



arenaidé

Oktober 2019

Nya vägar till arbetslivet – kompetenspolitik för lågutbildade unga och nyanlända

Jonas Olofsson
Martin Kvist

*Nya vägar till arbetslivet –
kompetenspolitik för lågutbildade unga och nyanlända*

© Arena Idé, Stockholm, oktober 2019

Författare: Jonas Olofsson och Martin Kvist, Malmö universitet

Redaktör: German Bender, Arena Idé

ISBN 979-91-985542-2-9

Omslagsfoto:

Wikimedia Commons/Robande [CC BY 3.0

(<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0>)]

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

Författarpresentation

Jonas Olofsson (rapportförfattare)

är professor i hälsa och samhälle med socialpolitisk inriktning vid Malmö universitet. Hans forskning kretsar kring ungas etablering på arbetsmarknaden, med ett särskilt fokus på yrkesutbildning och välfärdspolitik.

Martin Kvist (rapportförfattare)

är doktorand på Institutionen för socialt arbete vid Malmö universitet. Hans avhandling undersöker etableringsförutsättningar för lågutbildade unga utifrån deras geografiska hemvist och hur välfärdspolitiska institutioner kompenserar för dessa skillnader.

German Bender (redaktör)

är programchef på Arena Idé och doktorand vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har tidigare varit utredare och talskrivare på TCO och LO, och är utbildad journalist och civilingenjör.

RAPPORTEN I KORTHET	6
SAMMANFATTNING	7
SOCIAL UTSATTHET UR ARBETSMARKNADS- OCH KOMMUNPERSPEKTIV.....	8
ETT NYTT KOMMUNALT ETABLERINGSINDEX FÖR UNGA.....	8
KOMPETENSPOLITIK FÖR MINSKADE SOCIALA OCH REGIONALA KLYFTOR	12
1. INLEDNING OCH BAKGRUND	14
1.1. DET LÅNGSIKTIGA PERSPEKTIVET	14
1.2. VÄLFÄRDSPOLITISKA MOTIV FÖR STÖD TILL LÅGUTBILDADE OCH NYANLÄNDA.....	16
1.3. STUDIENS UPPLÄGGNING.....	17
1.4. NÅGRA VÄGLEDANDE UTGÅNGSPUNKTER OCH ÖVERGRIPANDE FRÅGOR	19
2. ÖVERGÅNGAR TILL ARBETE	21
2.1. KAPITALISTISKA VÄLFÄRDSSTATER OCH SOCIAL REPRODUKTION AV ARBETSKRAFTEN	22
2.2. KRITIK AV REGIMPERSPEKTIVET – APROPÅ WORK-WELFARE CYCLING...	24
2.3. OJÄMLIKA ETABLERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR I SVERIGE – ETT KOMMUNPERSPEKTIV.....	27
3. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LÅGUTBILDADE OCH NYANLÄNDA..	45
3.1. EN STARK KONJUNKTUR OCH GENERATIONSVÄXLING HAR UNDERLÄTTAT ETABLERINGEN FÖR NYANLÄNDA	46
3.2. LÅG UTBILDNING BLAND UTRIKES FÖDDA	48
3.3. STORA UTMANINGAR ÅTERSTÅR	50
3.4. OM DET KOMMUNALA AKTIVITETSANSVARET OCH DEN KRYMPANDE ANDELEN UNGA UTAN GYMNASIEUTBILDNING	51
4. MATCHNINGSPROBLEM OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING.....	55
4.1. KORTSIKTIGA OCH LÅNGSIKTIGA PERSPEKTIV PÅ MATCHNING.....	56
4.2. MÖNSTER I UNGAS UTBILDNINGSVÄL.....	58
4.3. ANSVARET FÖR MATCHNINGEN – ETT EFFEKTIVITETSPERSPEKTIV.....	65
4.4. ETT OMVÄRLDSPERSPEKTIV PÅ FELMATCHNING I SVERIGE.....	68
4.5. FELMATCHNING – EN VÄXANDE UTMANING.....	69
KOMPETENSSPRIDNING OCH UTBILDNINGENS LIKVÄRDIGHET	70
5. KOMPETENSPOLITIKENS DRIVKRAFTER OCH VERKTYG	72
5.1. FLERA INSTITUTIONELLA AKTÖRER.....	73
5.2. KOMPETENSPOLITIK INOM EU	74
5.3. UTBUDS- OCH EFTERFRÅGESTYRNING.....	75
6. KOMPETENSPOLITIK FÖR UNGA OCH NYANLÄNDA.....	78
6.1. INTRODUKTIONSPROGRAMMEN	78
6.2. EN TYDLIGARE STYRNING OCH ETT STARKARE YRKESUTBILDNINGSFOKUS INOM INTRODUKTIONSPROGRAMMEN	81
6.3. SVAGT INTRESSE FRÅN PARTER OCH BRANSCHER	85
6.4. ARBETSMARKNADENS PARTER OCH INTRODUKTIONSPROGRAMMEN – OM SOCIAL STÄNGNING.....	90
6.5. YRKESPAKETEN OCH BRANSCHERNAS VALIDERINGSMODELLER SKAPAR MÖJLIGHETER	92
6.6. AKTIVITETSANSVARET – NÅGRA KONKRETA FÖRSLAG PÅ REFORMER.....	94
6.7. PARTERNAS OCH MYNDIGHETERS GEMENSAMMA INITIATIV FÖR ATT FÖRBÄTTRA MATCHNINGEN	98
6.8. ETT NÄRMANDE MELLAN ARBETSMARKNADSPOLITIKEN OCH DET REGULJÄRA UTBILDNINGSSYSTEMET.....	102
6.9. BETYDELSEN AV REGIONAL SAMORDNING.....	104

