

Möjligheternas generation?

EN RAPPORT OM UNGDOMSARBETSLÖSHETEN

Förord

Ungdomsarbetslösheten är en fråga som står högt på agendan i många länder. Nivån på den svenska ungdomsarbetslösheten är bland de högsta inom EU. För att hitta verktyg att förbättra ungas möjligheter på arbetsmarknaden behöver vi dra lärdom av hur andra länder gjort och ta till oss deras erfarenheter i vårt arbete. Danmark och Holland framhålls ofta som goda exempel men även Österrike utmärker sig som ett land med relativt låg ungdomsarbetslöshet. I studier av hur de olika länderna arbetar saknas reflektioner av vilka problem som finns i arbetet med ungdomar. SKL gav under hösten 2010 journalisten Lena Hörngren uppdraget att beskriva och analysera dessa tre länders arbete med unga utanför arbetsmarknaden samt att reflektera över deras utmaningar och vad vi i Sverige kan lära oss av dessa länder i vårt arbete. Uppdraget och rapportens inriktning är formulerat av SKL. Slutsatserna i rapporten är Lenas egna.

Områden att fokusera på som lyfts i denna rapport är att:

- hitta stödstrukturer i form av vägledning och stöd som tillsammans i en gemensam struktur samverkar för den unges bästa
- säkerställa kvalitet i olika former av praktik, lärlingsplatser och kontakt med arbetsgivarna
- säkerställa kvalitet och flexibilitet i den nya gymnasieskolan
- hitta bra uppföljningssystem för resultat och jämförelser mellan kommuner
- särskilt stöd och fokus måste läggas på utsatta grupper

Rapporten är en del av underlaget i det arbete SKL bedriver kring ungdomsarbetslöshet och övergång mellan skola och arbetsmarknad. Under 2011 kommer vi att fokusera på avhoppet och resultaten i skolan, kopplingen mellan det kommunala informationsansvaret och den nya gymnasieskolan i sin helhet och introduktionsprogrammen i synnerhet. Fokus kommer också att vara på de unga med funktionshinder och särskolan elever och deras övergång till arbetsmarknaden.

Stockholm i mars 2011

Per-Arne Andersson, avdelningschef
Avdelningen för lärande och arbetsmarknad

Innehåll

Dagsläget	5
Hur stort är problemet?	5
Vilka effekter har finanskrisen haft?	8
Sverige sticker ut.....	8
EU	10
Kommissions initiativ Unga på Väg.....	10
EU-parlamentets initiativ	11
Danmark	12
Ekonomi och arbetsmarknad	12
Fler unga i utbildning och jobb	13
Olika stöd i olika åldrar	14
Brist på lärlingsplatser	15
Centraliserad vägledning	15
Exemplet Horsens	16
Nederländerna	17
Ekonomi och arbetsmarknad	17
Lag om investeringar i unga	18
Minska avhoppen med hälften	18
Exemplet Sydöstra Amsterdam.....	19
Österrike	20
Ekonomi och arbetsmarknad	20
Lärlingssystemet	21
Brist på lärlingsplatser	21
Åtgärder för arbetslösa.....	22
Exemplet Spacelab – I pimp my future	22
Svenska slutsatser	23
Minst 95 procent ska klara gymnasiet.....	23
Skapa en gymnasieskola med kvalitet	24
En väg in till stöd och hjälp.....	24
Satsa mer på studie- och yrkesvägledning	25
Praktik måste vara meningsfull	25
Dialog med näringslivet.....	26
Sätt in insatser snabbt.....	26

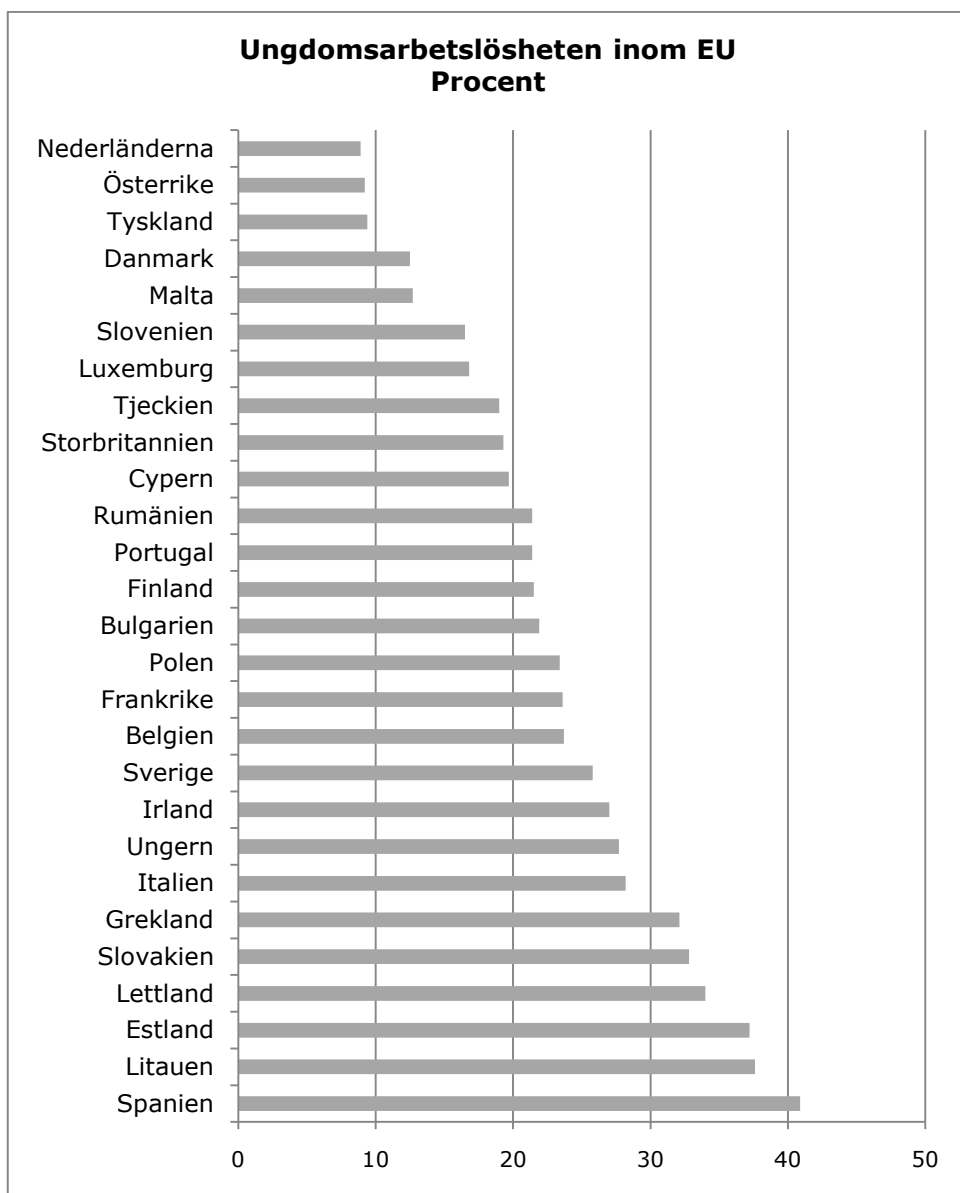
Belöna dem som anstränger sig	26
Etnicitet och kön spelar roll	26
Förhindra framtida ärr.....	26

Dagsläget

Arbetslösheten bland unga är ett av EU:s mest allvarliga problem, slog Europaparlamentet fast i juni 2010. Det vore enkelt att förklara detta med finanskrisen, men krisen är inte problemets orsak och en allmän uppgång i ekonomin kommer inte att leda till att merparten av Europas unga arbetslösa får jobb. Konjunkturedgångar slår visserligen hårdare mot ungas arbetsmarknad, men problemen beror också på att skolan inte ger ungdomarna de kunskaper som arbetsmarknaden efterfrågar, på att många hoppar av skolan utan examen, bristande integration och andra sociala problem. Problemet storlek varierar mellan olika EU-länder, men inget land är opåverkat. Både på EU-nivå och i de olika länderna står frågan högt på den politiska dagordningen såväl inom utbildnings- som arbetsmarknadspolitiken.

Hur stort är problemet?

I september 2010 var 5,2 miljoner EU-medborgare under 25 år arbetslösa. Det är ungefär lika många som året innan, men 1,3 miljoner fler än före finanskrisen 2008. Det motsvarar 21,4 procent av åldersgruppen och innebär att andelen arbetslösa är dubbelt så hög bland de unga som i befolkningen som helhet där arbetslösheten är 9,4 procent. Skillnaderna är stora mellan medlemsländerna. Störst är problemet i Spanien där över 40 procent av de unga är utan jobb. Tyskland, Österrike och Nederländerna ligger lägst med en ungdomsarbetslöshet under 10 procent.



