socialpolitik. Kommunen skulle senast efter sex månader upprätta en individuell handlingsplan för bidragstagaren. Den som var över 30 år skulle aktiveras efter 12 månaders arbetslöshet medan gränsen för personer yngre än 30 år gick vid tre månader. Kommunen erbjöd förmedling och vägledning, subventionerat arbete på offentliga och privata arbetsplatser och speciella utbildningsinsatser. För dem som stod längst ifrån arbetsmarknaden användes s.k. "flexjobs" vilket innebar att stat och kommun helt subventionerade arbeten för dessa arbetslösa.

¹⁰⁸ Johansson (2006), Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv, Rapport till ESS 2006:3, Regeringskansliet, Finansdepartementet.

¹⁰⁹ <http://www.bm.dk/sw12500.asp>

Inom arbetsmarknadspolitiken infördes aktiveringslinjen i en rad förändringar av arbetslöshetsförsäkringen. Tidigare var ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen över åtta år och man kunde återkvalificera sig genom 26 veckors arbete där arbetet kunde vara lönesubventionerat. Kravet på aktivitet var svagt med liten kontroll av t.ex. sökaktivitet. Reformerna som genomfördes i flera steg innebar att arbetslöshetsperioden delades upp i en passiv del och en aktiv del och att ersättningsperioden kortades. Nu är ersättningsperioden fyra år varav det första året är passivt. Alla arbetslösa har rätt och skyldighet att aktiveras efter ett års arbetslöshet. För ungdomar går gränsen vid sex månader. Kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen sker efter 52 veckors reguljärt arbete och återkvalificering kan inte ske genom lönesubventionerat arbete.

Ungdomssatsningen

År 1996 infördes den s.k. ungdomssatsningen i Danmark för ungdomar under 25 år som varit arbetslösa i sex månader och som inte har en yrkeskompetensgivande utbildning. År 1999 utökades satsningen till att omfatta alla ungdomar under 25 års ålder som har arbetslöshetsersättning dvs. inklusive de ungdomar som har formella kvalifikationer. Med formella kvalifikationer menas i Danmark att man har gått en yrkesutbildning omfattande 2-3 år antingen på gymnasienivå eller på högskolenivå.

Satsningen innehåller en rad initiativ på utbildningsområdet och justeringar av de ungas möjligheter att få arbetslöshetsersättning (dagpenning) eller socialbidrag (kontanthjälp) beroende på om de väljer att studera överhuvudtaget, och om de väljer att studera inom ordinarie utbildningssystemet eller inte.¹¹⁰ Satsningens fokus på utbildning speglar behovet av att ha formella kvalifikationer för att ha några jobbchanser på den danska arbetsmarknaden.¹¹¹

Unga arbetslösa med rätt till arbetslöshetsersättning har efter sex månaders arbetslöshet inom de senaste nio månaderna, rätt och plikt till utbildning i minst 18 månader. Inkomsten under utbildningen beror på den enskildes utbildningsval. Om den arbetslösa ungdomen väljer en utbildning inom det ordinarie utbildningssystemet får han eller hon det ordinarie studiebidraget (Statens Uddannelsesstøtte) eller gällande elevlön, och lämnar AMS system. Den unge måste själv, på samma sätt som andra ungdomar, hitta utbildningsplatsen. Arbetsförmedlingen kan ge vägledning men har ingen skyldighet att tillhandahålla platser i det ordinarie utbildningssystemet.

¹¹⁰ Beskaeftigelsesministeriet (2000), Effekter af aktiveringsindsatsen, <http://www.bm.dk/sw15890.asp> och information från tjänstemän på ministeriet och AMS.

¹¹¹ EU:s Peer Review Programme of the European Employment Strategy, 12-13 oktober 1999, <http://www.almp.org/en/9908.html>

Unga som saknar formella kvalifikationer får en halverad arbetslöshetsersättning om de väljer en utbildning utanför det ordinarie utbildningssystemet. Denna aktiveringsersättning motsvarar det studiebidrag de skulle få om de gick i reguljär utbildning. Utbildningen som de erbjuds av arbetsförmedlingen är särskilt utvecklad för ungdomssatsningen. De har inte rätt att gå studiemedelsberättigande reguljära utbildningar med aktiveringsersättning annat än i två undantagsfall. Dessa är unga som har förbrukat sin rätt till studiemedel och unga som har försörjningsplikt för hemmaboende barn.

De som har formella kvalifikationer har rätt, men inte plikt, till utbildning. De får en aktiveringsersättning motsvarande 82 procent av arbetslöshetsersättningen. Om de väljer att inte delta i ytterligare utbildning, har de plikt att delta i normala aktiveringsinsatser som t.ex. vägledning, korta kurser, praktik och subventionerad anställning.

Den som inte deltar i aktiveringsinsatserna mister rätten till arbetslöshetsersättning och övergår till socialbidrag.

Senast efter tre månaders arbetslöshet kallas den unge till ett samtal på arbetsförmedlingen där man värderar om den unge kan förmedlas ett arbete. Kontakten ska ske tidigare om den arbetslöse har kompetens inom ett flaskhalsområde. En s.k. ”jobplan”, en individuell handlingsplan, utarbetas där det framgår vilken typ av erbjudande om utbildning arbetsförmedlingen kommer att ge om personen fortfarande är arbetslös efter sex månader. Efter fyra månaders arbetslöshet börjar arbetsförmedlingen att förbereda insatsen.

Den som inte börjar studera inom det reguljära utbildningssystemet erbjuds oftast en 18 månaders utbildning som utvecklats särskilt för ungdomssatsningen. På yrkesskolorna finns idag ett antal kurser på 3-18 månader som baseras på verkstads- eller praktikorienterad undervisning. I 18-månadersutbildningen kan det ingå perioder med ordinarie utbildning med studiebidrag eller elevlön, samtidigt som aktiveringsersättningen temporärt upphör.

För socialbidragsmottagare sker aktivering efter 13 veckor. Samma regler som för unga med arbetslöshetsersättning gäller, dvs. rätt och plikt till en särskild utbildningsinsats, med socialbidrag som anpassas till studiebidragsnivån (Statens Uddannelsesstøtte). Om den unge inte deltar sker sanktioner genom reduktion av, eller indraget, socialbidrag.¹¹²

¹¹² Detta gällde t.o.m. år 2005. Enligt ”Ny chance til alle” från år 2006 har socialbidragsmottagare under 25 års ålder plikt att genomföra en utbildning på normala villkor dvs. med studiestöd. Det gäller personer som saknar en yrkesutbildning och personer som inte har försörjningsplikt för hemmaboende barn. Om kommunen bedömer att den unge inte kan genomföra en ordinarie utbildning, omfattas denne av bestämmelserna om rätt och plikt till den särskilt utvecklade 18-månadersutbildningen.

Effekter av ungdomssatsningen

Beskaeftigelsesministeriet (2000) analyserar effekterna av införandet av ungdomssatsningen 1996-1998 genom att jämföra utflödet från arbetslöshet till studier eller arbete efter införandet, med situationen år 1995. Utvärderingen visar att sannolikheten att lämna arbetslösheten ökade när ungdomssatsningen infördes. Effekten är särskilt tydlig under arbetslöshetsveckorna 24-28 då sannolikheten var 50 procent högre år 1998 jämfört med år 1995. Författarna tolkar det som att ungdomarnas beteende har ändrats. De söker sig till reguljära studier eller hittar arbete i högre grad redan innan sex månaders arbetslöshet då det obligatoriska deltagandet startar. Sannolikheten är högre även senare, fram till vecka 40, men skillnaden är mindre.

I utvärderingen av Jensen m.fl. (2003) skiljer de på tre olika effekter beroende på när under arbetslöshetsperioden utflödet från arbetslösheten påverkas. *Annonseringseffekten* mäts som skillnaden i sannolikheten för att lämna arbetslösheten mellan deltagarna och kontrollgruppen vid 4-5 månaders arbetslöshet, när deltagaren fick skriftlig information om programmet. Den *direkta programeffekten* mäts som motsvarande skillnad vid 6-7 månaders arbetslöshet och *sanktionseffekten* vid 9-12 månaders arbetslöshet. Forskarna utnyttjar det faktum att programmet infördes successivt under år 1996. De jämför en grupp som deltog i programmet tidigt med en grupp som deltog senare. Resultaten visar att ungdomssatsningen gett en signifikant direkt programeffekt för övergång till studier och en signifikant sanktionseffekt efter nio månaders arbetslöshet. Samma mönster finns för utflödet till sysselsättning men skillnaden mellan deltagarna och kontrollgruppen är inte signifikant vid 6-7 månaders arbetslöshet. Utvärderingen finner inga annonseringseffekter. Forskarna drar slutsatsen att ungdomsprogrammet bidragit till att sänka ungdomsarbetslösheten i Danmark. De betonar dock att de bara har analyserat de kortsiktiga effekterna och det återstår att se om de långsiktiga effekterna av den reguljära utbildningen är positiva. En positiv sak är i alla fall att ungdomarna inte blir långsiktigt märkta av långa tider i arbetslöshet vilket tidigare forskning har visat på.

6.5.2 Storbritannien

Storbritannien har ungefär hälften så hög ungdomsarbetslöshet som Sverige men högre än Danmark. Sysselsättningsgraden är också betydligt högre än i Sverige. Andelen ungdomar som har tidsbegränsad anställning ett år efter avslutad skolgång är mycket lägre i Storbritannien liksom andelen med deltidsarbete. Övergången från skola till arbete tycks gå snabbare i Storbritannien än i Sverige. Långtidsarbetslösheten är dock högre i Storbritannien än i Sverige liksom andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar.

Unga socialbidragsmottagare under 25 års ålder som har en yrkesutbildning har rätt och plikt till normal aktivering.

The New Deal for Young People introducerades i Storbritannien våren 1998.¹¹³ Målet var att hjälpa unga människor till arbete och att öka den långsiktiga anställbarheten hos de arbetslösa ungdomarna. Det fanns ett kvantitativt mål att få bort 250 000 ungdomar under 25 års ålder från bidragsberoende under mandatperioden 1997-2002. I september år 2000 nåddes målet i termer av att 250 000 deltagare i programmet slutat ta ut arbetslöshetsersättning och tillbringat minst en period i arbete. Många deltagare återvänder dock till arbetslöshet. Mellan mars 1998 och oktober 2001 minskade antalet ungdomar (18-24 år) som tog ut arbetslöshetsersättning från 350 000 till 220 000, en minskning med 130 000 ungdomar. Antalet långtidsarbetslösa ungdomar (över sex månader) minskade från drygt 100 000 till omkring 30 000.

Beskrivning av programmet

Programmet är obligatoriskt för alla i åldern 18-24 år som har varit arbetslösa och tagit ut arbetslöshetsersättning kontinuerligt i sex månader eller längre. Vissa utsatta grupper som funktionshindrade, tidigare intagna, invandrare som inte har engelska som modersmål och personer med läs- och räknesvårigheter kan få starta tidigare i programmet om de så önskar. Om den arbetslöse inte deltar i programmet kan sanktioner vidtas som påverkar ersättningen. Under hela tiden i programmet måste deltagaren aktivt söka jobb.

Programmet har tre faser:

- 1) **”Gateway”**: upp till fyra månader med intensiv rådgivning och vägledning, hjälp med jobbsökande och små kurser i grundläggande kunskaper (basic skills). Varje arbetssökande får en personlig rådgivare och mentor som de träffar minst varannan vecka. Syftet är att ta fram en individuellt skräddarsydd plan för att förbättra individens anställbarhet.
- 2) **”Options”**:
 - Subventionerad anställning – upp till sex månader med lön enligt avtal och lagstiftad minimilön, arbetsgivaren får en subvention i upp till sex månader plus viss ersättning för utbildning en dag per vecka
 - Arbetsmarknadsutbildning på heltid – upp till 12 månader med ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen
 - Arbete inom frivilligorganisation – upp till sex månader med ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen plus en bonus plus viss ersättning för utbildning en dag per vecka eller lön som bestäms av arbetsgivaren

¹¹³ The New Deal for Young People, Report by the Comptroller and Auditor General HC 639 Session 2001-2002: 28 February 2002.

- Arbete inom kommunens fysiska miljöarbete – upp till sex månader på samma villkor som vid arbete inom frivilligorganisation

3) **”Follow Through”**: ytterligare en period på upp till fyra månader med stöd och rådgivning i jobbsökande.

De ungdomar som inte lyckats hitta ett jobb efter tredje fasen måste delta i en ny omgång av programmet om de efter en arbetslöshetsperiod om ytterligare sex månader med uppbärande av arbetslöshetsersättning ännu inte funnit arbete.

Ansvar för programmet finns hos omkring 140 Jobcentre Plus kontor som förutom arbetsförmedling även handlägger bidrag och försäkringar för personer mellan 16 och 65 år (s.k. Working Age Benefits). Dessa ligger under The Department for Work and Pensions.

Många arbetsgivare är engagerade i programmet. Omkring 90 000 arbetsgivare deltog i början av 2000-talet varav mer än hälften inte hade deltagit i ett statligt program tidigare. Trots det visar forskning att kunskapen om programmet var ojämn bland arbetsgivarna, att arbetsgivarna inte vill tillämpa andra rekryteringskrav än sina normala även när de deltar i programmet, att nästan hälften tyckte att anställningssubventionen var för låg för att motivera en rekrytering från programmet och att kravet på en dags utbildning och allt pappersarbete bidrog till att minska intresset för att delta.

Effekter av deltagande på sysselsättning och arbetslöshet

Blundell m.fl. (2001) har utvärderat effekterna av deltagande i ”Gateway”-fasen på övergången till arbete.¹¹⁴ De jämför deltagare i pilotområden i Storbritannien med arbetslösa från områden där programmet infördes först senare. De finner att övergångsfrekvensen till arbete ökade med 20 procent för unga män (från 25 till 30 procent) som ett resultat av programmet. Resultaten för kvinnorna är också positiva men mer osäkra pga. mindre antal observationer. Omkring 75 procent av deltagarna i programmet var män.