7. SLUTSATSER.....	107
7.1. SOCIALA PRODUKTIVITETSKOALITIONER.....	108
7.2. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR NYA PRODUKTIVITETSKOALITIONER I SVERIGE	110
7.3. DEN STORA UTMANINGEN.....	111
BILAGA: KOMMUNALT ETABLERINGSINDEX – KONSTRUKTION OCH RANGORDNING	113
REFERENSER.....	120

RAPPORTEN I KORTHET

Lågutbildade unga och nyanlända måste ges bättre förutsättningar att erhålla jobb med goda utvecklings- och försörjningsmöjligheter. Alternativet är växande klyftor och stora sociala kostnader när allt fler fastnar i osäkra jobb och bidrag. I denna rapport presenteras ett helt nytt kommunalt *etableringsindex*, som ger en bred bild av etableringsförutsättningarna i hela landet och gör det möjligt att jämföra villkoren för unga i Sveriges 290 kommuner. Några av slutsatserna vi kan dra är följande:

- Ju lägre indexvärde en kommun har, desto högre är andelen unga vuxna med sociala ersättningar. I kommungruppen med lägst index finner vi huvudsakligen kommuner i mellersta och norra Sverige. Kommunerna med högst etableringsindex finns i eller nära storstadsområden.
- Andelen utrikes födda unga i åldern 16–19 år är mer än dubbelt så stor i de 29 kommuner som har lägst index jämfört med i de kommuner som har högst. Det återspeglar i sin tur att mindre och landsbygdspräglade kommuner har tagit ett betydande ansvar för flyktningmottagandet under senare år.
- Andelen nyanlända elever i grundskolan är drygt fyra gånger så hög i kommunerna med svagast etableringsförutsättningar som i kommunerna med bäst etableringsförutsättningar. Kommunerna med sämst resurser och svagast förutsättningar ställs därmed inför stora utmaningar under många år framöver.

Sverige är i stort behov av nya kompetenspolitiska initiativ, i syfte av att förbättra etableringsvillkoren för lågutbildade unga och nyanlända, minska de regionala klyftorna och bryta den ökande segmenteringen av arbetsmarknaden. I korthet föreslår vi bland annat följande:

- Fläta ihop utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken – samverkan mellan offentliga institutioner, arbetsmarknadens parter och näringslivet.
- Fler och mer kvalificerade yrkesinslag i gymnasieskolan – framför allt inom introduktionsprogrammen. Även här är arbetsmarknadens parter nyckelaktörer.
- Skärp det kommunala aktivitetsansvaret – stärk det välfärdspolitiska likvärdighetsperspektivet och involvera arbetsmarknadens parter.
- Bygg sociala produktivitetskoalitioner – mer regional samverkan behövs mellan det offentliga och olika intressenter i näringsliv och arbetsliv.