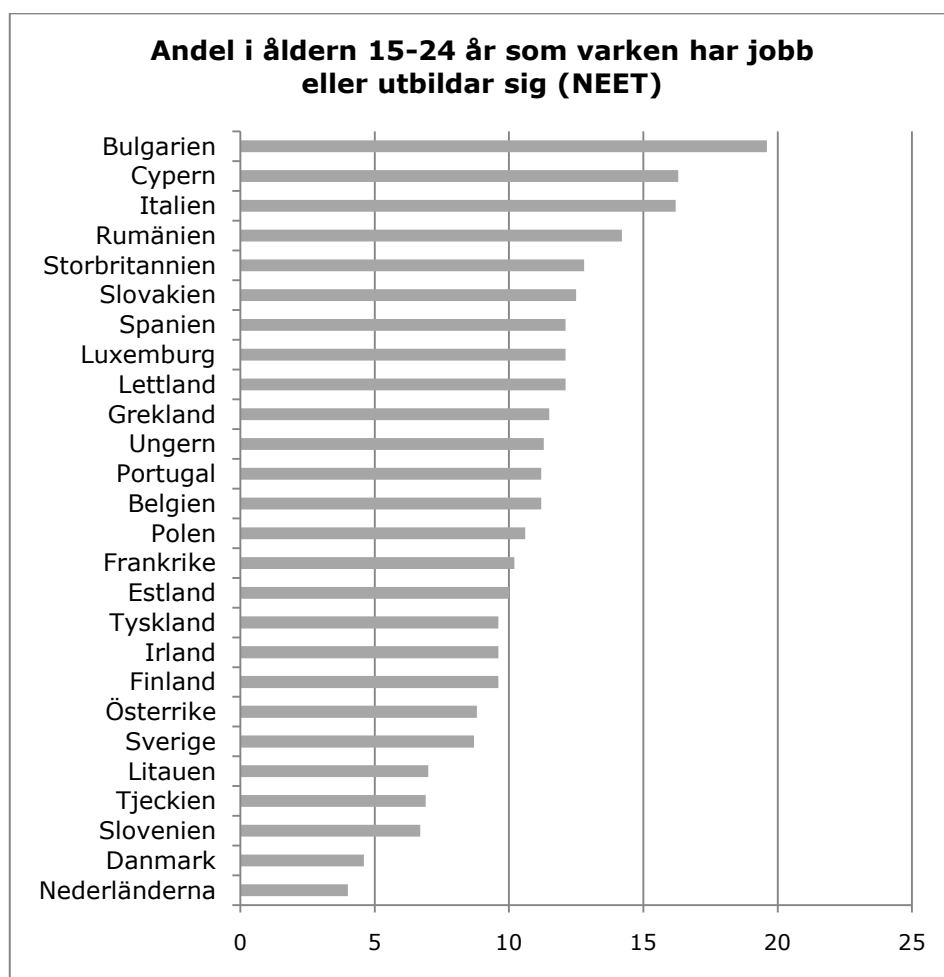
Eurostat: 2 kvartalet 2010

Ungdomarnas svaga förankring på arbetsmarknaden avspeglas också i att de i högre grad har tillfälliga jobb och deltidsjobb. Till en del beror det på att det handlar om jobb vid sidan om studier, men för många som slutat skolan är jobb med osäkra anställningsförhållanden det enda som står till buds. I bästa fall fungerar det tillfälliga jobbet som en inkörsport till ett fast jobb. Det gäller i synnerhet för högutbildade. Utbildning minskar risken för arbetslöshet, men är ingen garanti. I till exempel Italien och Grekland är arbetslösheten högre bland unga akademiker än hos deras lågutbildade jämnåriga eftersom de har utbildningar inte är efterfrågade på arbetsmarknaden.

Den grupp som har den tveklöst största risken för arbetslöshet är de som saknar gymnasieutbildning. 15 procent av ungdomarna i EU lämnar skolan utan slutbetyg. EU:s mål är att minska andelen till 10 procent till 2020. Att få fler ungdomar att avsluta sin gymnasieutbildning anses som en av de viktigaste åtgärderna för att minska ungdomsarbetslösheten. Men om det målet ska nås krävs omfattande förändringar av gymnasieskolan så att den både lyckas hålla ungdomarna kvar och ger dem en utbild-

ning som gör dem attraktiva på arbetsmarknaden. Idag misslyckas man på många håll med båda delarna.

Den grupp unga som oroar mest brukar betecknas NEET (Neither in Employment, nor in Education or Training), alltså de sysslolösa som varken har jobb eller utbildar sig. I Sverige används beteckningen Unga utanför. Majoriteten saknar fullständiga gymnasiebetyg. En hög andel bor i sociala problemområden i storstäder eller i avfolkningsbygder på landsorten. Ungdomar med invandrarbakgrund är överrepresenterade. Missbruk och psykiska problem finns också med i problembilden för många. 12 procent av EU:s ungdomar tillhör den här gruppen. Bulgarien, Cypern, Italien Rumänien och Storbritannien var de EU-länder som hade högst andel 2007. Danmark och Nederländerna ligger lågt även här, Sverige på den nedre halvan.



Källa: EU.Employment in Europe 2010, Malta saknar uppgift

För många i gruppen är problemet långvarigt, två av tre har varit utan jobb eller sysselsättning i över ett år. Därför krävs särskilda åtgärder. Coachning och jobbsökarstöd, är ofta tillräckligt för motiverade unga med avslutad utbildning, men fungerar inte för den här gruppen. För dem behövs ett paket av åtgärder som kombinerar socialt stöd, kompletterande utbildning och praktik. Mycket kraft ägnas dessa ungdomar, men resultatet av insatserna är ofta magert eftersom problembilden är så komplex.

Vilka effekter har finanskrisen haft?

Finanskrisen och den efterföljande recessionen har förvärrat ungdomsarbetslösheten. Ekonomiska kriser slår alltid hårdast mot de svagaste grupperna, dit de unga hör. Nedgången har varit störst i de grupper och de länder som redan tidigare hade problem med hög ungdomsarbetslöshet, bland annat Sverige.

Ungdomar har oavsett konjunktur svårare än äldre att hävda sig på arbetsmarknaden helt enkelt därför att de har mindre erfarenhet. De ungas arbetsmarknad är mer konjunkturkänslig. Färre nya jobb och minskad rörlighet innebär färre chanser till det så viktiga första jobbet. Dessutom försvinner de tillfälliga jobben först när ekonomin försvagas och där dominerar ungdomarna.

Sannolikt är lågkonjunkturons effekter på ungdomarnas arbetsmarknad dessutom större än som syns i statistiken. Det finns vad forskarna kallar en uppgivenhetseffekt, som gör att många inte bryr sig om att söka jobb. I stället fortsätter man att utbilda sig eller gör ingenting och förlitar sig på att bli försörjd av samhället eller föräldrarna.

Att ungdomar drabbas hårdare är en erfarenhet från tidigare ekonomiska kriser. En annan är att när uppgången kommer dröjer det längre tills ungdomarna får del av att arbetsmarknaden förbättras. OECD räknar med att ungdomsarbetslösheten kommer att fortsätta att ligga över 20 procent också 2011 och allt så vara fortsatt högre än före finanskrisen.

Inom hela EU finns en oro för att dagens ungdomar blir en förlorad generation. I regioner som drabbades hårt av 1990-talskrisen finns åtskilliga exempel på människor som aldrig lyckats ta sig in på arbetsmarknaden och vars barn nu hör till de arbetslösa. Det som gör den risken lite mindre den här gången är de framtida arbetskraftsbehoven. Europa har en åldrande befolkning och kommer att behöva sina ungdomar för att samhället ska fungera, även om konkurrensen om jobben numera är global. Därför är det viktigt att de åtgärder som sätts in är långsiktiga och inriktade på att ge ungdomarna de kunskaper som arbetsmarknaden kräver. Minst lika viktigt är att ge ungdomarna insikter om detta, för att de ska kunna göra kloka val och ha realistiska förväntningar.

Sverige sticker ut

I internationella forskningsrapporter om ungdomsarbetslösheten brukar med viss förvåning konstateras att Sverige hör till de länder där ungdomsarbetslösheten är hög både mätt i andelen av åldersgruppen och i relation till arbetslösheten i äldre åldersgrupper. Till detta finns ingen entydig förklaring som alla kan enas om. Problemet är komplext och att det finns olika förklaringar eller kombinationer av förklaringar för olika grupper av unga arbetslösa. Här är några av de vanligaste:

- **Ungdomslönerna är för höga**

Oavsett konjunktur har unga högre arbetslöshet än äldre eftersom de har mindre erfarenhet och därför är mindre produktiva än äldre. Om ingångslönerna skiljer sig alltför lite från lönerna för dem som är etablerade på arbetsmarknaden blir de unga mindre attraktiva, trots att de ofta är mer välutbildade.

- **Arbetsrätten**

Den svenska arbetsrätten skyddar den som är inne på arbetsmarknaden. Det är mest påtagligt i Lagen om anställningsskydds turordningsregler med principen sist in först ut. En princip som dock inte är lika strikt i verkligheten som i lagtexten eftersom fack och arbetsgivare, i synnerhet vid stora nerdragningar, förhandlar fram undantag från LAS-reglerna. I kombination med höga ingångslöner kan dock arbetsrättsreglerna innebära en nackdel för oerfarna och utbildade utan referenser eftersom felrekryteringar riskerar att bli dyra

- **Gymnasieskolan är för teoretisk**

Sverige har länge haft den höga ambitionen att alla gymnasieprogram ska ge allmän behörighet till högskolan. Men frågan är om det passar alla. I den nya gymnasieskola som införs 2011 är uppdelningen mellan teoretiska och yrkesförberedande program tydligare och där finns också möjlighet till lärlingsutbildning.

- **Verklighetens jobb och ungdomarnas förväntningar stämmer inte överens**

När ungdomarna söker till gymnasieskolan tycks möjligheterna oändliga. ”Vill du bli artist, stylist eller reseledare? I så fall är vi gymnasiet för dig”, lockade en skola i 2010 års ansökningsomgång. Sådan marknadsföring skapar förväntningar som verkligheten efter gymnasiet sällan infriar. Andra har förväntningar på att de liksom tidigare generationer ska kunna få ett jobb inom industrin på orten, men inte heller för dem stämmer verklighet och förväntningar överens. Att ställa om kan vara svårt och arbetslöshet blir då alternativet. Åtminstone för en tid.