En annan utvärdering, Wilkinson (2003), visar också på positiva effekter av deltagande i programmet (alla faser) under programmets första 12 månader 1998-99. Utvärderingen sker 6, 12 respektive 18 månader efter att den arbetslösa kvalificerat sig för deltagande. De jämför deltagarna (som är 18-24 åringar) med arbetslösa 30-39 åringar. Resultaten visar att sannolikheten att vara arbetslös sex månader efter att personen kvalificerat sig för deltagande minskat med runt 20 procent efter

¹¹⁴ Blundell m.fl. (2001), Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program, The Institute for Fiscal Studies WP01/20.

deltagande. Effekten minskar över tid och var omkring 15 procent efter 12 månader och knappt 10 procent efter 18 månader. Utvärderingen visar också att programmet gav effekt redan innan kvalificering uppnåtts dvs. att fler lämnade arbetslöshet inom sex månader.

White och Knight (2002) har jämfört effekterna av the New Deal for Young People med effekterna av liknande program i andra länder.¹¹⁵ De tar sin utgångspunkt i en utvärdering av Bonjour m.fl (2001) som jämfört effektiviteten i de fyra olika alternativen i "Options"-fasen.¹¹⁶ Den visar att effekten på sannolikheten att vara sysselsatt 15 månader efter att man kvalificerat sig för deltagande i programmet var mest positiv för anställningsstöd. Omkring hälften av deltagarna i alternativet anställningsstöd var sysselsatta medan andelen sysselsatta bland deltagarna i fortsatt jobbsökande i "Gateway"-fasen var 25 procent, bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning 21 procent och bland deltagarna i de jobbskapande alternativen var 19 procent.

Genom att delta i arbetsmarknadsutbildning istället för att delta i anställningsstödsalternativet minskade sannolikheten för sysselsättning med 24 procentenheter. Arbetsmarknadsutbildning gav ingen signifikant effekt på sannolikheten att vara sysselsatt jämfört med att bara fortsätta söka jobb inom en förlängd "Gateway"-fas, men lika eller bättre chanser än av att delta i arbete inom frivilligorganisation eller kommunens miljöarbete.

Jämfört med liknande program i andra länder var effekterna bra för jobbsökning, anställningsstöd och direkt jobbskapande och medelgoda vad gäller arbetsmarknadsutbildning. Men då ska man enligt författarna komma ihåg att resultaten som man jämför mot inte var särskilt positiva.

Djupintervjuer med deltagare

Det finns en databas som innehåller information om alla som deltagit i programmet (New Deal Evaluation Dataset). För deltagarna finns detaljerad information från det att de startar i programmet, vilka åtgärder som de har fått och när, dokumentation av intervjuer och handlingar, socio-demografiska variabler och vart de tagit vägen efter programmets slut. Denna databas används tillsammans med en databas med ett urval av fem procent av dem som får arbetslöshetsersättning (Job Seekers Allowance). Samma grupp av människor följs år efter år och man kan således följa deras arbetslöshetshistoria samt destinationer efter att de har lämnat arbetslösheten. Databasen innehåller även viss bakgrundsinformation om individen.

¹¹⁵ White och Knight (2002), Benchmarking the Effectiveness of NDYP, Research Discussion Paper 10, Policy Studies Institute, http://www.psi.org.uk/publications/publication.asp?publication_id=382

¹¹⁶ Bonjour m.fl. (2001), New Deal for Young People: National Survey of Participants: Stage 2, Research Report ESR67, Employment Service

Ur databasen som dokumenterar deltagande i New Deal har ett urval gjorts av ungdomar respektive arbetsgivare som har djupintervjuats. Sex kvalitativa analyser av deltagarna i de tre stadierna har publicerats av the National Centre for Social Research på uppdrag av the Employment Service.¹¹⁷ Ytterligare en studie är publicerad som handlar om effekterna av programmet för specifika grupper av deltagare såsom ungdomar utan arbetslivserfarenhet, ungdomar med goda kvalifikationer, etniska minoriteter, hemlösa ungdomar och kriminellt belastade ungdomar.¹¹⁸ Ett antal faktorer lyfts fram som viktiga att förhålla sig till.

1. Det finns ingen ”typisk” deltagare eller en grupp som kan benämnas ”de unga arbetslösa”. Som exempel kan nämnas gruppen ungdomar som aldrig hade arbetat tidigare. I den ingick deltagare med personliga problem, deltagare som överhuvudtaget inte var så intresserade av att arbeta och sådana som hittills hade studerat på heltid. Trots att alla saknade erfarenhet hade de väldigt olika kvalifikationer, var olika tydligt inriktade mot ett visst yrkesområde, var olika motiverade för arbete och hade olika grad av självförtroende.
2. För alla grupper hade den personliga rådgivaren en mycket stor betydelse. Rådgivarens uppgifter bestod av hjälp och uppmuntran vid jobsökning, planering och förberedelse inför steg 2 – ”Options”, råd och stöd avseende personliga problem, hänvisning till specialiserad rådgivning (t.ex. angående val av utbildning), samt att bygga upp deltagarens övertygelse om att hitta och behålla ett arbete.
3. Kontinuitet i relationen till rådgivaren var viktig även efter ”Gateway”-fasen. I början av placeringen i subventionerad anställning eller arbetsmarknadsutbildning eller de övriga inriktningarna kan problem uppstå som måste lösas för att inte deltagaren ska avbryta programmet. Likaså om matchningen blev dålig och personen vill byta inriktning eller arbetsgivare. Vid övergången till den tredje fasen behövs coachning i samband med jobsökning eller för information om vad som kommer att hända under den sista fasen.
4. Eftersom deltagarna ser så olika ut måste aktiviteterna skräddarsys. En av de egenskaper ungdomarna värderade högt var just att programmet anpassades efter deras behov och önskningar.
5. Det är viktigt att identifiera den unges svaga punkter så att man undviker att genomföra liknande aktiviteter som denne tidigare har misslyckats med. Det leder ofta till att deltagaren lämnar programmet.

¹¹⁷ <http://www.natcen.ac.uk/>

¹¹⁸ O'Connor, W. m.fl. (2001), Experiences of New Deal: Qualitative Profiles of Young Participants, P5988, National Centre, for Social Research, http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/op_employment.htm#welwworkndyp

6. Om deltagaren har personliga problem behöver dessa angripas tidigt i programmet, innan deltagaren lämnar den första fasen. Annars kommer problemen att förhindra att deltagaren lyckas i den "Option" som valts.
7. Vissa av deltagarna i programmet har sammansatta besvär t.ex. en hemlös eller kriminellt belastad ungdom visar sig ha varit fosterhemsplacerad, har avbruten skolgång, har liten erfarenhet av arbete och dåligt självförtroende. För denna typ av deltagare behövs tidig identifiering av behov, hänvisning till specialister och en trygg relation till rådgivaren.
8. Det är viktigt att deltagaren avslutar sin valda "Option". För att det ska lyckas krävs en bra matchning mellan individens önskningar och behov och åtgärden, att den personliga rådgivaren är aktiv när problem uppkommer, att deltagaren kan få hjälp med personliga problem under tiden åtgärden pågår, att deltagaren vet att sanktioner kommer att inträffa om denne lämnar åtgärden, att arbetsgivaren/organisationen/utbildaren granskas om problem med placeringar har rapporterats.
9. Det är viktigt att de deltagare som fortsätter till fas tre- "Follow Through" får gott stöd så att inte de tidigare vinsterna av deltagande går förlorade.

Arbetsmarknadsutbildning ingår således dels som ett eget heltidsalternativ, dels som ett moment en dag per vecka i de tre andra alternativen.¹¹⁹ Vi börjar med att redovisa erfarenheter från den senare varianten. Utbildningen skedde antingen i det dagliga arbetet med syfte att utveckla kunskaper och färdigheter, eller genom formell utbildning som skulle leda till en erkänd kvalifikation enligt det brittiska nationella kvalifikationssystemet. Ungdomarna var generellt sett mycket nöjda med den handledning och utbildning de fick i sitt arbete. Den formella utbildningen ägde ibland rum på arbetsplatsen och ibland hos en utbildningsanordnare. Det fanns problem förknippade med båda alternativen. När utbildningen skedde på arbetsplatsen var det ibland svårt att få tid över för utbildningen och det förekom väntetid innan en lärare eller examinator kunde komma till arbetsplatsen. När utbildningen skulle ske hos en utbildningsanordnare som t.ex. ett lokalt college, var det ofta väntetider innan kurser började, det var svårt att få plats, kursen kanske inte erbjöds lokalt. Detta skapade irritation både hos deltagaren och hos arbetsgivaren. Även om majoriteten upplevde problem fanns det även exempel på lyckade utbildningsinsatser i kombination med arbete.

Nära hälften av deltagarna i fas två, 46 procent, deltog i arbetsmarknadsutbildning på heltid. Arbetsmarknadsutbildning var betydligt

¹¹⁹ Woodfield, K m.fl. (2000), *New Deal for Young People: the National Options, Findings from a qualitative study amongst individuals*, P5815, National Centre for Social Research, http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/op_employment.htm#welwworkndyp

vanligare bland etniska grupper än bland infödda (white). Arbetsmarknadsutbildningen syftar till att ge deltagaren en formell kvalifikation men innehåller också stöd vid jobsökning, personligt stöd och en praktikperiod. Generellt sett var deltagarna mycket nöjda med att delta i arbetsmarknadsutbildning i programmets fas två, även om några hellre hade deltagit i subventionerad anställning. Den personliga rådgivaren spelade en central roll genom att hjälpa till med kontakterna med utbildningsanordnare och med ansökan till olika kurser. De största problemen gällde kursutbudet lokalt och kursernas starttidpunkter som inte alltid passade tiden när fasen ”Gateway” skulle lämnas. I de flesta fallen upplevdes utbildningen som något positivt. Den gav självförtroende och en tydligare yrkesmässig inriktning för individen. Kurserna var mer uppskattade om de var intressanta och användbara. Deltagarna föredrog praktiska kunskaper framför teoretiska. I allmänhet var deltagarna positiva till kvaliteten i undervisningen, men ibland var upplägget för otydligt och undervisningstimmar för få. Mindre än hälften av deltagarna hade haft arbetspraktik och de som inte fått möjligheten var missnöjda. Praktiken arrangerades på olika sätt, koncentrerade perioder, några dagar per vecka eller några timmar per dag. Ungdomarna ville ha viss begränsad kontakt med sin personliga rådgivare men möjlighet att få snabb kontakt om det uppstod problem. De var nöjda med det stöd de fått från lärare och handledare. Deltagarna tyckte lite olika om det faktum att de bara fått arbetslöshetsersättning under utbildningstiden. En del var nöjda eftersom de fick en kvalifikation medan andra inte tyckte att det fanns något incitament att delta när ersättningen inte översteg arbetslöshetsersättningen, detta gällde speciellt de ungdomar som hade haft mycket praktik. Ungdomarna uppskattade att de fått ersättning för resor och bidrag till böcker och andra kostnader i samband med utbildningen. Det var dåligt med jobsökaraktiviteter både i alternativet anställningsstöd och i arbetsmarknadsutbildning. Deltagarna ville avsluta sin utbildning först och sedan söka jobb.

Under djupintervjuerna fick ungdomarna möjlighet att beskriva vilka hinder de själva såg för sina möjligheter att få jobb. Bland hindren fanns:

- utbildning och kvalifikationer
- yrkeskunskaper och arbetserfarenhet
- förmåga att arbeta tillsammans med andra och att fungera på en arbetsplats
- kunskaper i att söka jobb
- motivation och entusiasm inför att arbeta
- fokus avseende karriär och yrke.

Omkring 40 procent av deltagarna som deltog i den första fasen ”Gateway” gick vidare in i fas två. Det berodde på att de fortfarande hade problem med ett eller flera av ovanstående hinder. När ungdomarna hade gått igenom fas två fick de ange vilken effekt deltagandet hade gett. De

ungdomar som deltagit i arbetsmarknadsutbildning på heltid tyckte att det hade gett dem, i rangordning:

- kvalifikationer
- yrkeskunskaper
- grundläggande kunskaper (basic skills som t.ex. engelska)
- ökad motivation och självförtroende
- ett första steg mot en anställning.

De ungdomar som hade klarat av sina kurser och fått erkända kvalifikationer ansåg att det skulle göra det enklare för dem att få ett jobb speciellt i yrken där en specifik yrkesutbildning krävdes som t.ex. målare. De ansåg också att kvalifikationen gav arbetsgivaren ett bevis på deras kunskaper och ett bevis på deras beslutsamhet avseende att börja, och stanna kvar, i arbetslivet.

6.6 Sammanfattande slutsatser

I ett internationellt perspektiv är situationen relativt besvärlig för ungdomarna på den svenska arbetsmarknaden. Ungdomsarbetslösheten, och speciellt ungdomsarbetslösheten i relation till vuxnas arbetslöshet, är mycket hög. De ungdomar som får arbete, jobbar dessutom i stor utsträckning i tidsbegränsade anställningar och med deltidsarbete (även om det i viss utsträckning är frivilligt). Övergången från skola till arbete tycks ta relativt lång tid i Sverige, även för ungdomar med högskoleutbildning.

Mer positivt är sysselsättningsgraden som är på internationellt genomsnittlig nivå. Att den inte är högre kan bland annat förklaras av ett högt studiedeltagande vilket i princip är bra, såvida det inte beror på förlängd skolgång på grund av en svag arbetsmarknad. Andelen ungdomar som varken är i arbete eller studier är låg, trots den höga arbetslösheten vilket innebär att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls.¹²⁰ Positivt är också att andelen ungdomar som lämnar skolan utan gymnasieutbildning är relativt låg i Sverige.

Den slutsats man kan dra av ovanstående är att svenska ungdomars relativt dåliga situation på arbetsmarknaden inte kan förklaras av att deras arbetsutbud är betydligt svagare än i andra OECD-länder. Tvärtom, Sverige har en låg andel unga utan gymnasieutbildning och ett högt arbetskraftsdeltagande. Kraven på ungdomar skulle däremot kunna vara högre på den svenska arbetsmarknaden än i andra länder. Det skulle t.ex. kunna bero på

¹²⁰ Gruppen Övriga enligt Figur 6.1 är liten i Sverige. Ungdomarna är sysselsatta, arbetslösa eller studerar. De har inte lämnat arbetskraften av andra skäl än studier i stor utsträckning.