SAMMANFATTNING

Den här studien handlar om förutsättningarna för lågutbildade unga och nyanlända att få jobb med goda utvecklings- och försörjningsmöjligheter på den svenska arbetsmarknaden.

Att skapa alternativa utbildningsmöjligheter och vägar in i arbetslivet för den stora gruppen unga med svag utbildning utgör en av de riktigt stora utmaningarna för den svenska modellen. Om det inte skapas nya möjligheter till yrkesutbildning är risken stor att vi får se ytterligare tudelning av samhället, en förstärkt segmentering av arbetsmarknaden och stora sociala kostnader när allt fler fastnar i en negativ rundgång mellan osäkra jobb och bidrag.

Mycket talar nu för att vi står inför en lågkonjunktur. Ur det perspektivet är det bekymmersamt att lågutbildade och utrikes födda haft problem att få jobb trots en stark arbetsmarknad på senare år. Förutsättningarna för de här grupperna blir ännu sämre i en lågkonjunktur och mönstret kommer inte att förändras utan förändringar av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Vi talar då inte om de förändringar som tvingats fram av Arbetsförmedlingens omorganisation och januariavtalets skrivningar om att ge ännu större spelutrymme för privata aktörer.¹ I stället argumenterar vi i denna rapport för en sammanhållen kompetenspolitik och ger konkreta exempel på angelägna förändringar framför allt inom gymnasieskolan, men också på arbetsmarknadsområdet.

Det finns starka välfärdspolitiska motiv till att skapa parallella möjligheter till yrkesutbildning för individer med studiesvårigheter och en kort vistelsetid i Sverige. Det handlar om stora grupper av unga. Arbetslivet behöver fler yrkesutbildade och unga behöver utvecklings- och försörjningsmöjligheter. Mer av samverkan mellan skolor och arbetsliv för att utveckla yrkesutbildningsinslagen inom introduktionsprogrammen och ge eleverna nya kontaktytor mot arbetsplatser skulle i det perspektivet vara högst angeläget.

Vägen till social integration och sammanhållning går inte via avregleringar och ökade inkomstskillnader, utan via en bred välfärds- och kompetenspolitisk offensiv med särskilt fokus på växande och utsatta grupper i det svenska samhället. Vi behöver mer av samverkan och omfördelning av inkomster på individ- och kommunnivå, och mindre av marknadslösningar och ojämlikhet.

¹ Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019-01-11).

Social utsatthet ur arbetsmarknads- och kommunperspektiv

I rapporten ger vi till att börja med en överblick av förutsättningarna på arbetsmarknaden, där matchningsproblemen står i fokus. Sverige delar en vanligt förekommande problembild med allt svårare etableringsförutsättningar för lågutbildade och nyanlända. Oavsett hur välfärdspolitiken är riggad i olika länder identifieras stora problem för lågutbildade och nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Många hamnar på arbetsmarknadens mest bräckliga segment, där man är hänvisad till atypiska jobb och långa perioder av växlingar mellan kortvariga jobb och understöd, så kallad *work-welfare cycling*.

Men det är också viktigt att se de stora skillnader i etablerings- och välfärdsvillkor som råder i olika delar av landet, dvs. utifrån ett kommunperspektiv. Förutsättningarna är mycket ojämlika på regional och kommunal nivå. De stora skillnaderna avseende utbildningsförhållanden och arbetsmarknadsvillkor återfinns mellan kommuner i storstadsregioner och kommuner i glesbygd. Dessa skillnader samspelar med sociodemografiska förhållanden och påverkar, i förlängningen, kommunernas förutsättningar att leva upp till grundläggande välfärdsåtaganden.