- **Statistiken ger en felaktig bild**

Jämförelser mellan länder när det gäller arbetslöshet är alltid vanskliga eftersom mätmetoderna varierar. Statistiken gör heller ingen skillnad på studerande som söker deltidsjobb och de som söker jobb på heltid.

Sverige ligger inte lika högt i statistiken för långtidsarbetslöshet för ungdomar som i statistiken som helhet. En genomsnittlig ung arbetslös är arbetslös i 12 veckor. Många har vad som på finlandssvenska kallas ”snuttjobb”, det vill säga korta jobb med otrygga anställningsförhållanden, som varvas med perioder av arbetslöshet och mer eller mindre målinriktad utbildning. I bästa fall leder det så småningom till en säkrare anställning, men risken finns att de fastnar i den här typen av jobb, med de konsekvenser det får för både familjeetablering, löneutveckling och på sikt för pensionen, även om det knappast är en fråga som unga arbetslösa tänker särskilt mycket på.

EU

EU och medlemsländerna har dubbel anledning att oroa sig för ungdomsarbetslösheten. Dels skapar den sociala problem idag, dels kan den bidra till att förstärka det framtida problemet med arbetskraftsbrist. Detta är alla medvetna om och frågan har på olika vis funnits med i projekt och strategier i många år. Resultaten är dock inte imponerande, oavsett konjunktur har ungdomsarbetslösheten förblivit hög.

EU inledde 2000-talet med att dra igång Lissabonprocessen med målet att EU till 2010 skulle vara den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin. Ett mål som långt ifrån har uppnåtts. I rapporten *New Skills for New Jobs* som publicerades i februari 2010 konstaterades att målet är avlägset. Nu är det Europa 2020-strategin som gäller i EU på det här området. Ett av målen är att till 2020 ska 75 procent av befolkningen i åldern 20-64 år ha jobb. 2009 var andelen 65 procent enligt Eurostat. Bara Danmark och Nederländerna hade då en sysselsättning på över 75 procent. Sverige låg på drygt 72 procent.

I 2020-strategin ingår också att utbildningsnivån ska höjas. 40 procent av befolkningen ska ha en högskoleutbildning. Idag är genomsnittet i EU 25 procent, i Sverige 32 procent. Ett annat mål är att 90 procent av ungdomarna ska fullfölja gymnasieutbildning. Idag är andelen 85 procent. Dessutom har strategin som mål att öka läskunnigheten. Nästa en fjärdedel av Europas 15-åringar har inte grundläggande läs- och skrivfärdigheter.

Kommissions initiativ Unga på Väg

Ett av huvudinitiativen inom 2020-strategin är inriktat på ungdomar. Det kallas Unga på väg (*Youth on the Move*). Där lägger man stark tonvikt på ungas rörlighet både när det gäller studier och praktik. En inriktning som, enligt en av Unga på vägs huvudförfattare Sophia Eriksson, sektorschef på EU-kommissionens generaldirektorat för utbildning och kultur, beror på erfarenheterna från EU:s olika utbytesprogram som Erasmus och Leonardo da Vinci. Studier och praktik utomlands ökar chanserna till jobb.

Totalt innehåller Unga på väg 28 förslag, här är några av de viktigaste:

- Verka för en ungdomsgaranti som säkerställer att alla ungdomar har ett arbete, en vidareutbildning eller praktik inom fyra månader efter avslutad skolgång
- En särskild webbplats för Unga på väg, som ska vara en samlingspunkt för all information om möjligheter till studier eller arbetserfarenhet utomlands, inklusive råd om EU-bidrag.
- Ett pilotprojekt, Ditt första Eures-jobb, som med start 2011 ska tillhandahålla råd och hjälp med jobsökande samt ekonomiskt stöd till unga och till företag.

Projektet kommer att skötas av Eures, nätverket för europeiska offentliga arbetsförmedlingar.

- Undanröjande av juridiska och tekniska hinder för rörlighet i utbildningssyfte.
- Ett europeiskt studielån för att hjälpa studenter som vill studera eller genomgå praktik utomlands.
- Mikrolån till unga företagare som vill starta eller utveckla sina företag.

Än så länge är detta enbart mål på EU-nivå, nästa steg är att omvandla ambitionerna till nationella mål. Sverige har i ett första skede uttalat sig allmänt positivt till att resurser samlas för att stärka ungdomars ställning, men ifrågasätter om till exempel studielån och ungdomsgaranti är frågor som bör hanteras på europeisk nivå. Dessutom betonar man betydelsen av att EU i de fortsatta förhandlingarna tar hänsyn till medlemsländernas olika traditioner när det gäller lönebildning och vilka roller arbetsmarknadens parter har.

EU-parlamentets initiativ

Även EU-parlamentet har engagerat sig i ungdomsarbetslösheten. I juni 2010 togs ett betänkande om att främja ungdomars inträde på arbetsmarknaden och stärka den rättsliga ställningen för praktikanter och lärlingar. Parlamentet betonar att detta är ett av EU:s mest akuta problem och uppmanar medlemsländerna att öka insatserna för att förhindra att Europa får en förlorad generation.

Några av punkterna i resolutionen är:

- Fler och bättre lärlingsplatser, för att säkra framtida behov av kvalificerad arbetskraft.
- Miniminormer för praktikplatser för att garantera att de verkligen är en del i en utbildning och inte ersätter fasta jobb.
- En EU-garanti som säkrar unga rätten till arbete, praktik eller utbildning efter högst sex månaders arbetslöshet.
- Utbildning i entreprenörskap bör vara en integrerad del i undervisningen
- Stopp för ålderdiskriminering som ger unga lägre minimilöner eller lägre arbetslöshetsersättning.
- Flexicurity får inte bara bli flexibilitet, också anställningstrygghet och social trygghet måste ingå.
- Stöd till strategiska utbildningar inom naturvetenskap och teknik, framför allt för kvinnor, för att gynna företagets innovations- och konkurrenskraft

Resolutionen är en problembeskrivning och en uppmaning till medlemsländerna och till kommissionen att agera. Vad detta konkret leder till och vilka effekter det får återstår att se.

Även om ansvaret för arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor i de flesta EU-länder primärt är ett nationellt ansvar är framför allt den lokala, men i vissa länder även den regionala, nivån ofta engagerade med mer eller mindre hårt reglerade uppdrag från regeringen. Eller också för att kommunerna som ansvariga för socialtjänsten får ta konsekvenserna av arbetslösheten.

Kommuner eller regioner kan också fungera som lokala samordnare i olika nätverk och pakter. Ett exempel på detta är Wien där staden, som också är en region, har bildat Sysselsättningspakt Wien (*Territorialer Beschäftigungspakt Wien*). I denna pakt mot arbetslösheten ingår förutom regionen, arbetsförmedlingen och socialtjänsten också företag, högskolor och frivilligorganisationer. Arbetet inriktas framför allt på grupper med svårigheter på arbetsmarknaden varav ungdomar är en.

Danmark

Danmark är sedan 2008 indelat i 5 regioner och 98 kommuner. I augusti 2009 kommunaliserades jobcentren. Det innebar att åtgärderna för alla arbetslösa samlades hos kommunen. Oavsett om de har dagpenge, det vill säga tillhör en a-kassa eller om de har kontanthjelp, som motsvarar svenskt ekonomiskt bistånd. Syftet var att öka effektiviteten och minska byråkratin. Reformen gav också kommunerna starka incitament för att hålla arbetslösheten nere eftersom man samtidigt övertog finansieringsansvaret för a-kassa och arbetsmarknadsåtgärder.

I januari 2011 förändrades den statliga ersättningen till kommunerna för att förenkla administrationen och komma åt problemet med verkningslösa aktiveringsåtgärder. Eftersom kommunerna har fått högre statsbidrag om människor är i åtgärder än går sysslolösa har de fått kritik för att alltför många skickats till aktiviteter som de jobbsökande upplevt som meningslösa. Enligt de nya reglerna ska insatserna mer inriktas på jobb, mindre på åtgärder.

Danmark har en nioårig kommunal grundskola, med möjligheter till ett tionde år för dem som inte är behöriga för gymnasiestudier eller behöver mer förberedelser. Gymnasi utbildningen är statlig och indelad i tre kategorier. En allmänt inriktad och studieförberedande del som avslutas med studentexamen, som väljs av ungefär 30 procent av ungdomarna. 15 procent väljer företagsekonomiska eller tekniska gymnasier, som också ger högskolebehörighet. Övriga 55 procent väljer någon form av yrkesutbildning.

Yrkesutbildningarna sker växelvis på yrkesskola och på arbetsplatser som lärling. Lärlingarna har kontrakt och får lön under utbildningstiden. Vid sidan om dessa utbildningar finns också produktionsskolor. Det är ettåriga utbildningar med mycket praktiska inslag för ungdomar under 25 år, som har svårt att välja väg eller som har problem att finna sig till rätta i de vanliga skolorna.

De skilda huvudmännen för skola och arbetsmarknadsåtgärder har skapat spänningar. Kommunerna har tyckt att skolorna inte gjort tillräckligt för att hålla kvar ungdomarna i utbildning, vilket gjort att de blivit jobbcentren ansvar. I november 2010 krävde det danska kommunförbundet, KL en total översyn av yrkesutbildningarnas struktur, innehåll och effektivitet. Inte minst för att minska antalet avhopp.