- näringslivsstrukturen med en stor andel kvalificerade jobb,
- höga ingångslöner som ställer krav på hög produktivitet vilket kan försvåra inträdet för ungdomar som saknar arbetslivserfarenhet,
- relativt strikt anställningsskydd som, även om det inte leder till högre arbetslöshet eller lägre sysselsättning i ekonomin som helhet, minskar dynamiken och gynnar insiders medan svagare grupper, såsom ungdomar, har svårare att komma in på arbetsmarknaden.

I Sverige satsas relativt lite resurser på aktiva åtgärder för ungdomar

Sverige är känt för att en stor andel av de arbetslösa deltar i aktiva åtgärder. Inom EU avsåg omkring 31 procent av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken (exklusive offentlig arbetsförmedling) aktiva åtgärder år 2004. I Sverige var motsvarande andel 43 procent samma år. Mätt som andel av BNP var utgifterna för aktiva åtgärder 0,5 procent i EU och 1 procent i Sverige.

För ungdomsgruppen gäller dock inte detta förhållande. I genomsnitt används 0,10 procent av BNP till arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar inom OECD. I Sverige är andelen betydligt lägre, 0,02 procent, medan Danmark och Finland ligger på en mycket högre nivå. I genomsnitt läggs 14 procent av de totala aktiva åtgärderna på ungdomsgruppen inom OECD. I Sverige är andelen knappt två procent år 2002. Danmark som har en betydligt bättre situation för ungdomar på arbetsmarknaden satsar sex procent och Finland som har en något lägre ungdomsarbetslöshet än Sverige lägger 17 procent av programverksamheten på ungdomar.

I Sverige var 31 procent av de arbetslösa yngre än 25 år 2004. Av det totala antalet arbetslösa som fick förmedlingsinsatser var 18 procent unga, för utbildningsinsatser var motsvarande andel 12 procent, för subventionerad sysselsättning 29 procent, skyddad sysselsättning 3 procent, direkt jobbskapande 0 procent, ”starta eget”-bidrag 5 procent och passivt understöd 15 procent. Ungdomar i Sverige får alltså ta del av arbetsmarknadsutbildning (och andra åtgärder) i mindre utsträckning än sin andel av arbetslösheten.

Svensk arbetsmarknadsutbildning som andel av de totala aktiva åtgärderna är i linje med EU-genomsnittet

Arbetsmarknadsutbildningen står för en stor andel av de totala utgifterna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken inom EU-15 (samtliga arbetslösa oavsett ålder). Omkring 40 procent av kostnaderna år 2003 avsåg arbetsmarknadsutbildning. Sverige ligger på den genomsnittliga nivån till skillnad från t.ex. Storbritannien där andelen av kostnaderna är omkring 80 procent.

Speciella arbetsmarknadspolitiska program oftast ineffektiva för utsatta ungdomar

De internationella erfarenheterna visar att speciella program för ungdomar inte är effektiva för utsatta ungdomar när det gäller att få ungdomar i sysselsättning. Det finns dock undantag.

Framgångsfaktorer för ungdomsprogram:

- Effektiva program har nära anknytning till den lokala arbetsmarknaden och ger jobb med ganska hög lön, stark sysselsättningstillväxt och bra utvecklingsmöjligheter.
- Programmen innehåller en lämplig mix av akademisk utbildning, yrkeskunskaper och praktik.
- Programmen ger ungdomarna möjligheter till vidare utbildning så att de kan fortsätta utveckla sina färdigheter och kompetenser.
- Programmen erbjuder en rad stödjande tjänster som är skraddarsyddas för ungdomarnas behov och för deras familjer.
- Programmen följs upp regelbundet och vidareutvecklas på bas av den insamlade informationen.
- Programmen sätts in tidigt och är uthålliga. Det innefattar åtgärder så tidigt som i förskolan och grundskolan.
- Viktigt att stödja inte bara den unga individen utan hela familjen.
- Attityderna bland utsatta ungdomar kan behöva påverkas genom mentorer som ger stöd från en vuxen över en lång tidsperiod.
- Jobbsökaraktiviteter är ofta mest kostnadseffektiva för ungdomar och ger positiva effekter på både sysselsättning och inkomst.
- Programmen måste skraddarsys efter målgruppen. Man måste skilja på tonåringar och avhoppare från skolan, respektive unga vuxna. Den bästa lösningen för tonåringarna är att få dem att stanna i skolan medan arbetslösa unga vuxna behöver arbetslivserfarenhet.
- Hårda krav på jobbsökande leder till kortare arbetslöshetsperioder.
- Program som integrerar och kombinerar olika tjänster verkar vara mer framgångsrika.
- Ett större deltagande av arbetsmarknadens parter liksom ett system för certifiering av utbildningsinsatser kan öka effektiviteten i programmen.

Framgångsfaktorer för arbetsmarknadsutbildning

Utbildningsprogram ska

- vara tydligt målinriktat på deltagarna
- vara relativt litet i omfattning (antal deltagare)
- resultera i ett intyg eller betyg som erkänns och värderas på arbetsmarknaden
- ha ett betydande praktikinnehåll som ger starka nätverk med lokala arbetsgivare

- under programtiden ska jobbsökaraktiviteten upprätthållas för att minimera inlåsnings effekterna
- programdeltagandet ska inte återkvalificera för en ny ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen.

Lärdomar från Storbritannien och Danmark

Storbritannien och Danmark har lyckats sänka arbetslösheten bland ungdomar under det senaste decenniet. Ungdomsarbetslösheten i Danmark är bland de lägsta inom OECD. Vi har därför beskrivit politiska initiativ inom arbetsmarknads- och socialpolitiken, där arbetsmarknadsutbildning är centralt, i respektive land.

I Storbritannien infördes New Deal for Young People år 1998. Det är ett brett program för arbetslösa ungdomar där arbetsmarknadsutbildning är en komponent. Efter sex månaders arbetslöshet med arbetslöshetsersättning är programmet obligatoriskt för alla i åldern 18-24 år. Programmet börjar med en fyra månader lång "Gateway"-fas där den unge träffar en personlig rådgivare och mentor minst varannan vecka som ger intensiv rådgivning och vägledning. En individuell plan utarbetas. Om den arbetslöse inte finner jobb under denna fas börjar "Options"-fasen som innehåller fyra alternativa program:

- Subventionerad anställning i sex månader med lön enligt avtal
- arbete inom frivilligorganisation i sex månader med arbetslöshetsersättning plus en bonus
- arbete inom kommunens fysiska miljöarbete i sex månader med arbetslöshetsersättning plus en bonus
- arbetsmarknadsutbildning i upp till 12 månader med arbetslöshetsersättning.

I de tre första alternativen ingår arbetsmarknadsutbildning till 20 procent. För den som ännu inte fått arbete under fas två går in i en uppföljande "Follow Through"-fas med stöd och rådgivning i jobbsökande.

Utvärderingar visar att programmet har gett positiva effekter på övergången från arbetslöshet till arbete. Övergången för unga män ökade med 20 procent. Effekten verkar avta med tiden. Det mest effektiva programmet var subventionerad anställning. De som deltog i arbetsmarknadsutbildning i stället för i subventionerad anställning minskade sin sannolikhet att hitta ett arbete med 24 procentenheter. Jämfört med att fortsätta i "Gateway"-fasen gav deltagande i arbetsmarknadsutbildning ingen signifikant positiv effekt, men lika eller bättre chanser än av att delta i arbete inom frivilligorganisation eller kommunens miljöarbete.

Djupintervjuer med deltagarna visar att deltagarna var mycket nöjda med arbetsmarknadsutbildningsalternativet. Den personliga rådgivaren hade

en central roll genom att hjälpa till med kontakter med utbildningsanordnare och med ansökan till olika kurser. De största problemen gällde kursutbudet lokalt och kursernas starttidpunkter som inte alltid stämde överens med tidpunkten då "Gateway"-fasen skulle lämnas. Kurserna gav självförtroende och en tydligare yrkesmässig inriktning för deltagarna. De föredrog praktiska kunskaper framför teoretiska. Mindre än hälften av deltagarna hade haft arbetspraktik och de som inte fått möjligheten var missnöjda. Det var ovanligt med jobbsökaraktiviteter under utbildningstiden. Deltagarna ville avsluta sin utbildning först och sedan söka jobb.

I Danmark har aktiveringslinjen förstärkts inom både social- och arbetsmarknadspolitiken. Inom socialpolitiken ska socialbidragstagare yngre än 30 år aktiveras efter tre månader och inom arbetsmarknadspolitiken ska arbetslösa ungdomar aktiveras efter sex månader. Det är både en rätt och en plikt.

År 1996 infördes den s.k. ungdomssatsningen i Danmark för ungdomar under 25 år som varit arbetslösa i sex månader och som inte har en yrkeskompetensgivande utbildning. År 1999 utökades satsningen till att omfatta alla ungdomar under 25 års ålder som har arbetslöshetsersättning dvs. inklusive de ungdomar som har formella kvalifikationer. Med formella kvalifikationer menas i Danmark att man har gått en yrkesutbildning omfattande 2-3 år antingen på gymnasienivå eller på högskolenivå.

Unga arbetslösa med rätt till arbetslöshetsersättning har efter sex månaders arbetslöshet inom de senaste nio månaderna, rätt och plikt till utbildning i minst 18 månader. Inkomsten under utbildningen beror på den enskildes utbildningsval. Om den arbetslösa ungdomen väljer en utbildning inom det ordinarie utbildningssystemet får han eller hon det ordinarie studiebidraget (Statens Uddannelsesstøtte) eller gällande elevlön, och lämnar AMS system. Den unge måste själv, på samma sätt som andra ungdomar, hitta utbildningsplatsen. Arbetsförmedlingen kan ge vägledning men har ingen skyldighet att tillhandahålla platser i det ordinarie utbildningssystemet.

Unga som saknar formella kvalifikationer får en halverad arbetslöshetsersättning om de väljer en utbildning utanför det ordinarie utbildningssystemet. Denna aktiveringsersättning motsvarar det studiebidrag de skulle få om de gick i reguljär utbildning. Utbildningen som de erbjuds av arbetsförmedlingen är särskilt utvecklad för ungdomssatsningen.

De som har formella kvalifikationer har rätt, men inte plikt, till utbildning. De får en aktiveringsersättning motsvarande 82 procent av arbetslöshetsersättningen. Om de väljer att inte delta i ytterligare

utbildning, har de plikt att delta i normala aktiveringsinsatser som t.ex. vägledning, korta kurser, praktik och subventionerad anställning.

Den som inte deltar i aktiveringsinsatserna mister rätten till arbetslöshetsersättning och övergår till socialbidrag.

Senast efter tre månaders arbetslöshet kallas den unge till ett samtal på arbetsförmedlingen där man värderar om den unge kan förmedlas ett arbete. Kontakten ska ske tidigare om den arbetslöse har kompetens inom ett flaskhalsområde. En s.k. ”jobplan”, en individuell handlingsplan, utarbetas där det framgår vilken typ av erbjudande om utbildning arbetsförmedlingen kommer att ge om personen fortfarande är arbetslös efter sex månader. Efter fyra månaders arbetslöshet börjar arbetsförmedlingen att förbereda insatsen.

För socialbidragsmottagare sker aktivering efter 13 veckor. Samma regler som för unga med arbetslöshetsersättning gäller, dvs. rätt och plikt till en särskild utbildningsinsats, med socialbidrag som anpassas till studiebidragsnivån (Statens Uddannelsesstøtte). Om den unge inte deltar sker sanktioner genom reduktion av, eller indraget, socialbidrag.

Till skillnad från i Storbritannien är ungdomsprogrammet i Danmark således fokuserat på just utbildning. Samtidigt har också en rad nya utbildningar skapats för målgruppen på yrkesskolorna. Den som inte börjar studera inom det reguljära utbildningssystemet erbjuds oftast en 18 månaders utbildning som utvecklats särskilt för ungdomssatsningen. På yrkesskolorna finns idag ett antal kurser på 3-18 månader som baseras på verkstads- eller praktikorienterad undervisning.

Ett par utvärderingar visar på positiva effekter på utflödet från arbetslöshet till studier eller arbete. Ungdomarnas beteende har förändrats. De söker sig till reguljära studier eller hittar arbete i högre grad redan innan sex månaders arbetslöshet, då det obligatoriska deltagandet startar. Sannolikheten var 50 procent högre under arbetslöshetsvecka 24-28 år 1998 jämfört med år 1995. Den positiva effekten tycks vara mest signifikant för övergången till studier. Det är dock bara de kortsiktiga effekterna som har utvärderats. Det återstår att se om de långsiktiga effekterna av den reguljära utbildningen är positiva. En positiv effekt är i alla fall att ungdomarna inte blir långsiktigt märkta av långa tider i arbetslöshet vilket tidigare forskning har visat på.

Jämförelse mellan programmen

Den danska insatsen startar tidigare än New Deal for Young People. Där är ungdomarna arbetslösa i sex månader innan ”Gateway”-fasen startar. Det motiveras av att 80 procent av de arbetslösa ungdomarna lämnar arbetslösheten inom sex månader och de bedöms inte behöva någon

ytterligare hjälp att hitta ett arbete.¹²¹ Särskilt prioriterade utsatta grupper kan dock påbörja ”Gateway”-fasen tidigare. I Danmark startar själva utbildningsinsatsen efter sex månaders arbetslöshet och den individuella handlingsplanen tas fram redan efter tre månader.

Programmet för unga i Danmark är inriktat på utbildning eftersom man där anser att ungdomsarbetslösheten till stor del beror på en bristande matchning mellan ungdomarnas kvalifikationer och de krav arbetsgivarna ställer. Eftersom Danmark har en ganska hög lönenivå, ställer arbetsgivarna krav på en hög produktivitet vilket ungdomarna har svårt att leva upp till. I Storbritannien är minimilönerna inte lika höga och ungdomarna har lättare att bli rekryterade trots låga kvalifikationer.¹²² Därför är ungdomsprogrammet mer inriktat på reguljär sysselsättning och arbetsmarknadsutbildning erbjuds bara om det anses nödvändigt för att finna en anställning.

¹²¹ EU:s Peer Review Programme of the European Employment Strategy, 12-13 oktober 1999, <http://www.almp.org/en/9908.html>

¹²² Andelen av befolkningen 25-64 år som endast har grundskoleutbildning i Storbritannien är 35 procent vilket är något över OECD-genomsnittet på 33 procent. I Danmark är denna andel 19 procent och i Sverige 17 procent år 2004 enligt Education at a Glance 2006, OECD. Detta bidrar sannolikt till att ungdomar med enbart grundskoleutbildning har lättare att hitta jobb i Storbritannien.