Ett nytt kommunalt etableringsindex för unga

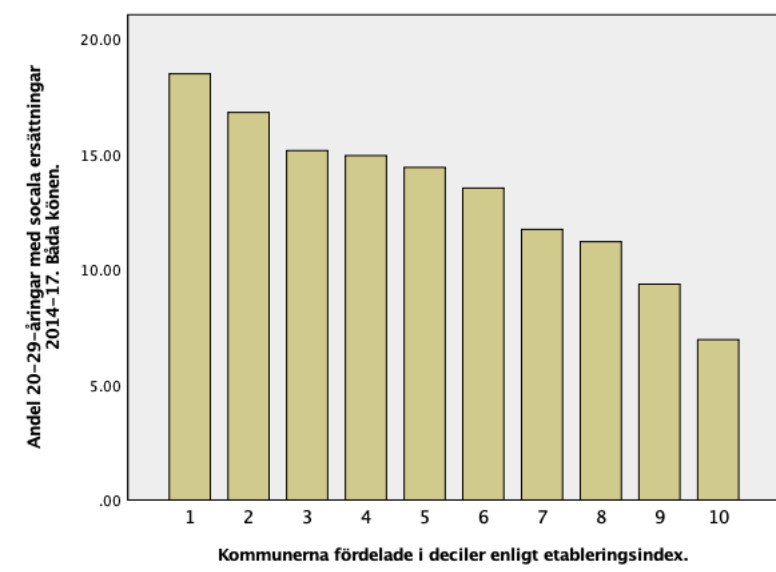
I rapporten analyseras ungas etableringsvillkor med utgångspunkt från de skilda förutsättningar som råder på kommunnivå. Vi har utvecklat ett nytt mått, ett etableringsindex, som gör det möjligt att jämföra villkoren för unga i kommunerna. Statistiken för landets 290 kommuner har grupperats på tre områden: sociodemografiska faktorer, utbildningsrelaterade faktorer och slutligen arbetsmarknadsrelaterade faktorer. I anslutning till varje bakgrundsområde har vi genomfört en faktoranalys för att urskilja de variabler som har starkast inbördes samband och förklaringsvärde i förhållande till skillnaderna i förutsättningar på kommunnivå.

De sociodemografiska, utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade faktorerna sammanfattas i ett etableringsindex, som ger en helhetsbild av etableringsförutsättningarna på kommunnivå i olika delar av landet. Vårt index sammanfattar således villkoren kopplade till sociodemografiska förhållanden i kommunen, utbildningsprestationer och utbildningsnivå samt förhållanden relaterade till arbetsmarknaden. Ju lägre indexvärde, desto mer

ogynnsamma förutsättningar. Dessa skillnader, som framkommer i vårt index, illustreras i tabell- och kartform i kapitel 2. Här följer några exempel på dessa illustrationer.

I bilden nedan (som hämtats ur kapitel 2) har vi delat in kommunerna i tio grupper, där den minst gynnade decilgruppen (nr 1) har lägst indexvärden och den mest gynnade decilgruppen (nr 10) högst indexvärden. Kommungrupperna, enligt vårt index, har i sin tur relaterats till ett genomsnitt för andelen unga vuxna i åldern 20–29 år i kommunerna som försörjer sig via bidrag och sociala ersättningar. I uppgifterna om sociala ersättningar ingår försörjningsstöd, ersättning vid öppen arbetslöshet, sjukpenning, aktivitets- och sjukersättning samt föräldrapenning. Uppgifterna är omräknade till helårsekvivalenter, vilket innebär att två halvtidsersättningar omräknas till en fulltidsersättning, fyra ersättningar motsvarande 25 procent omräknas till fulltidsersättning för en individ etc.

Kommunerna indelade i decilgrupper efter värden på etableringsindex



Bilden visar andel i åldern 20–29 år med sociala ersättningar (y-axeln) och kommungruppen (x-axeln). Uppgifterna avser genomsnitt för åren 2014–18.