Ekonomi och arbetsmarknad

Den danska arbetsmarknaden präglas av flexicurity, det vill säga stor rörlighet och svagt anställningsskydd i kombination med generös a-kassa och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Krisen har satt den danska flexicurity-modellen under hård press, men

den har enligt internationella bedömare som OECD och IMF i huvudsak gagnat Danmark. Arbetslösheten mer än fördubblades i krisens spår och var enligt Eurostat 7,3 procent i september 2010. Att jämföra med EU-snittet som var 9,5 procent.

Ungdomsarbetslösheten är bland de lägsta i EU: 12,5 procent. Det är ett resultat av att danskarna de senaste 15 åren har satsat rejält på att få ut unga i jobb. En satsning som för några år sedan motiverades med det framtida arbetskraftsbehovet, men som i stället i hög grad kom att bli åtgärder under finanskrisen. Dock finns goda utsikter om att det som gjorts under krisen också får långsiktigt positiva effekter på tillgången på utbildad arbetskraft.

Fram till 2006 var insatserna inriktade på att så snabbt som möjligt få ut de unga i jobb till varje pris, vilket ofta innebar enklare service- eller produktionsjobb. Men eftersom de framtida jobben ställer högre krav på utbildning ändrades målsättningen. Nu är fokus på att alla ska ha en grundutbildning. För dem som har utbildning är det fortfarande jobb så snabbt som möjligt som gäller.

Målet är att från och med 2015 ska 95 procent av ungdomarna ha en gymnasieutbildning. Ett mycket högt ställt mål. Få tror att man klarar det men ingen vill överge målet eftersom det markerar hur prioriterad ungdomsutbildningen är. ”Inga unga ska gå ut till ingenting”, framhöll utbildningsminister Tina Nedergaard, när frågan diskuterades hösten 2010. Idag avslutar 85 procent av de danska ungdomarna ungdomsutbildning, i Sverige har 76 procent ett slutbetyg fyra år efter påbörjad gymnasieutbildning. EU:s mål är 90 procent 2020. Även det ett högt ställt mål, idag är andelen 85 procent.

Fler unga i utbildning och jobb

I november 2009 enades partierna över blockgränsen om en bred politisk uppgörelse kallad ”Flere unge i uddannelse og job”. Uppgårelsen innebar att 2,3 miljarder danska kronor satsades på olika insatser för såväl 15-17-åringar utan gymnasieutbildning som unga vuxna arbetslösa på upp till 30 år. Här är några av de viktigaste delarna i paketet:

- **Aktiva och snabba insatser**

Snabba insatser är ett genomgående tema. Lagstiftningen ger arbetslösa rätt till aktiviteter, men ålägger dem också en plikt att delta. Om man uteblir blir det ekonomiska konsekvenser i form av lägre bidrag. För dem som är under 30 år gäller denna rätt och plikt efter tre månaders arbetslöshet, för äldre arbetslösa är gränsen sex månader. Sedan maj 2010 ska de som är 18-19 år vara i gång med aktiviteter inom en vecka från det att de anmält sig till jobbcentret. Det kan till exempel handla om en plats på en ordinarie utbildning för att förbättra sin läs- och skrivförmåga, en praktikplats eller en pröva på-kurs.

- **Särskilda insatser för 15 - 17-åringar**

Alla i åldern 15-17 år ska ha en utbildningsplan, som utarbetats i samarbete med en rådgivare och som visar vad den unge tänker sig att göra efter den obligatoriska skolan och hur skolan bedömer elevens förutsättningar för att genomföra detta. Kommunerna har ansvaret för att planen följs och för att se till att föräldrarna också engagerar sig. Om den unge eller föräldrarna inte samarbetar har kommunen möjlighet att dra in utbetalningarna av studiebidraget, som ersätter barnbidraget efter 15 år. Genom den här möjligheten till ekonomiska sanktioner vill man få föräldrarna att engagera sig mera för att förhindra att ungdomarna lämnar skolan i förtid.

- **Förebygga avhopp**

För att förhindra avhopp när eleverna går från grundskola till gymnasieutbildning ska det hållas överlämningsmöten vid övergången. Unga som befinner sig i riskzonen för avhopp kan också få stöd av en mentor, som kan ge råd och vägledning både sista året på grundskolan och vid starten av gymnasiet.

- **Dokumentation och utvärdering**

För att få mera kunskap om effekterna av olika åtgärder finns en ny nationell ungdomsenhet som ska svara för dokumentation och utvärdering. Enheten ska också fungera som stöd för jobbcentren insatser för de unga arbetslösa. För att få evidensbaserad kunskap har man också ett projekt hos Arbetsmarknadsstyrelsen kallat Unge - godt i gang. 14 jobcenter deltar i försöket där man systematiskt provat olika metoder i grupper som jämförs med kontrollgrupper där man jobbat traditionellt. Försöket avslutas under hösten 2010 och ska nu utvärderas.

Olika stöd i olika åldrar

Beroende på den unges ålder och sociala situation kan jobbcentren sätta in olika insatser och ställa olika krav. I grova drag är uppdelningen denna.

Grupp	Insatser
15-17 åringar, som är svagt motiverade för att fortsätta skolan och i riskzonen för avhopp	Vägledning, utbildningsplanering, mentorstöd. Indragna bidrag till familjen om utbildningen inte fullföljs
18-19 år utan grundutbildning	Individuellt samtal inom en vecka, erbjudande om aktivitet inom en månad därefter individuella samtal varje månad
Under 25 år utan utbildning och utan förutsättningar att direkt påbörja en utbildning	I första hand aktivering som siktar mot ordinarie utbildningar. I andra hand aktivering för ett vanligt jobb
Under 25 år som bedöms ha förutsättningar att klara en utbildning	Hänvisas till vanlig utbildning på vanliga villkor. Aktivering fram tills utbildningen startar
Under 30 år utan utbildning och med försörjningsplikt	Aktivering riktat mot en vanlig anställning. I vissa fall erbjudande om utbildning med bidrag
Under 30 med utbildning	Aktivering med sikte på anställning

Brist på lärlingsplatser

Danska ungdomar som inte vill gå en teoretisk gymnasieutbildning har många alternativ att välja mellan både när det gäller utbildningens längd och inriktning. Yrkesutbildningar är mellan 1,5 och 4,5 år och finns inom exempelvis teknik, handel och vårdområdet. Utbildningarna innebär dock en uppdelning både vad gäller kön och social bakgrund. Flickor och barn till högutbildade väljer i högre grad gymnasiet, medan pojkarna dominerar på yrkesutbildningar. OECD-statistik visar att Danmark är ett av de länder där skillnaden mellan pojkar och flickors utbildning är störst. 90 procent av flickorna har en avslutad ungdomsutbildning, men bara 75 procent av pojkarna.

Den danska modellen för yrkesutbildning ger fack och arbetsgivare stort inflytande. Utbildningarna utformas i samarbete med arbetsmarknadens parter, som har inflytande både nationellt, på branschnivå och lokalt. De träffar också överenskommelser om lärlingarnas löner. Alla arbetsgivare betalar solidariskt lärlingarnas löner via Arbejdsgivernes Elevrefusion. Staten svarar för skoldelen av utbildningen och ger bidrag till arbetsgivare som tar emot lärlingar.

Den danska modellen har varit framgångsrik och bidragit till den låga ungdomsarbetslösheten. Växlingen mellan skola och arbetsliv, den starka institutionella ramen och en inskolning på arbetsplatser som skapar yrkesidentitet, är några av modellens styrkor. Men det finns också svagheter. Ett av de största problemen är bristen på lärlingsplatser. Ett problem som har ökat i lågkonjunkturen. För att förbättra platstillgången höjdes hösten 2010 bonusen till arbetsgivare som tar emot lärlingar från 50 000 till 70 000 danska kronor per plats. Samtidigt ökades antalet skolpraktikplatser, för ungdomar som inte får lärlingsplats på företaget.

Ett annat problem är att lärlingsplatserna inte alltid finns i de branscher som eleverna efterfrågar och som samhället på sikt behöver. En femtedel av de privata arbetsgivarna tar emot lärlingar. Hantverksbranscher där ungdomarna snabbt kan göra ett produktivt jobb, till exempel bagare, bilmekaniker och frisör, dominerar, medan högteknologiska företag mer sällan tar emot lärlingar. I stället får skolpraktikplatser användas för att ungdomarna ska få pröva på sådana jobb.

Avhoppen är ett stort problem på yrkesutbildningarna. Bara ungefär hälften fullföljer den utbildning de först börjar på. De flesta avhopparna går över till någon annan utbildning, men ungefär 15 procent av en årskull lämnar skolan utan examen. Här bidrar bristen på lärlingsplatser, eftersom eleverna inte får möjlighet att komma ut på arbetsplatser. Risken för avhopp är störst bland dem som tillhör sociala riskgrupper. Avhoppet är också vanligare bland invandrare, i synnerhet bland pojkar. Av dem är det bara en tredjedel som avslutar sin yrkesutbildning. Invandrarungdomar har också svårare att få praktikplatser på företaget eftersom systemet i hög grad bygger på att man själv hittar en plats, vilket kräver kontakter.

Centraliserad vägledning

2004 skapades Ungdomens Uddannelses-vejledning (UU), med 46 center spridda över landet. Syftet var att kunna erbjuda en bredare och bättre vägledning fristående från de enskilda skolorna. Vägledarna jobbar med grundskoleelever från och med klass 6 och med unga under 25 år som inte har jobb eller deltar i utbildning, inklusive avhopparna från ungdomsskolan.