7 Slutsatser och bedömningar

7.1 Svenska ungdomars arbetsmarknad och arbetsmarknadsutbildning i ett internationellt perspektiv

Ungdomar har en relativt svag ställning på svensk arbetsmarknad

I ett internationellt perspektiv är situationen relativt besvärlig för ungdomarna på den svenska arbetsmarknaden. Ungdomsarbetslösheten, och speciellt ungdomsarbetslösheten i relation till vuxnas arbetslöshet, är bland de högsta inom OECD. Den har dessutom ökat mellan 1995 och 2005. De ungdomar som får arbete, jobbar i stor utsträckning i tidsbegränsade anställningar och med deltidsarbete (även om det i viss utsträckning är frivilligt). Övergången från skola till arbete tycks ta relativt lång tid i Sverige, även för ungdomar med högskoleutbildning.

Mer positivt är sysselsättningsgraden som ligger på internationellt genomsnittlig nivå. Att den inte är högre kan bland annat förklaras av ett högt studiedeltagande vilket i princip är bra, såvida det inte beror på förlängd skolgång på grund av en svag arbetsmarknad. Andelen ungdomar som varken är i arbete eller studier är låg, trots den höga arbetslösheten, vilket innebär att arbetskraftsdeltagandet upprätthålls. Långtidsarbetslösheten bland ungdomar har minskat i Sverige under de senaste tio åren och ligger på en relativt låg nivå internationellt sett. Positivt är också att andelen ungdomar som lämnar skolan utan gymnasieutbildning är relativt låg i Sverige.

Den slutsats man kan dra av ovanstående är att svenska ungdomars relativt dåliga situation på arbetsmarknaden inte kan förklaras av att deras arbetsutbud är betydligt svagare än i andra OECD-länder. Tvärtom, Sverige har en relativt låg andel unga utan gymnasieutbildning och ett högt arbetskraftsdeltagande. Kraven på ungdomar skulle däremot kunna vara högre på den svenska arbetsmarknaden än i andra länder.

I Sverige satsas relativt lite resurser på aktiva åtgärder för ungdomar

Sverige är känt för att en stor andel av de arbetslösa deltar i aktiva åtgärder. Inom EU avsåg omkring 31 procent av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken (exklusive offentlig arbetsförmedling) aktiva åtgärder år 2004. I Sverige var motsvarande andel 43 procent samma år. Mätt som andel av BNP var utgifterna för aktiva åtgärder 0,5 procent i EU och 1 procent i Sverige.

För ungdomsgruppen gäller dock inte detta förhållande. I genomsnitt används 0,10 procent av BNP till arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar inom OECD. I Sverige är andelen betydligt lägre, 0,02 procent. I genomsnitt läggs 14 procent av de totala aktiva åtgärderna på ungdomsgruppen inom OECD. I Sverige är andelen knappt 2 procent år 2002. Danmark som har en betydligt bättre situation för ungdomar på

arbetsmarknaden satsar 6 procent och Finland som har en något lägre ungdomsarbetslöshet än Sverige lägger 17 procent av programverksamheten på ungdomar.

Lärdomar från Storbritannien och Danmark

I Storbritannien infördes New Deal for Young People år 1998. Det är ett brett program för arbetslösa ungdomar där arbetsmarknadsutbildning är en komponent. Efter sex månaders arbetslöshet med arbetslöshetsersättning är programmet obligatoriskt för alla i åldern 18-24 år. Programmet börjar med en fyra månader lång "Gateway"-fas där den unge träffar en personlig rådgivare och mentor minst varannan vecka som ger intensiv rådgivning och vägledning. En individuell plan utarbetas. Om den arbetslöse inte finner jobb under denna fas börjar "Options"-fasen som innehåller fyra alternativa program:

- Subventionerad anställning i sex månader med lön enligt avtal,
- arbete inom frivilligorganisation i sex månader med arbetslöshetsersättning plus en bonus,
- arbete inom kommunens fysiska miljöarbete i sex månader med arbetslöshetsersättning plus en bonus eller
- arbetsmarknadsutbildning i upp till 12 månader med arbetslöshetsersättning.

I de tre första alternativen ingår arbetsmarknadsutbildning till 20 procent. Den som ännu inte fått arbete under fas två går in i en uppföljande "Follow Through"-fas med stöd och rådgivning i jobbsökande.

I Danmark har aktiveringslinjen förstärkts inom både social- och arbetsmarknadspolitiken. Inom socialpolitiken ska socialbidragstagare yngre än 30 år aktiveras efter tre månader och inom arbetsmarknadspolitiken ska arbetslösa ungdomar aktiveras efter sex månader. Det är både en rätt och en plikt.

År 1996 infördes den s.k. ungdomssatsningen i Danmark för ungdomar under 25 år som varit arbetslösa i sex månader och som inte har en yrkeskompetensgivande utbildning. År 1999 utökades satsningen till att omfatta alla ungdomar under 25 års ålder som har arbetslöshetsersättning dvs. inklusive de ungdomar som har formella kvalifikationer. Med formella kvalifikationer menas i Danmark att man har gått en yrkesutbildning omfattande 2-3 år antingen på gymnasienivå eller på högskolenivå.

Unga arbetslösa med rätt till arbetslöshetsersättning har efter sex månaders arbetslöshet inom de senaste nio månaderna, rätt och plikt till utbildning i minst 18 månader. Inkomsten under utbildningen beror på den enskildes utbildningsval. Om den arbetslösa ungdomen väljer en

utbildning inom det ordinarie utbildningssystemet får han eller hon det ordinarie studiebidraget (Statens Uddannelsesstøtte) eller gällande elevlön, och lämnar AMS system. Unga som saknar formella kvalifikationer får en halverad arbetslöshetsersättning om de väljer en utbildning utanför det ordinarie utbildningssystemet. Denna aktiveringsersättning motsvarar det studiebidrag de skulle få om de gick i reguljär utbildning. Utbildningen som de erbjuds av arbetsförmedlingen är särskilt utvecklad för ungdomssatsningen. De som har formella kvalifikationer har rätt, men inte plikt, till utbildning. De får en aktiveringsersättning motsvarande 82 procent av arbetslöshetsersättningen. Om de väljer att inte delta i ytterligare utbildning, har de plikt att delta i normala aktiveringsinsatser som t.ex. vägledning, korta kurser, praktik och subventionerad anställning.

Den som inte deltar i aktiveringsinsatsen mister rätten till arbetslöshetsersättning och övergår till socialbidrag.

Senast efter tre månaders arbetslöshet kallas den unge till ett samtal på arbetsförmedlingen där man värderar om den unge kan förmedlas ett arbete. En s.k. ”jobplan”, en individuell handlingsplan, utarbetas där det framgår vilken typ av utbildning arbetsförmedlingen kommer att erbjuda om personen fortfarande är arbetslös efter sex månader.

För socialbidragsmottagare sker aktivering efter 13 veckor. Samma regler som för unga med arbetslöshetsersättning gäller, dvs. rätt och plikt till en särskild utbildningsinsats, med socialbidrag som anpassas till studiebidragsnivån. Om den unge inte deltar sker sanktioner genom reduktion av, eller indraget, socialbidrag.

Till skillnad från i Storbritannien är ungdomsprogrammet i Danmark således fokuserat på just utbildning. Samtidigt har också en rad nya utbildningar skapats för målgruppen på yrkesskolorna. Den som inte börjar studera inom det reguljära utbildningssystemet erbjuds oftast en 18 månaders utbildning som utvecklats särskilt för ungdomssatsningen. På yrkesskolorna finns idag ett antal kurser som omfattar 3-18 månader och som baseras på verkstads- eller praktikorienterad undervisning.

7.2 Hur ser utredningens målgrupp ut – vilka är särskilt utsatta?

Ungdomar i åldrarna mellan 18 och 24 år drabbades synnerligen hårt av 1990-talskrisen. Sysselsättningsgraden föll mycket kraftigare än bland andra åldersgrupper. De unga är också överrepresenterade bland de öppet arbetslösa. Det sistnämnda gäller även om vi tar hänsyn till att ungdomar i allmänhet är arbetslösa under kortare perioder än äldre.

Totalt utgör populationen i åldrarna mellan 18 och 24 år drygt 10 procent av antalet individer mellan 18 och 64 år. Andelen unga bland de

öppet arbetslösa – räknat på veckobasis – har varit betydligt högre och närmade sig i slutet av år 2005 ca 20 procent.

Detta är emellertid inte någon ny eller unik svensk företeelse. I Sverige har ungdomsarbetslösheten varit föremål för särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser allt sedan 1930-talet. I de flesta länder har ungdomars arbetslöshet varit dubbelt så hög som arbetslösheten för medelålders och äldre. Detta har åtminstone gällt så länge som det har förekommit statistiksammanställningar av arbetslöshet i olika åldersgrupper, dvs. under mer än ett halvt sekel. Undantagen är länder med starka lärlingsutbildningstraditioner som Danmark och Tyskland.

Antalet ungdomar och unga vuxna som under ett år någon gång är öppet arbetslösa eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program är mycket stort. Nästan 100 000 i åldrarna mellan 20 och 24 år har erfarenhet av arbetslöshet och ytterligare knappt 60 000 deltar någon gång i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Den stora majoriteten av de arbetslösa ungdomarna är arbetslösa undre kortare perioder och hittar relativt snabbt ett arbete eller återgår till studier.

Samtidigt finns det en grupp unga som har väldigt stora etablerings- och försörjningsproblem. Denna grupp har vuxit i omfattning sedan 1990-talets början. Det hänger samman med att de som inte fullföljer gymnasieskolan får allt svårare att etablera sig och att inträdeshindren för utrikesfödda på arbetsmarknaden har ökat. Andelen försörjningsstödsberoende bland dem som inte har fullbordat en gymnasieutbildning, i åldrarna mellan 20 och 24 år, var cirka fyra gånger så stor som gruppens andel av det totala antalet personer i dessa åldrar under 2000-talets första år. Bland dem som deltog i arbetsmarknadspolitiska program år 2004 saknade 13 800 personer fullbordad gymnasieutbildning. Motsvarande antal för de öppet arbetslösa var 16 300. Vi kan urskilja en ”hård kärna” med ungefär 50 000 individer i hela åldersgruppen mellan 20 och 24 år utan fullbordad gymnasieutbildning och med mycket låg inkomst.

Mer än 8 000 personer, eller 14 procent av programdeltagarna, i åldrarna mellan 20 och 24 år hade ekonomisk bistånd som sin huvudsakliga inkomst under år 2004. Till detta kommer en grupp på över 20 000 individer som huvudsakligen försörjde sig på arbetslöshetsrelaterade ersättningar under året. Räknar vi ihop de som försörjde sig på ekonomisk bistånd bland programdeltagarna och gruppen öppet arbetslösa, utan programdeltagande, kommer vi fram till att andelen som huvudsakligen levde på ekonomiskt bistånd utgjorde strax under 4 procent av det totala antalet personer i åldersgruppen. Motsvarande andel som försörjde sig via arbetslöshetsrelaterad ersättning var strax under 6 procent.

Vi har redan påtalat att beroendet av ekonomiskt bistånd i väldigt hög grad är kopplat till etnicitet. Utrikesfödda med en bakgrund utanför Norden utgjorde ca 28 procent av det totala antalet programdeltagare med ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomst. Bland de öppet arbetslösa var andelen ännu högre, ca 37 procent.

Beroendet av ekonomiskt bistånd är också starkt relaterat till utbildning. 52 procent av dem som hade försörjningsstöd som huvudsaklig inkomst under året och som deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program saknade gymnasieutbildning. Bland de öppet arbetslösa som huvudsakligen försörjde sig via ekonomiskt bistånd var andelen utan fullbordad gymnasieutbildning lika hög, strax under 52 procent.

När vi studerar deltagarna i ungdomsgarantin respektive arbetsmarknadsutbildning ser bakgrundsbilderna väldigt olika ut. Inom ungdomsgarantin var det ungefär en fjärdedel som saknade fullbordad gymnasieutbildning år 2004 jämfört med ungefär en femtedel bland dem som deltog i arbetsmarknadsutbildning. I hela åldersgruppen 20-24 år var det ca 15 procent som saknade fullbordad gymnasieutbildning.

Bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning var det enbart cirka 5 procent som huvudsakligen försörjde sig via ekonomiskt bistånd jämfört med 18 procent bland de som deltog i ungdomsgarantin. I åldersgruppen 20-24 år som helhet var det bara ett fåtal procent som huvudsakligen försörjde sig på försörjningsstöd under helåret 2004.

Uppgifter gällande andelarna utrikesfödda av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och ungdomsgarantin var 13 respektive 17 procent.

Våra uppgifter stärker följaktligen bilden av att det sker en kraftig selektion av unga arbetslösa vid anvisning till olika aktiviteter. Ungdomsgarantin rymmer i betydligt högre grad än arbetsmarknadsutbildning och andra arbetsmarknadspolitiska program unga arbetslösa med särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och klara sin försörjning.

Sammantaget illustrerar våra uppgifter att för de arbetslösa i åldrarna mellan 20 och 24 år som tillhör gruppen särskilt utsatta, varav en delgrupp på 20 000 individer som huvudsakligen lever på försörjningsstöd måste räknas, är utbildningsbakgrunden ett helt avgörande handikapp. Utrikesfödda är överrepresenterade bland dem som saknar fullbordad gymnasieutbildning, men till detta kommer naturligtvis också andra faktorer som gör att utrikesfödda har svårare att konkurrera om jobben än inrikesfödda.

7.3 Dagens system av utbildningsinsatser för ungdomar med särskilda behov

I vårt uppdrag har ingått att redovisa en kunskapsöversikt över utbildningsinsatser som ger positiva resultat när det gäller ungdomars ökade möjligheter att få ett arbete. Med utgångspunkt i de utvärderingar och uppföljningar som funnits tillgängliga har vi beskrivit program och insatser för tre huvudkategorier: ungdomsgarantin, AMS-program och kommunernas verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd. Dessutom har vi redogjort för samverkansprojekt för unga arbetslösa som finansierats av ESF-Rådet och Ungdomsstyrelsen. Vi har också exemplifierat dessa olika verksamheter med ett antal lokala projekt som arbetslösa ungdomar deltagit i.