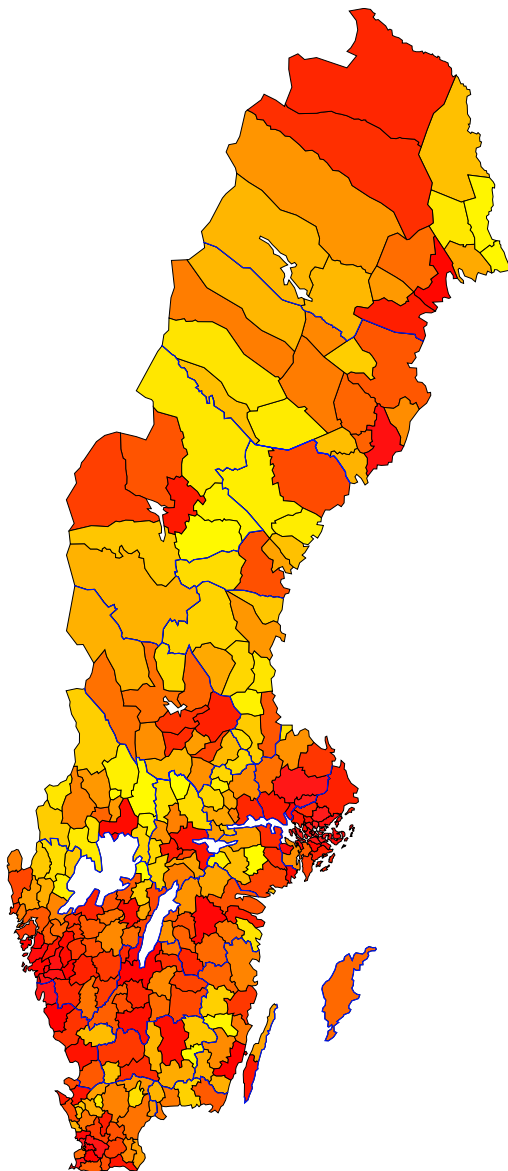
Källa: Egna beräkningar med data från Arbetsförmedlingen, SCB, SKL, Skolverket och Socialstyrelsen.

Som framgår av bilden finns det ett mycket starkt samband mellan kommunernas indexvärden och andelen unga vuxna som

lever på sociala ersättningar: ju lägre indexvärde, desto högre andel unga vuxna med sociala ersättningar i kommunen.

I kommungruppen med lägst index återfinns, med ett fåtal undantag, mest kommuner i mellersta och norra Sverige, allt från Flen och Vingåker i Sörmland, Filipstad i Värmland, Ljusnarsberg i Örebro län till Överkalix och Övertorneå i Norrbotten. Flertalet av kommunerna är befolkningsfattiga och många också så kallat geografiskt avlägsna. I kommungruppen med högst etableringsindex återfinns 15 kommuner i Stockholms län, sex kommuner i närheten av Göteborg och fyra kommuner i närheten av Malmö.

Sveriges kommuner färgkodade enligt etableringsindex

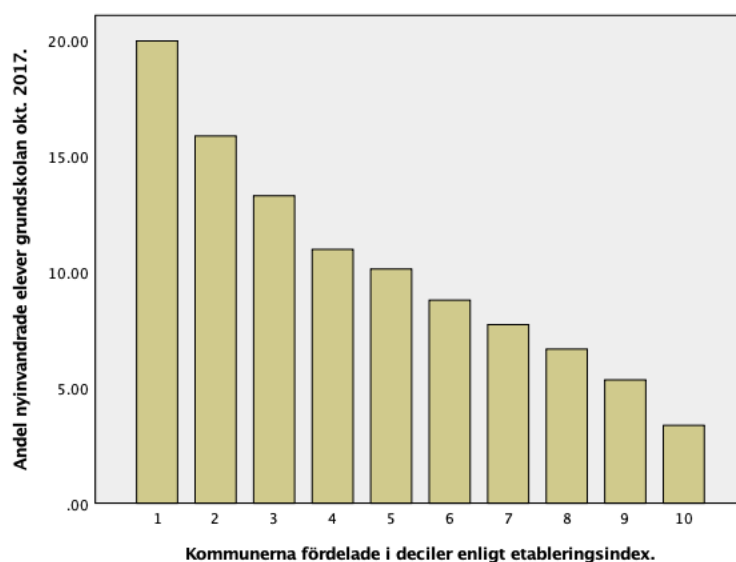


Källa: Egna beräkningar med data från Arbetsförmedlingen, SCB och Skolverket.