För grundskoleeleverna är arbetet inriktat på klasserna 9 och 10 för att ge eleverna hjälp att välja rätt så att de fullföljer utbildningen. Enligt en utvärdering från utbildningsdepartementet 2010 anser tre av fyra ungdomar att de haft nytta av den vägledning de fått. Men verksamheten har också fått kritik, bland annat från danska arbetsgivareföreningen, för att man inte koncentrerar sig på de ungdomar som kan förväntas få problem. Kritiken har tillbakavisats av danska kommunförbundet, KL, som

menar att verksamheten är inriktad på att stötta ungdomar som bedöms vara i riskzonen för avhopp.

För unga mellan 16 och 30 år som saknar sysselsättning finns också Erhversgrunduddannelsen (EGU), som är en tvåårig lagstadgad kommunal yrkesutbildning. EGU är inriktad på att utveckla de unga socialt och yrkesmässigt så att de klarar av en vanlig utbildning eller kan få ett jobb. Vägledning, praktik och social träning är viktiga delar i utbildningen. Verksamheten drivs i nära samarbete med UU-centren.

Exemplet Horsens

2007, två år innan den nationella satsningen på utbildning, hade Horsens kommun startat projekten ”Alle unge i gang” och ”Job med uddannelsesperspektiv”. Arbetet bedrivs i samarbete mellan kommunen, det lokala näringslivet, utbildningsinstitutioner och föreningar. Målet är att 95 procent av ungdomarna ska avsluta någon form av ungdomsutbildning.

För den absoluta merparten av ungdomarna gäller att de ska hållas kvar i den vanliga gymnasieskolan. Det förutsätter att de går på rätt utbildning. För att de ska kunna göra genomtänkta och realistiska val görs en bedömning av alla som börjar en yrkesutbildning för att få en uppfattning om deras motivation, deras sociala och yrkesmässiga kompetenser samt, inte minst, deras förväntningar på utbildningen. Syftet är att upptäcka elevernas styrkor, inte deras brister. Från grundskolans årskurs 9 och 10 finns mentorer som socialt, personligt och skolmässigt stödjer elever som bedöms vara i riskzonen för avhopp. Man jobbar också med att engagera föräldrarna, inte minst invandrarföräldrarna, för att få dem att förstå betydelsen av att ungdomarna får en utbildning och därmed se till att de kommer till skolan.

För 10 procent av eleverna som lämnar grundskolan behövs en mellanstation innan de är redo för en utbildning. För dem finns jobb med utbildningsperspektiv där de under tre-nio månader kan pröva på att jobba innan de väljer utbildning. Under tiden har de kontakt med vägledare från UU och utarbetar en utbildningsplan. Ungefär 60 procent av förra årets deltagare gick vidare till utbildning. För de 5 procent av ungdomarna som har störst sociala och psykiska problem görs individuella insatser som till exempel skraddarsydda inlärningsprogram, praktik, lönebidragsjobb och mentorstöd. Tanken är att det stödet antingen ska göra dem redo för ett jobb med utbildningsperspektiv eller för en ordinarie utbildning.

Nederländerna

Nederländerna har 431 kommuner, som ansvarar för bland annat stadsplanering, boende, socialtjänst och grundskola. Kommunerna leds av borgmästare, som formellt utses av regeringen. Den regionala nivån består av 12 provinser som svarar för regional planering, miljöfrågor och energi samt kultur och fritid.

Under 2000-talet har Nederländernas arbetsmarknadslagstiftning och socialförsäkringar förändrats radikalt. Ett tidigare mycket generöst system har blivit mer restriktivt. Nivåer har sänkts och kraven på de arbetslösa har höjts. Arbetslösheten har stigit till följd av finanskrisen, men betydligt mindre än i de flesta andra länder. Men bakom den positiva statistiken finns problem.

Ekonomi och arbetsmarknad

Under 2000-talets första år var den nederländska ekonomin mycket svag. Regeringen genomförde då ett omfattande reformprogram i samarbete med arbetsmarknadens parter. Programmet innebar bland annat lönestopp och nedskärningar i de sociala trygghetssystemen. Reformerna sammanföll med den internationella högkonjunkturen och gav den nederländska ekonomin ett uppsving, som gjorde landet mindre sårbart när finanskrisen kom. Oavsett konjunktur har arbetslösheten hört till de lägsta i Europa, både generellt och när det gäller ungdomarna, 4,5 respektive 8,9 procent september 2010 enligt Eurostat.

Trots de låga arbetslöshetssiffrorna är den holländska arbetsmarknaden långt ifrån problemfri. Ett av de allvarligaste problemen är att långtidsarbetslösheten är hög, också bland ungdomar. Invandrarungdomar är särskilt utsatta. Andelen deltidsarbetande, i synnerhet bland kvinnor och unga, är mycket hög.

Ett annat holländskt särdrag jämfört med övriga OECD-länder är att så många får bidrag på grund av funktionsnedsättning, 8,2 procent att jämföra med OECD-snittet på 5,7 procent. Andelen är hög, också bland ungdomar. 3,5 procent i åldern 20-34 år står utanför arbetsmarknaden på grund av funktionsnedsättning, i hela OECD är andelen 1,5 procent. Reglerna har skärpts och arbetsgivarnas ansvar har ökat på senare år, men kostnaderna är fortsatt höga, inte minst för att många nya unga tillkommer.

Nederländerna är det land i EU som satsar mest på arbetsmarknadsåtgärder. Enligt en genomgång från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) finns det dock inga bevis för att det är orsaken till den låga arbetslösheten. IFAU:s bedömning är att den låga arbetslösheten snarare beror på att det starka anställningsskyddet skyddar dem som har jobb från att bli arbetslösa. Däremot är det mycket lite som tyder på att åtgärderna leder till att de som är arbetslösa kommer ut i jobb.

Lag om investeringar i unga

Kommunerna har den centrala rollen i arbetet med ungdomsarbetslösheten i Nederländerna enligt den Investera i unga-lag som beslutades 2009. 30 regionala samarbeten har startats där kommunerna samverkar för att utifrån de nationella målen göra regionala planer tillsammans med det lokala och regionala näringslivet. 250 miljoner euro har avsatts för en aktionsplan mot ungdomsarbetslöshet i budgeten för 2010. Målet med satsningen är:

- Att få fler unga att fullfölja sin utbildning, i synnerhet på yrkesutbildningarna.
- Ett matchningssystem som sammanför arbetsgivarnas behov med ungdomarnas kvalifikationer.
- Lönebidragsjobb, lärlingsplatser, praktik och frivilligarbete.
- Särskild uppmärksamhet på unga från riskgrupper.

Statsbidraget är generellt. De kommuner som lyckas bra och har få arbetslösa unga får behålla överskottet vilket skapar incitament för att satsa och tänka kreativt. Så mycket överskott att tala om har det dock inte handlat om i finanskrisens spår.

Lagen ställer stora krav på kommunerna. Bland annat är de skyldiga att erbjuda arbetslösa under 27 år som ansöker om ekonomiskt bistånd jobb eller utbildning. Ersättningen motsvarar bidragsnormen, den som säger nej blir utan bidrag. Det sker dock sällan, de unga som ansöker om bidrag vet vad som gäller. Däremot når kommunerna inte alla ungdomar utan sysselsättning. Den som ordnar sin försörjning via föräldrar eller på annat vis får kommunerna inte kontakt med. Det kan exempelvis gälla flickor från invandrarfamiljer som jobbar i hushållet eller får barn tidigt.

Minska avhoppet med hälften

I Nederländerna är skolorna ett statligt ansvar. Barnen börjar skolan när de är fem år och väljer studieväg när de är tolv år. De har då tre alternativ. Ett som förbereder för universitetsstudier, ett som förbereder för yrkesinriktade högskolestudier och yrkesutbildningar, som väljs av 60 procent av eleverna. Dessa innehåller både praktiska och teoretiska inslag och kan innehålla lärlingskontrakt. Utbildningen leder till en yrkesexamen och ger ett avgångsbetyg, Startkwalificatie. Sedan 2007 är eleverna skyldiga att fortsätta sin utbildning tills de är 18 år eller har fått avgångsbetyget.

Att minska avhoppet från gymnasieskolan har under hela 2000-talet varit en högt prioriterad fråga. Man har också lyckats att få ner andelen från 15 procent 2001, till 9 procent 2009. Målet är att få ner andelen ytterligare. Förlängningen av skolplikten till 18 år är en viktig del i den strategin.

Andra åtgärder för att minska avhoppet är förstärkt studie- och yrkesvägledning, sociala och kurativa insatser samt mer inslag av kultur och sport. I Nederländerna, liksom i Danmark, hörs dock kritik från kommunerna, som har arbetsmarknadsansvaret, att den statliga skolan inte gör tillräckligt för att göra utbildningen så relevant för ungdomarna att de stannar kvar och får de kunskaper de behöver.

Skillnaderna är stora mellan invandrarungdomars och infödda holländares väg genom skolsystemet. 80 procent av unga med utlandsfödda föräldrar väljer en yrkesutbildning. En utbildning som många inte fullföljer. Bland första generationens invandrare är andelen avhoppare 8,2 procent, nästan fyra gånger så hög som bland infödda holländare. En av förklaringarna till invandrarungdomarnas avhopp är att de har svårare att få praktik- och lärlingsplatser och den vägen få kontakter med arbetslivet och en utbildning som inte äger rum i skolbänken.