Under år 2006 användes betydligt mer än en miljard kronor för att med hjälp av utbildningsinslag i arbetsmarknadspolitiska program och övriga insatser aktivera arbetslösa 20-24 åringar. En samlad nationell bild över vilken verksamhet som ingått i aktuella program och insatser saknas dessvärre. Det har inte varit möjligt att få mer än en mycket schematisk bild över vad som försiggått inom olika aktiveringsprogram. De skilda verksamheter som erbjudits ungdomar har dock haft mycket varierande innehåll och omfattning.

7.3.1 Identifierade svagheter på systemnivå

Uppföljning, utvärdering, utveckling

Varken när det gäller ungdomsgarantin, AMS-program eller kommunernas aktiveringsprogram för ungdomar med försörjningsstöd framgår det faktiska innehållet i de aktiviteter som anordnats för arbetslösa ungdomar 20-24 år av aktuella uppföljnings- och utvärderingsstudier. Det saknas uppgifter om och i vilken omfattning utbildning har ingått, vilken nivå eventuella utbildningsinsatser ligger på och vad de innehållit samt uppgifter om utbildningsanordnare som svarat för utbildningen. Detsamma gäller uppgifter om vilken typ av praktik som erbjudits och omfattningen av denna, t.ex. om praktiken har förlagts inom kommunal verksamhet, som särskilt anpassade praktikplatser eller inom det privata näringslivet. Det finns heller inga nationella studier som undersöker om och i vilken utsträckning de aktiviteter som erbjudits ungdomar är anpassade efter de ungas behov och framtidsplaner eller till arbetsmarknadens behov.

I kapitel 4 och 5 har vi presenterat exempel på lokala projekt och vad de resulterat i. För vissa av dessa projekt finns relativt konkreta beskrivningar över vilka aktiviteter som ingått i form av utbildning och praktik. Många projekt har också lyckats relativt väl att nå uppställda mål. Runt om i landet pågår åtskilliga liknande projekt. Avsaknad av en

systematisk uppföljning leder tyvärr till att de lärdomar man kunde fått av dessa inte tas tillvara.

En viktig slutsats är att oberoende utvärderingar måste genomföras för att få kunskap om innehållet i och effekterna av program och insatser för arbetslösa ungdomar. Detta borde vara ett krav både ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och för att kunna erbjuda relevant verksamhet till enskilda individer. De kunskaper som kvalitativa utvärderingar ger om vilka insatser som leder till positiva resultat för olika ungdomsgrupper kan därefter ligga till grund för fortsatt utveckling av verksamheten.

För att kunna följa upp och utvärdera program och insatser måste mål och riktlinjer för vad som ska ingå i verksamheten tydligt framgå. Målen och riktlinjerna måste vara formulerade på ett sätt som gör det möjligt att följa upp i vilken utsträckning de har nåtts. Det bör också ställas krav på ansvarig huvudman att redovisa vilken verksamhet som erbjudits genom att kräva återrapportering som ger information om antal deltagare, omfattning av verksamheten och en redovisning av resultatet.

När det gäller kommunernas insatser för ungdomar med försörjningsstöd är bilden ännu dystrare i den meningen att det inte ens finns uppgifter om hur många ungdomar som omfattas av denna verksamhet. Enligt Socialstyrelsen hade knappt 20 procent av kommunerna gjort någon form av uppföljning eller utvärdering av insatser för ungdomar som fått ekonomiskt bistånd. Detta är otillfredsställande och även märkligt med tanke på att verksamheter för denna målgrupp har pågått i flera år i de flesta kommuner. Förslagen i Socialstyrelsens rapport från 2006 om vilka uppgifter som ska ingå i ett redovisningssystem borde snarast införas. Dessutom är det angeläget att man tillför en skyldighet att redovisa antal personer som aktiverats uppdelat på olika åldersgrupper.

Likvärdighet

Otydliga riktlinjer för vad ungdomsgarantin ska innehålla har fått till följd att ungdomarna behandlas olika beroende på i vilken kommun de bor. Arbetsförmedlingskontorens arbete med ungdomar varierar, vilket innebär att ungdomarna inte får en likvärdig behandling. Det har även framkommit att det finns brister i utfärdandet av kompetensintyg efter slutförd insats, vilket innebär att det saknas en likvärdighet i de intyg som utfärdats och att intygens värde för en presumtiv arbetsgivare kan ifrågasättas.

Ungdomar som deltagit i kommunernas aktiveringsprogram för personer med försörjningsstöd, befinner sig i en ännu mer utsatt situation. För dessa är det särskilt olyckligt med de vaga riktlinjer som anges i Socialtjänstlagen för begreppet ”kompetenshöjande insatser”. Detta begrepp ger vida ramar för olika tolkningar, som kan innebära allt från

att erbjudas utbildningsinsatser för ny kompetens till allmänt stödjande och motiverande insatser. Socialstyrelsens rapport från 2006 visar att det saknas information om *hur* kommunerna definierar en verksamhet som kompetenshöjande eller om verksamheterna upplevs som kompetenshöjande av den enskilde deltagaren. I praktiken leder det till att den enskilde individen är helt beroende av det lokala utbudet, oavsett vilken kvalitet och utformning detta har.

Otydliga mål och bristande insyn i verksamheter genom avsaknad av systematisk uppföljning ställer viktiga frågor om individers rätt till en likvärdig behandling och hur individers rättssäkerhet säkerställs.

Ansvar och samarbete

Vi har noterat att det finns oklarheter när det gäller samarbetet mellan AMS och kommunerna och även på den lokala nivån mellan arbetsförmedlingen och kommunens olika förvaltningar och de kommunala förvaltningarna sinsemellan. Den oklara ansvarsfördelning, som Riksrevisionen pekade på i sin utvärdering av AMS ungdomsinsatser, kan delvis förklara vissa uppenbara brister och problem. Även av den enkätundersökning som Sveriges Kommuner och Landsting genomfört framgår att detta upplevdes som ett problem.

Den genomsnittliga tiden i ungdomsgarantin de senaste åren har varit runt tre månader. Många kommuner angav i enkätsvaren till Sveriges Kommuner och Landsting att de kommunala arbetsmarknadsenheterna skulle kunna göra ett bättre jobb med ungdomarna om de fick mer tid på sig. Det upplevdes som ett misslyckande att vara tvungen att avbryta en pågående åtgärd därför att anvisningstiden var slut. Kommunerna angav i enkätsvaren att det var olyckligt att arbetsförmedlingen beslutade om tiden för anvisning, medan ansvaret att fylla programmet med ett meningsfullt innehåll låg hos kommunerna. Denna bild bekräftades även vid UFA:s möte i januari 2007 hos Sveriges Kommuner och Landsting.

En nackdel med de korta anvisningstiderna uppgavs även vara att personalen inte hinner lära känna ungdomarna tillräckligt bra för att se vilka som behövde extra stödinsatser. Vid den hearing som UFA anordnade i februari 2007 framförde flera deltagare att ungdomar, som bedöms stå långt från arbetsmarknaden, kräver betydligt längre perioder än tre månader för att de ska vara motiverade och mogna för fortsatta studier eller praktik.

För unga människor som står långt från arbetsmarknaden är en viktig förutsättning för att hitta långsiktiga lösningar att berörda myndigheter samverkar. På central och lokal nivå råder enighet om att en ökad samverkan är nödvändig, men i praktiken blir det inte lika självklart. De formella hindren för samverkan är få. Däremot utgör informella hinder som revirtänkande, frågor om vem som ska finansiera vad, myndigheters

olika målsättningar, regelverk, traditioner och kulturer stora problem på den lokala nivån. Ett problem i samarbetet mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen kan vara att socialtjänsten ställer krav på att den enskilde ska vara arbetssökande hos arbetsförmedlingen, medan arbetsförmedlingen inte anser att personen ifråga står till arbetsmarknadens förfogande (dvs. inte är arbetsföra).

När det gäller kommunernas aktiveringsprogram för ungdomar med försörjningsstöd varierar organisationen och ansvaret för aktiviteterna mellan olika kommuner. Arbetsförmedlingen är socialtjänstens viktigaste samarbetspartner i arbetet med att hjälpa ungdomar till egen försörjning. Av Socialstyrelsens rapport från 2006 framgår att många kommuner har ett väl fungerande samarbete och genomför trepartssamtal mellan socialtjänst, arbetsförmedling och klient. Trots att 4 kap. 4 § SoL säger att samråd mellan socialnämnden och länsarbetsnämnden ska ske innan man tar beslut, framgår att detta inte alltid sker. Bristen på samråd kan bero på tidsbrist, oklara roller mellan myndigheterna eller att man inte tolkat bestämmelserna om samråd som tvingande.

En viktig slutsats för att samarbete ska fungera är att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter/aktörer måste vara helt klar. Det är också av stor vikt att samtliga aktörer på lokal nivå har samma mål för sina insatser.

7.3.2 Effektivitet

När det gäller hur effektiva olika arbetsmarknadspolitiska program har varit i betydelsen av att de som deltagit fått arbete, saknar vi underlag för att kunna uttala oss om vad som fungerat bäst när det gäller övergången till arbete. De få utvärderingar som finns tillgängliga visar ett bättre resultat för arbetsmarknadsutbildning jämfört med öppen arbetslöshet. Detsamma gäller för arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik jämfört med ungdomsgarantin, när jämförelsen har skett mot en kontrollgrupp.

I kapitel 3 har vi konstaterat att många ungdomar som deltagit i ungdomsgarantin saknade gymnasiekompetens. En viktig effekt av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program är att ungdomar med bristfällig utbildning motiveras till fortsatta studier efter programmets avslut. Av IFAU:s utvärdering framgår att deltagande i ungdomsgarantin ledde till att en större andel ungdomar gick till studier, jämfört med ungdomar som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program.

Vi vet dock alldeles för lite om vilka effekter olika slags utbildningsinsatser har. Arbetslösa ungdomar är en heterogen grupp och föreliggande utvärderingar ger inte underlag för att bedöma vilken typ av utbildning som ungdomar med särskilda behov skulle ha mest nytta av.

Utbildningsatsningarna som förekom i folkhögskolorna och finansierades av AMS vände sig till en målgrupp, som kan förmodas ha en betydligt mer komplicerad social och ekonomisk bakgrund jämfört med exempelvis de ungdomar som deltog i arbetsmarknadsutbildning. De relativt blygsamma resultat som uppnåddes i dessa projekt när det gäller hur många som fick arbete eller gick vidare till studier, har ändå enligt projektutvärderingarna inneburit att deltagarna tagit nödvändiga steg på vägen mot egen försörjning.

Erfarenheterna av lärlingsplatser i Värmland visar att en förberedande fas före anvisningen till en lärlingsplats kunde ha varit av stor betydelse. Det är dock inte möjligt att utifrån detta exempel dra några generella slutsatser. En förmodan är ändå att resultaten för de ungdomar som deltog i lärlingsutbildning år 2006 skulle ha varit mer positiva om det funnits tid för en grundlig kartläggning samt motivationshöjande och självstärkande insatser innan lärlingsutbildningen tog vid ute på ett företag.

Arbetslösa ungdomar är en mycket skiftande grupp när det gäller utbildningsbakgrund, motivation för utbildning och/eller arbete, psykosociala och ekonomiska förhållanden samt etnisk bakgrund. Program och utbildningsinsatser för att motivera och aktivera unga människor måste därför anpassas till och utgå från individuella behov och önskemål utifrån den unges totala situation för att på sikt leda till att personen ifråga blir självförsörjande. Många ungdomar behöver enbart hjälp med att söka jobb, medan andra är i stort behov av stödande och motivationshöjande insatser innan de är mogna att börja en utbildning eller gå ut på praktik för att på sikt få ett arbete.

Under arbetet med detta delbetänkande har vi genom de utvärderingar vi tagit del av och genom olika projekt som redovisats kunnat urskilja åtminstone tre behovsnivåer bland arbetslösa ungdomar, som omfattas av olika program och åtgärder. Denna iakttagelse bekräftades dels vid mötet i januari hos Sveriges Kommuner och Landsting, dels vid den hearing som UFA anordnade i februari 2007. De tre grupperna skulle kort kunna beskrivas enligt följande:

- En grupp som består av *målmedvetna ungdomar* som befinner sig ganska nära arbetsmarknaden. Dessa ungdomar har oftast avslutade gymnasiestudier och fortsätter många gånger till vidare studier. De är anmälda som arbetssökande under kortare perioder och går mellan olika arbeten eller mellan arbete och studier. Denna grupp är motiverad och aktiv i sitt arbetssökande och behöver visst stöd från arbetsförmedlingen för att söka jobb. De har knappast behov av att delta i något arbetsmarknadspolitiskt program, vilket skulle innebära viss risk för inlåsning.

- Nästa grupp består av *osäkra ungdomar* som saknar yrkesidentitet. Många har avslutat gymnasieskolan, men kan ha gjort felval som innebär att de saknar godkända betyg i flera ämnen. De ser inte sina möjligheter att få arbete och är osäkra både när det gäller vilka krav och förväntningar som ställs av arbetsgivare och på sina egna resurser. Ofta saknar de arbetslivserfarenheter och referenser. Dessa ungdomar har behov av vägledning, information, och personligt stöd för att "bli bekväma i sitt jobbsökande" och våga fatta beslut. Efter noggrann kartläggning och vägledning kan utbildning varvad med praktik vara det som för dessa ungdomar leder till arbete och egen försörjning.
- Den tredje gruppen är *ungdomar i stort behov av stöd och motivationshöjande insatser*. Dessa ungdomar har ofta avbrutit gymnasieskolan. De har en problematisk social situation, psykisk ohälsa och/eller funktionshinder. I vissa fall finns missbruk och kriminalitet med i bilden. För många i denna grupp krävs samverkan mellan arbetsförmedlingen och andra myndigheter. Dessa ungdomar är i stort behov av personligt stöd och motivationshöjande insatser innan de är mogna att ta steget till studier eller praktik för att på sikt få ett arbete.

Det är dock viktigt att betona att verkligheten är komplicerad och att gränserna mellan de olika grupperna är flytande.

Internationella erfarenheter

De internationella erfarenheterna visar att speciella program för ungdomar inte är effektiva för utsatta ungdomar när det gäller att få ungdomar i sysselsättning. Det finns dock undantag bl.a. i Storbritannien och Danmark. Utvärderingar visar att ungdomsprogrammet i Storbritannien har gett positiva effekter på övergången från arbetslöshet till arbete. Övergången för unga män ökade med 20 procent. Effekten verkar avta med tiden. Det mest effektiva programmet var subventionerad anställning. De som deltog i arbetsmarknadsutbildning istället för i subventionerad anställning minskade sin sannolikhet att hitta ett arbete med 24 procentenheter. Jämfört med att fortsätta i "Gateway"-fasen gav deltagande i arbetsmarknadsutbildning ingen signifikant positiv effekt, men lika eller bättre chanser än av att delta i arbete inom frivilligorganisation eller kommunens miljöarbete.

Djupintervjuer med deltagarna visar att deltagarna var mycket nöjda med arbetsmarknadsutbildningsalternativet. Den personliga rådgivaren hade en central roll genom att hjälpa till med kontakter med utbildningsanordnare och med ansökan till olika kurser. De största problemen gällde kursutbudet lokalt och kursernas starttidpunkter som inte alltid stämde överens med tidpunkten då "Gateway"-fasen skulle lämnas. Kurserna gav självförtroende och en tydligare yrkesmässig inriktning för deltagarna.

De föredrog praktiska kunskaper framför teoretiska. Mindre än hälften av deltagarna hade haft arbetspraktik och de som inte fått möjligheten var missnöjda. Det var ovanligt med jobbsökaraktiviteter under utbildningstiden. Deltagarna ville avsluta sin utbildning först och sedan söka jobb.

Ett par utvärderingar av den danska ungdomssatsningen visar på positiva effekter på utflödet från arbetslöshet till studier eller arbete. Ungdomarnas beteende har förändrats. De söker sig till reguljära studier eller hittar arbete i högre grad redan innan sex månaders arbetslöshet då det obligatoriska deltagandet startar. Sannolikheten var 50 procent högre under arbetslöshetsvecka 24-28 år 1998 jämfört med år 1995. Den positiva effekten tycks vara mest signifikant för övergången till studier. Det är dock bara de kortsiktiga effekterna som har utvärderats. Det återstår att se om de långsiktiga effekterna av den reguljära utbildningen är positiva. En positiv effekt är i alla fall att ungdomarna inte blir långsiktigt märkta av långa tider i arbetslöshet vilket tidigare forskning har visat på.

7.3.3 Framgångsfaktorer

Vid den hearing som UFA anordnade i februari 2007 för att diskutera vad som är framgångsrikt när det gäller att underlätta vägen till arbete för ungdomar med särskilda behov, utkristalliserades ett antal viktiga faktorer. Genom att sammanställa dessa med vad vi har kunnat utläsa ur olika projekt och av de internationella erfarenheter vi har tagit del av sammanfattar vi våra iakttagelser nedan.

Generella framgångsfaktorer

Individanpassade insatser för unga arbetslösa bör sättas in i ett så tidigt skede som möjligt för att motverka risken för passivisering och att de unga hamnar i ett utanförskap som blir svårt att bryta. Fokus ska inledningsvis läggas på den enskildes talanger, möjligheter och önskemål genom noggrann vägledning och kartläggning.

Ett system för att snabbt identifiera ungdomar som står utanför arbetsmarknaden för att få in dem i lämpliga aktiviteter bör utvecklas. En samlad organisation, *en ingång*, där olika myndigheter och andra aktörer samverkar för att kartlägga olika individers situation och tillsammans med den unge utformar en för individen meningsfull och realistisk handlingsplan bör utvecklas lokalt.

Olika individer behöver olika insatser. Innehållet i programmen ska anpassas till olika målgruppers behov, genom ökad individualisering och med tydlig målinriktning för den enskilde deltagaren. De program som erbjuds bör innehålla utbildningsinslag som ska kunna ge ungdomarna möjligheter till vidare utbildning så att de kan fortsätta att utveckla sina färdigheter och kompetenser. Programmen ska resultera i ett intyg eller

betyg som erkänns och värderas inför fortsatta studier eller för inträde på arbetsmarknaden.

Mer flexibla regler bör finnas för hur lång tid ett program ska kunna pågå som anpassas till olika individers behov och förutsättningar. De individuella handlingsplaner som varje deltagare ska ha måste kontinuerlig följas upp för att vid behov revideras.

Det är viktigt att valideringssystem utvecklas för att dokumentera kunskaper som ungdomarna har skaffat sig på olika sätt. Särskilt viktigt är det för ungdomar som har bristfälliga teoretiska kunskaper men praktisk erfarenhet från ett yrkesområde.

Målsättningen för ett program bör vara att ge ungdomar långsiktiga förutsättningar till egen försörjning och inte enbart en kortsiktig sysselsättning. Frivillighet och egna val bör främjas, vilket även deltagarna vid hearingen betonade. Metoder som tvingar in deltagare i ett projekt kan vara förödande för såväl deltagarna som för verksamhetspersonalen.

Tidiga insatser krävs för ungdomar som står långt från arbetsmarknaden

Det är alldeles uppenbart att ungdomar som bedöms stå långt från arbetsmarknaden och kan beskrivas som ”resurssvaga” behöver extra stöd och motivationshöjande insatser innan de är mogna att börja en utbildning eller gå ut på praktik för att på sikt få ett arbete.

Ungdomarna behöver stöd och handledning under pågående program genom handledning/coaching/mentorskap. För dessa ungdomar är det viktigt att programmet innehåller självstärkande och motivationshöjande insatser. Ofta krävs små grupper för att ungdomarna ska känna trygghet och kunna utveckla sin självkänsla.

För ungdomar med psykisk ohälsa och ungdomar som hamnat i missbruk eller kriminalitet behövs långa beslutsperioder för att dessa ska hitta sin väg mot studier och arbete. Detta tar tid och måste också kunna ges den tid som behövs. För att påverka attityderna bland utsatta ungdomar kan det behövas påverkan av mentorer över en lång tidsperiod.

Programmen för dessa ungdomar måste ha flexibla lösningar med snabba beslut för att inte tappa tid som är värdefull för att motverka passivisering. Inom ramen för programmen bör en rad stödjande tjänster som är skraddarsyddas för ungdomarnas behov och för deras familjer kunna erbjudas. Detta kräver som regel samarbete mellan olika myndigheter för att nå positiva resultat.

Koppling till arbetsmarkanden

En framgångsfaktor som vi tydligt kan se när det gäller att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden är att det finns en stark koppling mellan utbildningsanordnare, det lokala arbetslivet och branscherna. Vi kan konstatera att ett viktigt inslag i de utbildningsinsatser som erbjuds ungdomar är att det ingår praktik med stöd av engagerade handledare på praktikplatsen för att nå goda resultat. Detta bekräftades också vid hearingen. Deltagarna betonade även vikten av att arbetsförmedlingen hade goda arbetsgivarkontakter, som i gynnsamma fall ledde till att en praktikplats hos en arbetsgivare med rekryteringsbehov ofta resulterade i att ungdomen fick arbete på den arbetsplatsen.

Även internationella erfarenheter pekar på vikten av detta genom att betona att effektiva program har nära anknytning till den lokala arbetsmarknaden och ger jobb med stark sysselsättningstillväxt och bra utvecklingsmöjligheter.

Vidare har det tydligt framkommit att programmen bör innehålla en lämplig blandning av teoretisk utbildning, yrkeskunskaper och praktik. Ett större deltagande av arbetsmarknadens parter, liksom ett system för certifiering av utbildningsinsatser genom ett betydande praktikinnehåll kan öka effektiviteten i programmen och leda till starka nätverk med lokala arbetsgivare. Under programtiden ska jobbsökaraktiviteter upprätthållas för att minimera inlåsnings effekterna.

Program och insatser måste alltså samordnas med aktörer på den lokala arbetsmarknaden, som privata utbildningsföretag, arbetsgivare och reguljärt utbildningssystem. Samordning kan även vara nödvändig med socialförvaltning, försäkringskassa och integrationsmyndighet.

7.4 Slutsatser och bedömningar beträffande utbildning som en komponent i en jobbgaranti

Utredningens utgångspunkter för bedömningarna är dagens läge på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet. Ungdomarna drabbades hårt av 1990-talskrisen i Sverige. Ungdomsarbetslösheten i relation till vuxnas arbetslöshet är bland de högsta i OECD. Kraven på de svenska ungdomarna för inträde på arbetsmarknaden är höga.

Nästan 100 000 individer i åldrarna 20-24 år har någon gång haft erfarenhet av arbetslöshet även om den ofta är kortvarig. Knappt 60 000 har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program. I hela åldergruppen 20-24 år är det cirka 15 procent som saknar fullständig gymnasieutbildning. Speciellt stora är etableringsproblemen för de ungdomar som inte slutfört gymnasieskolan, inte minst de utrikes födda ungdomarna. Det går att utskilja en grupp på cirka 50 000 särskilt utsatta ungdomar i åldern 20-24.

En annan utgångspunkt för våra bedömningar är naturligtvis kunskapsläget beträffande effektiviteten i olika typer av insatser för ungdomar. Här finns stora brister men vi har i utredningen kommit fram till vissa, som vi bedömer det, välgrundande slutsatser. Till dem hör:

- Behovet av ett tydligt samordnat ansvar för insatserna på systemnivå.
- Att ”utbildning” inte är någon enhetlig storhet utan består av ett antal viktiga delkomponenter som alla måste finnas på plats.
- Att det finns vissa ”framgångsfaktorer” som bör beaktas vid planeringen utbildningsinsatser för utsatta grupper.

7.4.1 Ansvar på systemnivå

För att en utbildningskomponent, som i sin tur skulle vara en del i en jobbgaranti och dessutom bestå av flera delkomponenter, ska kunna genomföras på ett effektivt sätt krävs att det finns en instans som har ett tydligt samordnat ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av insatsen. ”Utbildning” kan enligt vår mening omfatta olika insatser, allt från vägledning och skolförlagd utbildning till utbildning som bedrivs ute på ett enskilt företag.

Det måste finnas ett sammanhang och en logik i de olika insatserna om de ska kunna genomföras på ett tillfredställande sätt. De ska vara länkar i en sammanhållen kedja. Det ska inte vara möjligt att skyffla över ansvaret från en delkomponent till en annan.

Framåtsyftande utveckling av systemet kräver också att uppföljning, utvärdering och utveckling drivs parallellt.

Utan ett övergripande ansvar för insatsen blir det svårt att garantera likvärdighet och rättvisa i genomförandet.

Därmed inte sagt att den huvudansvariga instansen i praktiken ska genomföra alla utbildningar och andra aktiveringsinslag. De kan mycket väl delegeras till och/eller upphandlas av andra aktörer.

7.4.2 Delkomponenter i utbildning

Internationella erfarenheter och många svenska projekt pekar på olika funktioner som bör finnas tillgängliga i en ”utbildningskomponent”. De kan grupperas på följande sätt: kartläggning, stöd, utbildning och uppföljning.

Kartläggning och inledande stöd är till för att slussa ungdomarna vidare till, för de enskilda individerna, relevanta insatser. Att detta steg är ett viktigt inslag visar inte minst ungdomssatsningen i Storbritannien där det är det som gett mest positiva utslag i utvärderingarna. Den inledande

kartläggnings- och stödinsatsen är till för att garantera att ungdomarna inte går vidare till mer resurskrävande insatser än vad som är nödvändigt.

Det stöd ungdomarna behöver kan variera allt från enklare stöd i sitt jobbsökande, stöd fram till en arbetsmarknadsutbildning eller någon annan mer anpassad utbildning till stöd att gå vidare med förstärkt stöd för att så småningom kunna gå vidare till utbildning och arbete.

De utbildningar som bör finnas tillgängliga inom ”utbildningskomponenten” ska vara av varierande slag och skräddarsydda för deltagarna. De kan med fördel innehålla yrkesutbildning med lokal anknytning allt i enlighet med de identifierade ”framgångsfaktorerna”.

I uppföljningen får ungdomarnas mentorer eller coacher tillfälle att kolla upp ungdomarnas syn på utbildningsinsatsen och kan sätta in förnyat stöd i jobbsökandet om det ännu inte gett resultat.

7.4.3 Framgångsfaktorer i utbildning

Såväl internationell forskning som vår egen nationella kunskapsöversikt pekar på ett antal framgångsfaktorer för utbildningar för utsatta grupper. Till dem hör att:

- Utbildningarna anpassas till målgruppernas behov.
- Programmen resulterar i intyg eller betyg som erkänns på arbetsmarknaden.
- Genom validering dokumentera ungdomarnas praktiska kunskaper.
- Det finns en stark koppling mellan utbildningsanordnare, det lokala arbetslivet och branscherna.
- Praktik ingår i utbildningen och att den ger starka nätverk med lokala arbetsgivare.
- Under utbildningstiden ska ungdomarnas individuella handlingsplaner uppdateras och jobbsökaraktiviteterna upprätthållas.

7.4.4 Kompletterande ställningstaganden

Det finns ett antal ytterligare frågor att ta ställning till när det gäller en utbildningskomponent i en jobbgaranti där svaren kanske inte är lika självklara.

Tidsaspekter

Hur länge ska ungdomar gå arbetslösa innan de kommer in i garantin? Hur lång tid ska tilldelas de olika momenten i utbildningskomponenten? I Storbritannien går ungdomar arbetslösa sex månader innan de kommer in i ”Gateway”-fasen, kartläggningsfasen, som i sin tur varar fyra månader. I Danmark klaras i arbetsmarknadspolitiken en förenklad

kartläggningsfas av under ungdomarnas första sex månader av arbetslöshet.

Med tanke på att arbetsmarknadens krav på ungdomarna i Sverige ligger mer i linje med dem i Danmark än i Storbritannien kan det vara motiverat att följa det danska exemplet snarare än det engelska.

Incitament och valmöjligheter – krav och dialog

I en jobbgaranti skulle, som utredningen ser det, förmodligen åtminstone följande möjligheter komma att ingå: (subventionerade) jobb, utbildning och deltagande i stödaktiviteter. Att ställa sig utanför systemet skulle väl också kunna vara ett alternativ. En fråga som då inställer sig är hur incitamenten att delta i de olika aktiviteterna ska förhålla sig till varandra. Vilka valmöjligheter som ska tillåtas och vilka krav som ska ställas på deltagande. Hur långt kan man komma med rådgivning och dialog?