För att komma åt avhoppen bland invandrarelever jobbar många nederländska kommuner aktivt med att få föräldrarna mer engagerade i sina barns skolgång. Syftet är att öka deras kunskap och förståelse för hur den skolan fungerar så att de kan stötta sina barn bättre. Utbildningsdepartementet startade 2009 ett fyraårigt projekt i samarbete med invandrarföräldrarnas organisation (PAOO). där man stöder olika lokala initiativ, som till exempel föräldrarum på skolorna, informationsmöten och lärare som gör hembesök. Föräldraorganisationen engagerar sig också för att öka lärarnas förståelse för invandrar-elevernas situation bland annat genom att föreläsa på lärarutbildningar.

Exemplet Sydöstra Amsterdam

Navet för det nederländska arbetet med arbetslösa i åldern 15-27 år är ungdomsmottagningarna, Jongerenloket, där arbetsförmedlingen och kommunernas enheter för socialtjänst, utbildning och arbetsmarknad samarbetar. Målet är att ungdomarna ska inte skickas hit och dit utan allt ska finnas på samma ställe. Här erbjuds de utbildning, jobb, praktik eller lärlingsplats utifrån sina förutsättningar, som bedöms vid inskrivningen. Ungdomarna har en kontaktperson som också kan bistå om de har skulder, saknar bostad eller har medicinska eller psykiska problem. Ambitionen är att jobba så obyråkratiskt och samordnat som möjligt för att nå resultat.

Alla nås dock inte via ungdomsmottagningarna, I Sydöstra Amsterdam, som är en stadsdel med 82 000 invånare av 140 olika nationaliteter och med dubbelt så hög ungdomsarbetslöshet som övriga Nederländerna, har man även uppsökande verksamhet. Ett projekt, som avslutades sommaren 2010, kallades You Turn, och var inriktat på att få kontakt med dem som hängde på gatorna utan sysselsättning. För att nå dem tog man idrotten till hjälp, man drog i gång basket- eller fotbollsmatcher. Tanken var att man efter några gånger på samma ställe skulle etablera kontakt och få ungdomarna att komma till ungdomsmottagningen och därifrån slussa dem vidare till utbildning eller jobb.

Projektet pågick under nio månader på tre ställen och kostade 46 000 euro. Under den tiden fick man kontakt med 55 ungdomar, varav 15 kom till ungdomsmottagningen och 8 kom igång med någon aktivitet. Slutsatsen efter projektet är att sport är ett bra verktyg, men att det krävs mycket både tid och pengar för att nå de här ungdomarna, som har en tung social problematik och en stark misstro mot samhällets insatser.

Österrike

Österrike är en federal stat med nio delstater (Länder). Delstaterna har långtgående självstyre med egna regeringar och parlament. Den lokala nivån består av 2 400 kommuner (Gemeinden) som leds av en borgmästare. Den lokala nivån ansvarar för socialtjänst, stadsplanering, vatten och avlopp, vägar och transporter. Till delstaternas ansvar hör energifrågor, sjukvård, kultur, lag och ordning och miljöfrågor. Arbetsmarknadspolitiken är en federal fråga, medan ansvaret för utbildningssystemet är delat mellan staten och delstaterna. Österrikisk politik har präglats av stora koalitioner mellan de två största partierna (Kristdemokraterna) och Socialdemokraterna. Ett annat kännetecken har varit de stora intresseorganisationernas starka roll. Detta "Sozialpartnerschaft" har haft ett stort inflytande över utbildningen och då inte minst yrkesutbildningen och lärlingssystemet.

Ekonomi och arbetsmarknad

Politisk stabilitet och landets centrala läge i Europa har i hög grad bidragit till att Österrikes ekonomi präglats av hög köpkraft och låg arbetslöshet. Ungefär två tredjedelar av landets BNP kommer från tjänstesektorn, där turism och banksektorn väger tyngst. Industrin präglas av många småföretag, men här finns också högteknologiska företag, framför allt som underleverantör till fordonsindustrin. Kommunismens sammanbrott som öppnade den östeuropeiska marknaderna, EU-medlemskapet och EU-utvidgningen är andra faktorer som bidragit till den goda ekonomiska utvecklingen.

Hot finns dock och har förstärkts av den ekonomiska krisen. Hotbilden är densamma som i andra mogna ekonomier. Det handlar om demografiska utmaningar, svagt innovationsklimat, grupper som hamnar utanför arbetsmarknaden i kombination med högerpopulistiska partier som utmanar den traditionella politiska ordningen.

Arbetslösheten är efter krisen högre än den brukar vara, men är den näst lägsta inom OECD: 4,4 procent andra kvartalet 2010. Bara Norge ligger lägre med 3,7 procent. Också ungdomsarbetslösheten är näst lägst i Europa, 9,2 procent. Lägst är Nederländerna med 8,9 procent. Att lärlingssystemet spelar stor roll för den låga ungdomsarbetslösheten är uppenbart. Lärlingsjobb är en sedan länge etablerad väg in i yrkeslivet som formats av staten och arbetsmarknadens parter under mångårigt samförstånd. Framgångsmodellen är därför svår att kopiera och den ställs också inför stora utmaningar när utbildningskraven stiger och den globala konkurrensen ökar.

Lärlingssystemet

Österrike har en nioårig obligatorisk skola med start vid sex års ålder. Ett första vägval görs efter fyra år då eleverna antingen kan välja en allmän utbildning (Hauptschule) eller välja den åttaåriga Allgemeinbildende Höhere Schule (AHS), som avslutas med en examen, kallad Matura. När eleverna vid 15 årsålder lämnar den obligatoriska skolan fortsätter cirka 30 procent inom AHS, som leder till universitetsbehörighet, 70 procent väljer yrkesutbildningar, antingen på yrkesskola eller som lärling.

Det innebär cirka 130 000 lärlingar fördelat 260 olika utbildningar och 40 000 företag. Lärlingsutbildningen är oftast treårig och avslutas med en examen, som består av en teoretisk och en praktisk del. Där prövas om lärlingen har den kompetens som sektorn kräver. 75-80 procent av lärlingstiden tillbringas på företag, resten av tiden i skolan. Tiden där ägnas åt allmänna ämnen enligt den kursplan som finns för varje yrkesprofil.

Arbetsmarknadens parter har stort inflytande över lärlingsutbildningen. Genom det nationella lärlingsutbildningen påverkar man kursplaner och riktlinjer och har inflytande över lagstiftningen. Fack och arbetsgivare deltar också i utvärderingen av de utbildningar som finns och utformningen av nya utbildningar, som motsvarar behoven på dagens arbetsmarknad. En annan viktig roll är att förhandla fram kollektivavtal för varje bransch. Lärlingarna är ofta fullt produktiva i arbetet på företaget och har betalt. Sista året motsvarar lönen 80 procent av den ordinarie lönen. Många ungdomar får också jobb i det företag eller den bransch där de varit lärlingar.

Kostnaderna för lärlingsutbildningen delas mellan den federala regeringen, delstaterna och företagen. Delstaten står för kostnaderna för utrustning och lokaler, regeringen för personalkostnaderna för den skolförlagda delen. Företagen står för handledare, som ska vara yrkeskickliga, erfarna och ha genomgått en 40-timmars utbildning samt för lärlingens lön. I synnerhet för små företag innebär det ett ganska stort och kostsamt åtagande.

Brist på lärlingsplatser

I spåren på finanskrisen har bristen på praktikplatser blivit ett allt större problem. Behovet av lärlingsplatser är betydligt större än tillgången. För att göra det mer attraktivt att ta emot ungdomar finns olika statliga bidrag. Utöver en basersättning på 1000 euro per plats har man infört kvalitetsrelaterade ersättningar, i form av bonus om lärlingarna kan visa goda resultat när de är halvvägs och om de klarar sin slutexamen med goda betyg.

Österrikarna är mycket nöjda med sitt utbildningssystem där teori och praktik varvas. Internationellt har man också fått erkännande, senast i en genomgång av OECD i juni 2010. Där pekar man på den låga ungdomsarbetslösheten, den smidiga övergången mellan skola och arbetsliv samt det förhållandevis låga antalet avhoppare som några av fördelarna. Men OECD varnar också för svagheter, till exempel att lärlingarna får alltför grunda kunskaper, att deras grundläggande färdigheter i språk och matematik riskerar bli för dåliga och att det kan vara svårt att kontrollera kvaliteten på utbildningarna.

Men även om man har ett i grunden bra och väl fungerande system kvarstår problemet med dem som av någon anledning hamnar utanför. Problemet med bristen på lärlingsplatser har man löst med utbildningscenter där man ska ge motsvarande utbildning som lärlingarna annars får på arbetsplatser. Det är dyrare och man missar direktkontakten med en arbetsplats, men nödvändigt för att alla ska kunna slutföra sin utbildning.

Lärlingssystemet är framför allt en utbildning för infödda österrikare och då framför allt pojkar. Det beror sannolikt på att tekniska yrken dominerar. Olika insatser görs för att få

flickor intresserade av icke-traditionella utbildningsvägar, men utan att det tycks få någon större effekt. Mer än hälften av de kvinnliga lärlingarna väljer frisör, handel eller kontorsjobb. Invandrarungdomar, som utgör en femtedel av alla unga, väljer mer sällan lärlingsutbildning och av dem som börjar är andelen avhoppare högre. Arbetslösheten bland unga invandrare är ungefär dubbelt så hög som bland ungdomar med två österrikiska föräldrar.