Principiellt talar effektivitetsskäl för att samma ersättning skulle utgå till deltagare i stödaktiviteterna och utbildningen. Och att den skulle ligga på en nivå jämförbar med den i det reguljära utbildningssystemet.

Givet att huvudsyftet med jobbgarantin är att ge ungdomarna arbete bör i princip arbete ge bättre ersättning än programdeltagande, vilket i sin tur bör premieras framför att ställa sig utanför programmet.

Frivillighet och egna val har konstaterats vara viktiga framgångsfaktorer i projekt för utsatta ungdomar. En jobbgaranti enligt ovan kan garantera valmöjligheter, vägledning och dialog. Men den är också möjlig att kombinera med krav på deltagande och ersättning i förhållande till prioriterade verksamheter.

Implementering

Vissa kommuner och län har, vilket framgår av vår kunskapsöversikt, redan utvecklat olika delar av utbildningskomponenterna. De skulle kunna få bli föregångare i genomförandet av garantin. Fördelen med det är att man skulle få ett snabbare genomförande och en viss variation i inledningsskedet. Efter en utvärdering av inledningsskedet skulle garantin kunna stramas upp till ett mer enhetligt nationellt program.

Volym – kostnader - kvalitet

Cirka 22 000 ungdomar i åldern 20-24 år påbörjade ungdomsgarantin år 2006. Genomsnittstiden för deltagande var relativt kort, cirka tre månader. Av ungdomarna i ungdomsgarantin saknade 25 procent fullständig gymnasieutbildning (att jämföra med 15 procent för hela gruppen 20-24 år). 18 procent av ungdomarna försörjde sig via ekonomiskt bistånd (att jämföra med fyra procent för hela gruppen 20-24 år). De utsatta ungdomsgrupperna utan gymnasieutbildning och med

försörjningsstöd har visserligen varit överrepresenterade i ungdomsgarantin men utgör långt ifrån någon majoritet.

Även om Sverige inte satsar särskilt mycket på ungdomar i arbetsmarknadspolitiken internationellt sett är det inte obetydliga resurser som gått till exempelvis ungdomsgarantin. Men precisionen i den förefaller inte vara överdrivet stor. Resursanvändningen skulle kunna effektiviseras.

Den utbildningskomponent som skisserats ovan skulle dock hålla en högre kvalitet än ungdomsgarantin. Den kan därmed förmodas bli dyrare ”per plats” än ungdomsgarantin.

7.4.5 Inför framtiden

Utredningens förslag ska betraktas som förslag som är anpassade till läget och kraven för närvarande på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet.

Med en bättre förskola, grundskola och gymnasieskola minskar behoven av särskilda insatser för ungdomar 20-24 år. En utveckling i den riktningen är naturligtvis önskvärd av flera skäl, både för individ och samhälle. Våra kunskapsöversikter och tillgängliga utvärderingar pekar entydigt på fördelarna med tidiga insatser.

Med en bättre gymnasieskola och eftergymnasial yrkesutbildning ökar möjligheterna att integrera arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning för ungdomar. Med ett större lokalt utbud av olika yrkesinriktade utbildningar med praktikinslag i det reguljära utbildningssystemet blir förutsättningarna större att hitta rätt utbildningsinsatser för utsatta ungdomar.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

**Utredningen om en flexiblare arbetsmarknads-
utbildning****Dir.
2006:70**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2006.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Syftet med översynen är att effektivisera och anpassa utbildningarna så att de underlättar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bidrar till gynnsammare förutsättningar för den enskilda kvinnan eller mannen att få ett arbete och motverkar att det uppstår brist på kvalificerad arbetskraft på dagens föränderliga arbetsmarknad.

Utredaren ska

- föreslå hur samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar i det offentliga utbildningsväsendet kan förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare,
- föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft,
- ta ställning till om staten bör vara tydligare i sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen,
- föreslå åtgärder för att prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen bättre ska stämma överens, och
- bedöma det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning utifrån möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2007.

Uppdraget

Hur kan samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare?

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen mellan dessa och övriga yrkesutbildningar blir tydligare, och
- undersöka hur samverkan mellan de olika utbildningsformerna kan förbättra kompetensförsörjningen och föreslå hur samverkan ska gå till för att arbetsmarknadsutbildningen ska bli ett effektivt komplement till utbildningspolitikens insatser.

Arbetsmarknadsutbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program är avsedd för arbetslösa kvinnor och män som behöver förbättra sin kompetens eller helt byta yrkesinriktning. Arbetsmarknadsutbildning kan vara både yrkesinriktad och förberedande. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ska i ett kortare perspektiv anpassas efter såväl nationella och regionala behov som lokala behov på arbetsmarknaden med målet att anpassa arbetskraftens kompetens efter arbetsmarknadens behov. Det betyder att utbildningen ska ges inom de områden där det finns brist på arbetskraft eller där det finns risk för att sådan brist kan uppstå. Den förberedande utbildningen ska bland annat tillgodose de arbetssökandes baskunskaper för att kunna gå vidare till den yrkesinriktade utbildningen. Den yrkesinriktade utbildningen benämns i direktivet som arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadsutbildningen fyller en tillväxt- och fördelningspolitisk funktion. Det innebär i stort att utbildningen ska underlätta för företag att expandera genom att bl.a. förmedla arbetskraft med rätt kompetens vid rätt tidpunkt och medverka till att hjälpa arbetssökande att få den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Dessutom är tanken att arbetsmarknadsutbildningen ska bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden genom att såväl kvinnor som män ges möjlighet till bredd i valet av de utbildningar som erbjuds.

I takt med att vuxnas lärande fått en framskjuten position i utbildningspolitiken och regeringen har avsatt medel som ska användas för att bygga upp en infrastruktur i kommunerna för vuxenutbildning, har frågan om kompetensförsörjningen i sin helhet fått ökad aktualitet. Ett stort antal kommuner har med de avsatta medlen skapat lokala lärcentrum där man samlar olika utbildningsformer och där berörda utbildningsanordnare samverkar med representanter från arbetsmarknaden. Förutom den kommunala vuxenutbildningen knyts kvalificerad yrkesutbildning och i vissa fall även arbetsmarknadsutbildning till dessa lärcentrum.

Därutöver har regionala kompetensråd etablerats i varje län. Dessa har till uppgift att analysera arbetsmarknadens behov av kompetens och påverka berörda aktörer att initiera utbildningsinsatser som är anpassade till regionens behov.

Där det befaras bli brist på arbetskraft, exempelvis inom vård och omsorg, vissa hantverksyrken och yrken med inriktning mot tillverkningsindustrin, svarar inte utbildningsvolymerna i gymnasieskolan mot de långsiktiga behoven. Regeringen har därför, i syfte att göra gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar mer attraktiva och öka kvalitén i dem, tillsatt en Yrkesutbildningsdelegation (dir. 2004:72) som bland annat har till uppgift att stimulera utvecklingen och stärka rekryteringen till dessa utbildningar. Ett annat uppdrag delegationen har är att på olika nivåer bistå med råd och information i syfte att stärka samverkan mellan olika huvudmän och arbetslivet och därmed skapa förutsättningar för ett brett utbud av yrkesinriktade utbildningar i hela landet.

Sammantaget har alltså en rad insatser initierats på utbildningspolitikens område för att trygga den långsiktiga kompetensförsörjningen. I samband med detta finns skäl att se över arbetsmarknadsutbildningens roll. Syftet är att förhindra överlappningar i utbildningsutbudet och förhindra situationen att utbildningar som borde genomföras inte blir av därför att ansvarsfrågan mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är oklar. Det är därför viktigt att tydliggöra arbetsmarknadsutbildningens roll i relation till den statligt styrda kvalificerade yrkesutbildningen (KY), den yrkesinriktade gymnasieskolan och kommunens åtagande för vuxnas lärande. En annan fråga är hur berörda aktörer kan medverka till att förbättra samverkan så att arbetsmarknadsutbildningen kan bli ett effektivt komplement till utbildningspolitiken. I det arbetet bör utredaren studera de regionala kompetensrådets roll, hur lärcentrum fungerar och följa Yrkesutbildningsdelegationens arbete för bättre samverkan med andra huvudmän.

Studiefinansiering till deltagare i utbildning varierar mellan olika utbildningsformer. I förslagen om hur arbetsmarknadsutbildningen kan komplettera utbildningspolitikens insatser ska utredaren också beakta risken för övervältring av ansvar och kostnader till staten från arbetsgivare och individer, såväl kvinnor som män. En viktig utgångspunkt för utredaren ska vara att arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning som insats för arbetslösa ungdomar endast bör användas för ungdomar med särskilt behov och inte ska vara ett alternativ till utbildningar där ordinarie studiestöd lämnas.

Hur kan kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen för kvinnor och män förbättras?

Utredaren ska

- granska arbetsmarknadsutbildningen och föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i utbildningen kan förbättras och

anpassas till efterfrågan på arbetskraft så att den motsvarar såväl arbetsmarknadens krav som behoven hos olika grupper av kvinnor och män,

- ta ställning till om betyg eller certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning innebär att kvaliteten i utbildningen höjs och att arbetsgivarens intresse av att anställa ökar, och redovisa sitt ställningstagande,
- kartlägga den förberedande utbildningens kvalitet, effektivitet, innehåll och inriktning och bedöma i vilken utsträckning den kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget samt om det finns skäl att föreslå en annan organisation för delar av den förberedande utbildningen.

Erfarenheten har visat att arbetsmarknadsutbildningens dimensionering och inriktning kopplat till efterfrågan resulterar i god måluppfyllelse. Men det finns också andra faktorer som arbetsförmedlingen kan påverka för att höja utbildningens kvalitet och effektivitet, t.ex. vilken målgrupp utbildningen riktar sig till, graden av arbetsgivarkontakter före, under och efter utbildningen och avvägningen mellan praktik och teori. Den pedagogiska utformningen, möjligheten att få betyg eller certifikat, samt kontakten med arbetsförmedlingen och dess tjänster i form av jobb-sökaraktiviteter under utbildningstiden har också betydelse.

I en internationell undersökning (Schmid & Schöman, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* [1996]), där arbetsmarknadspolitiska program i fyra EU-länder jämförs, lyfts även medverkan från parterna på arbetsmarknaden och andra intresseorganisationer fram som betydelsefulla för kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningen.

En viktig fråga för utredaren att beakta och en klassisk målkonflikt inom den svenska arbetsmarknadspolitiken är dock den om enskilda arbetsgivare får ett omotiverat stort inflytande på såväl utbildningens innehåll som urval av deltagare, vilket leder till felaktiga incitament i måluppfyllelse och till konkurrenssnedvridning.

Ett annat exempel på att medverkan från parterna har betydelse presenteras i rapporten *Det nationella IT-programmet (SwIT)* från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Vid en jämförelse mellan SwIT:s utbildning och jämförbar utbildning inom Arbetsmarknadsverket (AMV) visade det sig att de individer som deltog i en SwIT-utbildning hade större chans att få ett arbete efter avslutad utbildning. En trolig förklaring till resultatet menar författarna är att SwIT-deltagarna hade tätare kontakter med presumtiva arbetsgivare och bättre stöd från SwIT:s kontaktpersoner före och under utbildningstiden än deltagarna i AMV:s utbildningar hade.

Utredaren bör därför närmare studera hur SwIT-utbildningarna var utformade. Utredaren ska även studera andra modeller som kan ligga till grund för förslag om hur arbetsmarknadsutbildningarna kan förbättras.

Frågan om betyg har fått ökad aktualitet. Utbildningsdepartementet utredde under 2005 frågan om betyg och intyg. I departementsskrivelsen

Rätten att sätta och utfärda betyg (Ds 2005:35) lämnas förslag till utformning av en modell som ger enskilda utbildningsanordnare möjlighet att sätta betyg och utfärda betyg och intyg enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Förslaget innebär att det i framtiden kan bli möjligt för elever i arbetsmarknadsutbildningen att få betyg eller intyg av privata utbildningsanordnare som är godkända av Skolverket. I övrigt har det inom vissa branscher vuxit fram ökade krav på att kunskaper skall verifieras med certifikat eller liknande. När utredaren ska ta ställning till vilken betydelse betyg eller certifikat har för arbetsmarknadsutbildningens kvalitet och för anställningsbarheten är det därför viktigt att också arbetsgivarnas syn på betyg och certifikat kartläggs.

När det gäller den förberedande utbildningen är den främst till för att ge arbetslösa de baskunskaper som är nödvändiga för att de ska kunna påbörja arbetsmarknadsutbildning. Den förberedande utbildningen kan emellertid bestå av flera andra insatser, bl.a. yrkesbedömningar i form av tester, språkutbildning, starta-eget utbildning, utbildning på grund- och gymnasienivå för arbetshandikappade eller långtidsinskrivna invandrare samt motivationshöjande kurser framför allt för deltagare i aktivitetsgarantin och andra kompletterande utbildningar för personer med utländsk högskoleutbildning. Insatserna är följaktligen mycket olikartade och har även olika syften. Det finns därför skäl att undersöka på vilket sätt de kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och om det finns anledning att föreslå en annan organisation eller ett annat huvudmannaskap för delar av dessa insatser.

Bör staten förbättra sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen?

Utredaren ska

- undersöka hur styrmedlet resultatmål påverkat deltagarurvalet på arbetsmarknadsutbildningen och eventuella efterföljande anställningars inriktning, anställningsform och varaktighet,
- bedöma om nuvarande styrning är ändamålsenlig, och om den inte är det, föreslå hur styrningen kan förändras så att så många som möjligt får ett arbete och att utbildningarna verkligen kommer de arbetsökande kvinnor och män som bäst behöver dem till del och riktas mot de yrken där det finns risk för rekryteringssvårigheter, och
- undersöka varför övergångarna från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildningen är så få för olika grupper av kvinnor eller män, och om styrningen har betydelse i sammanhanget, föreslå hur den kan förbättras och förändras så att fler går från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning.

Sedan resultatmålen infördes 1999, som innebar att AMS satte ett mål om att en viss procent av deltagarna ska få ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, har andelen som fått arbete med eller utan subvention efter slutförd arbetsmarknadsutbildning ökat. Samtidigt minskade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen relativt kraftigt mellan 2000 och 2005. Antalet deltagare i de förberedande utbildningarna ökade däremot markant för att därefter återgå till ungefär samma nivå som år 2000.

Detta förhållande åskådliggörs av nedanstående tabell som också visar att kostnaden för arbetsmarknadsutbildningen minskat medan den ökat för den förberedande utbildningen trots att volymen inte ändrats nämnvärt.

Arbetsmarknadsutbildning

År	Kvinnor	Män	Totalt ¹	Kostnader ²	Resultat ³	Kvinnor	Män
2000	8 920	9 509	18 429	2 593 483	52	Uppgift saknas	
2002	5 773	7 209	12 982	1 736 067	61	62	57
2003	5 334	5 972	11 306	1 583 583	70	70	69
2005	3 912	5 225	9 137	1 003 305	73	74	72

Förberedande utbildning

År	Kvinnor	Män	Totalt ¹	Kostnader
2000	6 387	5 741	12 128	135 820
2002	7 891	7 656	15 547	748 501
2003	5 713	5 485	11 198	715 426
2005	6 393	6 266	12 659	965 762

1. Genomsnitt antal deltagare per månad.
2. Kostnader per år.
3. Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning.

Tabellen visar också att fördelningen mellan kvinnor och män i arbetsmarknadsutbildningen är ojämn. Bland annat har utbildningsinriktningar där kvinnor dominerar minskat. AMS har i uppdrag att med olika insatser bredda kvinnors och mäns utbildningsval. I vissa utbildningar har det inneburit förändringar, men generellt har förändringarna varit små. I Riksdagens revisorers rapport om styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna (2002/03:2) behandlas bland annat frågan om hur resultatmål i arbetsmarknadsutbildningen kan leda till att svaga grupper nedprioriteras i utbildningen. En grupp som riskerar att nedprioriteras är utrikes födda. Kunskaper om vad deltagarens födelseland och vistelsetid i Sverige betyder för måluppfyllelsen är också av vikt.

En undersökning genomförd av IFAU (2003:10) bekräftar att det i arbetsmarknadsutbildningar med hög måluppfyllelse finns många personer som står nära arbetsmarknaden, det vill säga har erfarenhet och kompetens som tidigare visat sig underlätta möjligheterna att få och behålla ett arbete redan före utbildningen. Att utbildningar har hög måluppfyllelse behöver därför inte betyda att de har den effekt som

eftersträvas. Om utbildningar erbjuds personer som kan antas kunna få arbete även utan insatser, har den samhällsekonomiska effekten helt uteblivit. I departementspromemorian *En effektivare arbetsmarknadsutbildning* (Ds 2000:38) anser utredarna att statsmakternas styrning skulle kunna bli tydligare om det fanns ett primärmål för arbetsmarknadsutbildningen och dessutom ett mål som formuleras utifrån fördelningspolitiska överväganden.

Med de senaste årens försvagade konjunktur har minskade volymer i arbetsmarknadsutbildningen ansetts vara befogade. Men en del av minskningen kan också vara ett uttryck för att arbetsförmedlingarna, av hänsyn till resultatmålet, inte vågar satsa på angelägna utbildningar därför att de arbetslösas kompetens inte motsvarar de kvalifikationskrav som ställs. En annan möjlig förklaring kan vara att yrkesinriktade utbildningar i det offentliga utbildningsväsendet fått större betydelse, vilket medför att behoven av arbetsmarknadsutbildningar kan ha minskat.

Den förberedande utbildningen har varit tänkt att tillgodose utbildningsbehoven hos personer som saknar nödvändiga baskunskaper för att dessa sedan ska kunna gå vidare till arbetsmarknadsutbildningen. Men trots försöken med denna utbildningsform har övergången till arbetsmarknadsutbildningen legat på en låg nivå. Av dem som avslutade förberedande utbildning år 2005 återfanns 13 procent i arbetsmarknadsutbildning 90 dagar senare varav 5 procentenheter kvinnor och 8 procentenheter män.

I flera budgetpropositioner har regeringen uppmärksammat AMS på att den stora volymen förberedande utbildning måste minska till förmån för arbetsmarknadsutbildning och att övergången från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning måste öka, särskilt för kvinnor.

Hur målen utformas är en viktig fråga när det gäller att styra arbetsmarknadsutbildningen så att den ger samhällsekonomiska vinster samtidigt som den på ett effektivt sätt förändras i takt med konjunktorens svängningar. Utredaren ska undersöka vad resultatmålen spelat för roll i praktiken och bedöma om det finns skäl att förändra målen och styrningen för såväl arbetsmarknadsutbildningen som den förberedande utbildningen.

Hur kan man få prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen att bättre stämma överens?

Utredaren ska

- analysera hur väl nationella, regionala och lokala prognoser för bristyrken stämmer överens med de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att bättre tillgodose nationella, regionala och lokala brister, och
- belysa vilken roll arbetsmarknadens parter, de regionala kompetensråden och andra organ har i planeringen av arbetsmarknads-

utbildningen och om det finns skäl att föreslå ytterligare samverkan, beskriva hur den ska gå till.

Arbetsmarknadsutbildning planeras och upphandlas i dag på länsnivå och varje länsarbetsnämnd har ansvar för att lokalisera bristyrken inom sin region. Därutöver sker en samverkan mellan regioner för att tillgodose utbildningsbehov som sträcker sig över ett större arbetsmarknadsområde. Den behovsanalys länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar genomför ska avspegla sig i inriktningen på den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Analysen bygger på prognoser som sedan kompletteras med det utbildningsbehov som framkommer i direktkontakt mellan arbetsförmedlingar och arbetsgivare. Dessutom ska arbetsmarknadsutbildningarnas omfattning anpassas till det nationella utbudet av yrkesinriktade utbildningar, så att AMS inte genomför utbildningar som andra aktörer redan bedriver.

Ett decentraliserat beslutsfattande har fördelar men kan också innebära nackdelar när det gäller den nationella överblicken. Följden kan bli att utbildningar inte kommer till stånd, att likartade utbildningar genomförs i det offentliga utbildningssystemet eller att utbildningar upphandlas och bedrivs utifrån regionala och lokala brister, trots att det finns arbetslösa med rätt kompetens i andra delar av landet. En viktig aspekt i sammanhanget är också den att dagens arbetslöshetsförsäkring är utformad så att arbetslösa efter 100 ersättningsdagar ska vidga sitt sökområde såväl geografiskt till att omfatta hela landet som yrkesmässigt.

Utredarens uppgift är alltså att ta reda på hur prognoser och andra kanaler i form av kontakter med arbetsmarknadens parter och andra organ kan förbättras så att det blir en god överensstämmelse mellan behov och efterfrågan på utbildning med hänsyn till såväl nationella som regionala och lokala behov.

Hur kommer behovet av arbetsmarknadsutbildning att se ut i framtiden?

Utredaren ska

- analysera möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskatta det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning, och
- analysera vilken typ av åtgärder som behövs inom arbetsmarknadspolitiken för att det inte ska bli personalförsörjningsproblem i vissa branscher i framtiden.

AMS bedömer att det i framtiden kommer att bli personalförsörjningsproblem i många yrken inom branscherna vård och omsorg, bygg och anläggning, vissa utbildningsinriktningar samt teknik och industri.

Strukturuomvandlingen pågår hela tiden i vårt samhälle. De nya jobben förväntas till stor del uppstå i den kunskapsintensiva tjänstesektorn, medan jobben inom t.ex. den arbetsintensiva industrin, där arbetsmarknadsutbildningen hittills har haft en betydande roll, kommer att bli allt färre till följd av rationaliseringar och effektiviseringar. Utbild-

ningsnivån och inriktningen bland de kvinnor och män som blir arbetslösa kan komma att avvika till viss del från vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Vidare påverkar könsstereotypa föreställningar hos både arbetssökande och arbetsgivare utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden, vilket bör motverkas. Det reguljära utbildningssystemet ska hantera de stora, mer långsiktiga svängningarna i kompetensefterfrågan, men arbetsmarknadsutbildningen ska även i framtiden kunna avhjälpa bristsituationer i det korta perspektivet på arbetsmarknaden.

Utredarens analys av möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskattning av på vilket sätt arbetsmarknadsutbildningen kan förebygga bristsituationer blir ett viktigt underlag för strategiska överväganden när det gäller hur arbetsmarknadsutbildningen ska utformas och dimensioneras i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska program i framtiden.

Ekonomiska konsekvenser

I de fall utredningens förslag innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten eller kommunsektorn ska utredaren föreslå en finansiering. Redovisningen ska även omfatta en separat bedömning av förslagets konsekvenser för kommuners och berörda myndigheters administration.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter och de regionala kompetensråden. Även andra berörda intresseorganisationer och myndigheter ska hållas informerade om arbetet.

Utredaren ska också samråda med Yrkesutbildningsdelegationen (dir. 2004:72), utredningen om översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen (dir. 2006:33) och den referensgrupp som utses inom Regeringskansliet med företrädare för de departement som närmast berörs av de frågor utredaren ska behandla.

Utredaren ska regelbundet rapportera till Näringsdepartementet om hur arbetet fortskrider. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2007.

Individbaserad statistik ska genomgående presenteras, kommenteras och analyseras efter kön, födelseland/region och ålder där det inte finns särskilda skäl mot detta.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 2

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (N 2006:10)

**Dir.
2006:125**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2006.

Sammanfattning

En särskild utredare skall se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Tilläggsuppdraget innebär att utredaren skall rapportera delar av uppdraget senast den 28 februari 2007. Delbetänkandet skall innehålla en analys över hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken. Utredaren skall även lämna de förslag till åtgärder som analysen ger upphov till.

Vidare skall utredaren i delbetänkandet redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 25 år med särskilda behov.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 juni 2006 tillkallade det dåvarande statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor en särskild utredare med uppdrag att se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2006:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Utredaren skall redovisa uppdraget den 31 december 2007. Utredaren skall bland annat analysera hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med prognoser över bristyrken, och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att bättre avhjälpa nationella, regionala och lokala brister. Omläggningen till en ny arbetsmarknadspolitik med ett tydligare fokus på jobb och effektiva insatser innebär exempelvis att arbetsmarknadsutbildningen skall vara ett instrument som inriktas på att förstärka den arbetslöses kompetens och koncentreras till områden där det är brist på arbetskraft. Uppdraget om att analysera hur behovet av arbetsmarknadsutbildningen bättre kan stämma överens med efterfrågan är i detta sammanhang en viktig fråga. Utredningen bör därför få i uppdrag att redovisa denna del i ett delbetänkande.

Ungdomar

Ungdomsarbetslösheten är hög i Sverige och var tredje ung människa har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden. Särskilt svårt är situationen för ungdomar som avbrutit sina gymnasiestudier eller har ofullständiga betyg från gymnasiet. Det är viktigt att ungdomar får det stöd som behövs på ett tidigt stadium så att utslagning motverkas. Regeringen avser att införa en jobbgaranti för ungdomar under 25 år under 2007 som skall ersätta kommunalt ungdomsprogram (KUP) och ungdomsgarantin (UG). I jobbgarantin kan såväl utbildning som praktik ingå. I nuvarande direktiv ingår att granska arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen och föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft så att den motsvarar såväl arbetsmarknadens krav som behoven hos olika grupper av kvinnor och män. Ungdomar är en av dessa grupper. Av direktivet framgår också att utredaren skall kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen blir tydligare. En aspekt som skall beaktas i det sammanhanget är att arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning som insats för arbetslösa ungdomar endast bör användas för ungdomar med särskilda behov. Dessa skall inte vara alternativ till utbildningar där ordinarie studiestöd lämnas. Mot bakgrund av att regeringen kommer att införa en jobbgaranti för ungdomar under 25 år där utbildning och praktik skall ingå är det angeläget att få kunskap om vilka utbildningsinsatser som bör erbjudas ungdomar. Utredaren får därför i uppdrag att i ett delbetänkande redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för att ungdomar med särskilda behov snabbare skall kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Uppdraget

Utredaren skall i en delrapport redovisa en analys över hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken och föreslå hur utbildningarna kan planeras för att bättre avhjälpa nationella, regionala och lokala brister.

Vidare skall utredaren lämna en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för att ungdomar med särskilda behov snabbare skall kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredaren skall redovisa tilläggsuppdraget till regeringen i ett delbetänkande senast den 28 februari 2007.

(Näringsdepartementet)

Bilaga 3

Möte på Sveriges Kommuner och Landsting den 16 januari 2007

Angelica Emmoth, samordnare för NavigatorCentrum	Västerås
Mirela Dizdar, arbetskonsulent	Norrköping
Tor Hatlevoll, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting	Stockholm
Mats Jonasson, samordnare på Vägvisaren	Karlskrona
Moniqa Klefbom, enhetschef för arbetsmarknads- avdelningen	Hudiksvall
Vivi Libietis, utredare, Sveriges Kommuner och Landsting	Stockholm
Johnny Ridemar, chef för arbetsmarknadsenheten	Stockholm
Radmilla Sjöberg, förste konsulent	Gävle
Malin Sjöborg, verksamhetschef	Gävle
Peter Skantz, koordinator i Lokala Samverkans Gruppen	Eskilstuna
Irja Solin, arbetslivs-coach, Jobbkontakten	Malung
Kristina Stillmark, arbetsmarknadskonsulent	Hudiksvall
Jonas Olofsson, huvudsekreterare i Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning	Stockholm
Kerstin Svensson, sekreterare i Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning	Stockholm

Bilaga 4

Deltagarförteckning **Hearing den 7 februari 2007**

Maria Götherström, departementssekreterare, Arbetsmarknadsenheten,
Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm

Johan Häggroth, ungdomsväglare,/lärare, Örebro

Märtha Kleverman, Avdelningschef, Folkuniversitetet, Uppsala

Urban Norling, utbildare/coach, Norling Education AB, Värmland

Anders Pettersson, handläggare ungdom, arbetsförmedlingen, Södertälje

Stefan Skolling, uppdragschef, Alma folkhögskola

Susanane Zander, utredare, Ungdomsstyrelsen, Stockholm

Eva Oscarsson, sekreterare, Utredningen om en flexibla arbetsmark-
nadsutbildning, Stockholm

Kerstin Svensson, sekreterare, Utredningen om en flexibla arbetsmark-
nadsutbildning, Stockholm

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön. Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lätläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

- Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

Näringsdepartementet

- Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]