Åtgärder för arbetslösa

Den österrikiska arbetsförmedlingen (AMS) är utföraren av den federala arbetsmarknadspolitiken. Även här spelar arbetsmarknadens parter en central roll och har stort inflytande, både nationellt och regionalt. Unga arbetslösa har i spåren av finanskrisen varit en prioriterad grupp.

Den obligatoriska skolan upphör vid 15 år, men upp till 18 år finns en utbildningsgaranti. Insatserna där koncentreras på kurser, som regel knutna till utbildningscentren för lärlingsutbildning, som drivs av AMS. I ett speciellt aktionsprogram, Aktion Zukunft Jugend, har utbildningsgarantin utvidgats till åldersgruppen 19-24 år. Insatser sätts in inom sex månader från att de registreras som arbetslösa och består av utbildning eller subventionerade anställningar. I första hand jobbar man för att göra de unga mer anställningsbara genom att ge dem grundläggande färdigheter och social träning. Nästa steg är att få ut dem i jobb. Även för den gruppen är förstahandsalternativet lärlingsplatser, antingen på företag eller på utbildningscentra..

Exemplet Spacelab – I pimp my future

Spacelab är ett projekt som riktar sig till socialt utsatta unga i åldern 15 till 25 år, som de vanliga arbetsmarknadsåtgärderna inte fungerar för. Förutom arbetslöshet är oavslutad utbildning, bidragsberoende och missbruk några av kriterierna för att få delta. Verksamheten är uppdelad i olika moduler. Den första är en öppen verksamhet där unga kan träffa varandra och där det också finns möjlighetscoacher (Prospectencoach) som fångar upp ungdomarna. I nästa steg får de pröva på olika sysselsättningar inom bygande, trädgårdsarbete, ekologi och media. Till att börja med handlar det mest om att kolla in, i nästa om att lära sig och till sist om att jobba i projektet.

Två pilotprojekt har varit framgångsrika. Ett handlar om planering av grönytor, där man samarbetar med Wiens parkförvaltning ett annat om att genomföra event, där man samarbetar med arrangörer av sportevenemang. Stark vikt läggs vid att knyta ihop teori och praktik, på att ungdomarna ska känna sig delaktiga och på att stärka deras självkänsla.

Projektet är tvåårigt och har en budget på 3,2 miljoner euro. Det startade 2009 och beräknas nå 700 ungdomar. För genomförandet svarar tre frivilligorganisationer. Pengarna kommer från den federala arbetsmarknadsmyndigheten AMS, Wiens kommunala sysselsättningsfond, Wiens stad, Bank Austria och Europeiska social-fonden (ESF).

Svenska slutsatser

Ungdomsarbetslösheten är ett allvarligt problem, men all ungdomsarbetslöshet är inte lika oroande och kräver inte samhällets insatser. För att göra rätt och använda resurser rätt gäller det att se skillnaderna.

Oavsett konjunktur är det få ungdomar som går raka vägen från utbildning till ett fast jobb. En period av tillfälliga jobb varvat med arbetslöshet är en del av vägen till vuxenlivet för många. Att jobba som personlig assistent, fiskrensare, telefonförsäljare eller att vikariera i det jobb man utbildat sig för kan ge erfarenheter som kommer till nytta senare i livet. En fungerande arbetsförmedling och möjligheter till studiefinansiering är det stöd de behöver. I övrigt kan och bör de flesta kunna klara den här övergångsfasen utan samhällets hjälp.

Men för vissa unga är arbetslösheten inte något övergående. De får inte ens de tillfälliga jobben, som kan fungera som en inkörsport till en tryggare anställning. De har långa perioder av sysslolöshet och hamnar i åtgärder, som följs av nya åtgärder. Därmed startas en ond cirkel som gör dem än mindre attraktiva på arbetsmarknaden och som riskerar leda till sociala problem förknippade med långtidsarbetslöshet.

Den överväldigande majoriteten i den gruppen saknar gymnasiebehörighet. En avslutad utbildning är viktig, inte bara för de kunskaper och färdigheter det ger utan som en inträdesbiljett till arbetsmarknaden. En sorts mognadsexamen, som visar arbetsgivare att den unge dels har vissa baskunskaper, dels har de sociala färdigheter och det ansvarstagande som krävs på en arbetsplats.

Minst 95 procent ska klara gymnasiet

Problemen med ungdomsarbetslösheten grundläggs i skolan, därför måste också de långsiktiga lösningarna hittas i skolan. Inget är viktigare än att ungdomar lämnar skolan med tillräckliga kunskaper för att ta sig in på arbetsmarknaden. Ytterst handlar det om hur skolan klarar att ge alla elever möjlighet att utvecklas efter sin förmåga, vilket i hög grad handlar om att kompensera för skillnaderna i uppväxtförhållanden.

Det är en uppgift som skolan klarar allt sämre. Det finns ett klart geografiskt och socioekonomiskt mönster för hur eleverna väljer sin väg genom utbildningssystemet och hur de klarar sig. 2010 års PISA-undersökning visar att likvärdigheten i den svenska skolan försämrats. Skillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever har ökat, liksom skillnaden mellan hög- och lågpresterande skolor. Dessutom har betydelsen av en elevs socioekonomiska bakgrund stärkts. Sverige ligger nu på genomsnittet i OECD, efter att i början av 2000-talet hört till de länder som hade den mest likvärdiga skolan

Danmark har som mål att 95 procent av ungdomarna ska ha en gymnasieutbildning. Det finns ingen anledning att Sverige skulle ha lägre ambitioner även om det är ett högt ställt mål. Att förverkliga det skulle kräva en kraftsamling av alla aktörer inom utbildning och arbetsmarknad, såväl lokalt som nationellt. En diskussion om hur ett sådant mål skulle kunna formuleras och förverkligas vore ett sätt att föra upp frågan om ungdomsarbetslösheten tydligare på dagordningen.

Skapa en gymnasieskola med kvalitet

Efter 1990-talets gymnasiereform ökade antalet elever som lämnade skolan utan gymnasiebetyg. En av huvudförklaringarna till detta har varit att utbildningarna blev alltför teoretiska när alla program skulle ge högskolebehörighet. Att komma till rätta med det problemet är ett av huvudmotiven bakom den nya gymnasieskola, som tar emot sina första elever hösten 2011.

Gy 2011 gör en tydlig skillnad mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program. De högskoleförberedande programmen ska bättre förbereda eleverna för högskolestudier än vad dagens gymnasieskola gör. Yrkesprogrammen ska mer direkt förbereda eleverna för jobb. Det ska också vara möjligt att välja en gymnasial lärlingsutbildning och genomföra större delen av utbildningen på en arbetsplats. Därmed blir den svenska gymnasieutbildningen mer lik exempelvis den danska och den österrikiska. Lokala och nationella programråd knutna till yrkesprogrammen känns också igen från dessa länders skolsystem, där detta är sedan länge etablerade samarbetsformer med långa traditioner.

Att differentiera gymnasieskolan och göra yrkesprogrammen mer direkt yrkesförberedande innebär förhoppningsvis att utvecklingen vänder och avhoppet minskar. Men det är knappast tillräckligt för att lösa problemen. Avhoppet är många också i länder där gymnasieskolan redan har denna inriktning. Inte minst från de yrkesinriktade programmen på grund av problemen att få fram tillräckligt antal praktikplatser som förmår att ta hand om eleverna och ge dem en meningsfull introduktion till yrkeslivet.

Att klara detta och de övriga förändringarna innebär stora utmaningar för den svenska skolan de kommande åren. Därför är det viktigt att gymnasieskolan inte förlorar resurser och att inga besparingar görs av statsbidragen förrän man ser vilka effekter reformen får på elevernas val och på kommunernas kostnader. Inte minst är det viktigt att gymnasieskolan har resurser för de individuella insatser som krävs för att förhindra avhopp och studiemisslyckanden. Till exempel behövs extra stöd för de elever som har problem att klara de självständiga studier som dagens gymnasieskola förutsätter eller för sociala insatser med sikte på att öka elevernas förutsättningar att klara studierna.

En väg in till stöd och hjälp

Även om den nya gymnasieskolan lyckas bättre än den nuvarande med att ge ungdomarna den grundutbildning de behöver kommer det alltid att finnas de som hoppar av eller som misslyckas med att klara studierna med normalfart. De måste tas om hand, liksom unga med utbildning, som behöver stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden. För dem hövs en samlad organisation som kan se till de jobbsökandes hela situation och tala med samlad en röst till de unga.

Ingenting skadar tilltron till samhället som obegripliga gränsdragningar och revirstrider mellan myndigheter. Unga arbetslösa riskerar att få en förvirrad bild av ansvarsfördelningen om många är inblandade. Riskerna är också uppenbara att personer faller mellan stolarna om den ena myndigheten inte vet vad den andra gör. Arbetsförmedlingen har ansvaret för arbetsmarknadsinsatser för alla arbetslösa, även de unga. Kommunerna har ett informationsansvar för ungdomar under 20 år. Många

kommuner tar ett större ansvar än så, eftersom man inte anser att AF gör tillräckligt och eftersom man vet att kostnaderna blir kommunala om de unga inte får jobb utan blir bidragsberoende. Det behövs ett tydliggörande av ansvar och lokal samverkan mellan myndigheter kring de arbetslösa unga. Det finns redan på många platser i landet och fungerar väl,

Även för de ungas skull behövs En väg in. De av kommunerna länge efterlysta gemensamma lokala kontoren för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas ekonomiska bistånd, arbetsmarknadsenheter och flyktingmottagningar är inte en åtgärd särskilt riktad mot ungdomsarbetslöshet, men skulle också förbättra möjligheterna att hitta rätt åtgärder för unga arbetslösa. Förutsatt att där också finns resurser för studie- och yrkesvägledning, som kunde hjälpa dem att hitta rätt.

Satsa mer på studie- och yrkesvägledning

Dagens gymnasieelever har stor valfrihet och många olika utbildningar att välja mellan. Konkurrenten mellan utbildningarna är hård och marknadsföringen ofta svårgenomskådlig. Därmed är också risken för felval stor. En av sexton elever avbryter sin gymnasieutbildning, två av sexton byter utbildning, enligt Skolverket, som nu utreder orsakerna.

Utbudet ställer stora krav på eleverna och deras föräldrar att skaffa och att värdera information. För att förebygga att elever väljer fel är det viktigt att det finns en oberoende studie- och yrkesvägledning som kan guida elever och föräldrar inför valet till gymnasieskola. Inte minst är det viktigt för familjer där föräldrarna inte har egen erfarenhet av den svenska gymnasieskolan.

Kravet på att eleverna ska ha tillgång till vägledare med kompetens skärps i den nya skollagen, som träder i kraft 2011. Dagens studie- och yrkesvägledning har låg prioritet, trots att alla i princip anser att den är viktig. I Danmark har vägledningen skiljts från de enskilda skolorna och blivit en specialistfunktion Ungdomens Uddannelsecenter. Centren stöder såväl grundskoleelever på ett tidigt stadium, som arbetslösa ungdomar som behöver hjälp att finna nya vägar. En lösning som bör övervägas även i Sverige för att stärka såväl studie- och yrkesvägledningens status som dess självständighet i förhållande till de enskilda skolorna och skolkoncerner.

Praktik måste vara meningsfull

Fördelarna med praktik- och lärlingsplatser är uppenbara. De ger inte bara sysselsättning utan också miljöombyte för skoltrötta, vuxenkontakter, inblickar i arbetslivet och social träning. Praktikplatser med intressanta arbetsuppgifter som tar sin uppgift på allvar är dock svårått. Erfarenheterna från länder med stark tonvikt på arbetsplatsförlagd utbildning visar att bristen på praktikplatser är ett stort problem oavsett konjunktur. Om tiderna är goda har företagen inte tid med praktikanter, i kärvare tider har de inte råd, är erfarenhet från Danmark. Ett annat problem är att praktikplatserna sällan finns i mer framtidsinriktade branscher utan mest i traditionella hantverksjobb.

För att göra det mer attraktivt att ta emot praktikanter betalar både Österrike och Danmark ersättning till företagen. Om Sverige ska lyckas på fler lärlings- och praktikplatser måste sannolikt ersättningsfrågan lösas. Det är rimligt eftersom företagen inte bara får billig arbetskraft utan också har kostnader för handledning och för elevernas arbetsplatser. Dessutom avlastar de skolan en del av utbildningsansvaret. Även ur samhällets perspektiv kan ersättningen ha fördelar. Dels bör det underlätta att hitta platser, dels blir det mer legitimt att ställa krav på företagen att de uppfyller kraven på introduktion och handledning. Att samordnat rekrytera praktikplatser blir en naturlig uppgift för de gemensamma lokala En väg in-kontoren. Det är inte rimligt att olika utbildningar och

projekt konkurrerar om platser. Dessutom bör kommuner och landsting i egenskap av stora arbetsgivare ha en policy när det gäller praktikanter som kan vara en förebild för andra delar av arbetsmarknaden.

Dialog med näringslivet

I Danmark och Österrike är arbetsmarknadens parter både lokalt och nationellt starkt engagerade i yrkesutbildningarnas innehåll och utveckling. I Sverige är kopplingen inte lika stark, vilket hänger samman med gymnasieskolans mer teoretiska, högskoleförberedande inriktning. I Gy2011 ingår programråd för varje yrkesprogram, nationellt och lokalt. Förhoppningsvis kan detta led fram till ett bättre samarbete. Det behövs för att få fram bra praktikplatser, men också för att anpassa de yrkesinriktade utbildningarna till arbetsmarknadens behov. Inte minst är det viktigt att få igång dialog mellan lokala utbildningar och det lokala näringslivet. Många branscher har, fler kommer att få, arbetskraftsbrist, att förbättra matchningen mellan utbildning och näringsliv är därför något alla parter har att vinna på.

Sätt in insatser snabbt

Jobbgarantin för ungdomar träder i kraft först efter tre månaders arbetslöshet. Risken är att detta blir förlorad tid. I stället borde en första bedömning av behov och förmågor göras direkt och en handlingsplan upprättas så snart som möjligt när ungdomarna anmäler sig som arbetssökande. Arbetsförmedlingen måste också ha tillgång till åtgärder av olika slag för att hitta det som passar individen bäst. Viktigt är att regelverket ger utrymme för kreativitet för att hitta nya lösningar. Behovet av nytänkande är stort för bryta mönster som kan få hopplöshetens prägel.

Belöna dem som anstränger sig

Inslag av bestraffningar eller krav på motprestationer har införts i flera länders bidragssystem. Unga i Holland får exempelvis inget ekonomiskt bistånd om de inte tar anvisat jobb eller utbildning. Det är inte orimligt att samhället ställer krav för att betala ut ersättning, men moroten är ofta effektivare än piskan. Pengar kan då användas som styrmedel och motivation, till exempel till arbetslösa som deltar i utbildning som förbättrar deras förutsättningar på arbetsmarknaden.

Etnicitet och kön spelar roll

Mönstret är detsamma överallt. Invandrarungdomar har större svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Pojkar klarar skolan sämre än flickor. Invandrapojkar är därför en riskgrupp, som behöver ägnas särskild uppmärksamhet. Inte minst i gymnasieskolan för att förebygga avhopp. Att inte ha ett gymnasiebetyg är den absolut mest försvårande faktorn när det gäller att få jobb.

Förhindra framtida ärr

Att bli arbetslös i unga år skapar ärr som man bär med sig senare i livet, konstaterade den amerikanske välfärdsforskaren David T Ellwood på 1980-talet.

Ärr kan vara av olika slag. Vissa spelar inte så stor roll. Om man någon gång tänker på dem så är det som en påminnelse om något passerat. Andra kan lätt sminkas över så att omgivningen inget märker och man själv slipper bli påmind. Men det finns också de som vanställer en för livet, som gör att man ständigt bär med sig påminnelsen om något som en gång hänt. Något som formar bilden av vem man är i egna eller i omgivningens ögon.

Så är det också med arbetslöshetens ärr. De kan vara osynliga eller, som ofta är fallet, synas genom att lönen blir sämre resten av livet och att pensionen blir lägre. Ärrer kan också fördjupas genom att man löper större risk för att bli utan jobb igen. Eller om det är ett vanställande ärr att man hamnar utanför både jobb och utbildning.

Just nu har vi en generation ungdomar där många riskerar att märkas av arbetslöshet. Det gör dem inte kollektivt till en förlorad generation, men arbetslöshetens ärr bär de med sig. Risken är stor att detta också skapar ärr i hela samhället.

Möjligheternas generation?

En rapport om ungdomsarbetslösheten

Ungdomsarbetslösheten är en fråga som står högt på agendan i många länder. Nivån på den svenska ungdomsarbetslösheten är bland de högsta inom EU. För att hitta verktyg att förbättra ungas möjligheter på arbetsmarknaden behöver vi dra lärdom av hur andra länder gjort och ta till oss deras erfarenheter i vårt arbete. Danmark och Holland framhålls ofta som goda exempel men även Österrike utmärker sig som ett land med relativt låg ungdomsarbetslöshet. I studier av hur de olika länderna arbetar saknas reflektioner av vilka problem som finns i arbetet med ungdomar. SKL gav under hösten 2010 journalisten Lena Hörngren uppdraget att beskriva och analysera dessa tre länders arbete med unga utanför arbetsmarknaden samt att reflektera över deras utmaningar och vad vi i Sverige kan lära oss av dessa länder i vårt arbete. Uppdraget och rapportens inriktning är formulerat av SKL. Slutsatserna i rapporten är Lenas egna.

Områden att fokusera på som lyfts i denna rapport är att:

- hitta stödstrukturer i form av vägledning och stöd som tillsammans i en gemensam struktur samverkar för den unges bästa
- säkerställa kvalitet i olika former av praktik, lärlingsplatser och kontakt med arbetsgivarna
- säkerställa kvalitet och flexibilitet i den nya gymnasieskolan
- hitta bra uppföljningssystem för resultat och jämförelser mellan kommuner
- särskilt stöd och fokus måste läggas på utsatta grupper

Rapporten är en del av underlaget i det arbete SKL bedriver kring ungdomsarbetslöshet och övergång mellan skola och arbetsmarknad. Under 2011 kommer vi att fokusera på avhoppet och resultaten i skolan, kopplingen mellan det kommunala informationsansvaret och den nya gymnasieskolan i sin helhet och introduktionsprogrammen i synnerhet. Fokus kommer också att vara på de unga med funktionshinder och särskolan elever och deras övergång till arbetsmarknaden.

Upplysningar om innehållet
Åsa Karlsson asa.karlsson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN/Bestnr: 978-91-7164-642-2
Text: Lena Hörngren

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30. ISBN 978-91-7164-642-2