Kartan visualiserar etableringsförutsättningarnas geografiska, dvs. platsbundna, dimension. Mönstret är det förväntade, givet spridningen av sociodemografiska förutsättningar och ojämlika villkor kopplade till utbildning och arbetsmarknad. Vi vill understryka den ansamling av ogynnsamma och gynnsamma faktorer som ligger bakom etableringsförutsättningarna och som kommer till uttryck i varje enskild kommuns indexvärde. Det handlar om allt från befolkningsrelaterade faktorer som invånarnas ålder och flyttningsmönster, till hur många som klarar utbildningskraven på grundläggande och högre nivåer, till hur stor andel som etablerar sig på arbetsmarknaden och klarar sin egenförsörjning och därmed blir nettobidragsgivare till den offentliga ekonomin.

Andelen utrikes födda unga i åldern 16–19 år är mer än dubbelt så stor i de 29 kommuner som har lägst indexvärden jämfört med de kommuner som har högst. Det återspeglar i sin tur att mindre och landsbygdspräglade kommuner har tagit ett betydande ansvar för flyktingmottagandet under senare år. Detta ställer höga resurskrav på kommuner som redan har svårt att uppfylla kvalitets- och likvärdighetskraven i skolan, bland annat på grund av svårigheterna att rekrytera behöriga lärare. Nedan illustreras fördelningen av nyanlända elever per kommungrupp (våren 2017) i relation till vårt etableringsindex.

Kommungruppsindelning enligt etableringsindex



Bilden visar andel nyanlända elever i grundskolan (y-axeln) och kommungrupper (x-axeln).

Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket.

Som framgår av bilden är andelen nyanlända elever i grundskolan drygt fyra gånger så hög i kommunerna med svagast etableringsförutsättningar jämfört med i kommunerna med bäst etableringsförutsättningar. Det betyder i praktiken att kommunerna med sämst resurser och svagast förutsättningar ställs inför stora utmaningar, utmaningar som kan komma att påverka kommunernas verksamheter under många år framöver. Vi konstaterar att de resurser som kommuner i glesbygd har att tillgå är långtifrån tillräckliga – även inräknat den förändring av det kommunala utjämningsystemet som har aktualiserats inför januari 2020. Enligt SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) beräknas antalet sysselsatta behöva öka med 124 000 personer fram till 2025.

Kompetenspolitik för minskade sociala och regionala klyftor

Vi menar att det behövs nya kompetenspolitiska initiativ för att både förbättra etableringsvillkoren för lågutbildade unga och nyanlända, minska de regionala klyftorna och bryta den ökande segmenteringen av arbetsmarknaden.

Samverkan mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken

Med uttrycket kompetenspolitik avser vi en närmare samordning av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, vilket kräver ett samspel mellan flera aktörer: offentliga institutioner, parterna i arbetslivet och näringslivet.

Partsgemensamma initiativ

I denna rapport lyfter vi fram olika exempel på kompetenspolitiska initiativ inom och utanför det reguljära utbildningssystemet i Sverige och diskuterar utmaningar kopplade till en närmare samverkan mellan arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet. Vi pekar på en rad initiativ, bland annat snabbspåret, där parterna i arbetslivet spelar en viktig roll för att implementera nya åtgärder.

Mer yrkesinslag i gymnasieskolan

Störst intresse ägnas emellertid introduktionsprogrammen i gymnasieskolan och möjligheterna att introducera mer kvalificerade yrkesutbildningsmoment (bland annat via yrkespaket) inom program som yrkesintroduktion och språkin introduktion. I rapporten presenterar vi resultatet av en helt ny intervjubaserad undersökning som har genomförts med företrädare för bransch- och partsorganisationer. Intervjuerna

handlar om möjligheterna att utveckla mer kvalificerade yrkesutbildningsinslag inom ramen för introduktionsprogrammen, främst i anslutning till så kallade yrkespaket. Intervjuerna talar dess värre för att intresset är mycket begränsat, något som bör adresseras omgående.

Det kommunala aktivitetsansvaret

Vi tar också upp frågor om det kommunala aktivitetsansvaret. Kommunerna har ett aktivitetsansvar för unga som inte studerar i gymnasieskolan eller i någon annan utbildningsform och som ännu inte fyllt 20 år. Målgruppen består av unga i åldrarna 16–19 år som inte bedriver några studier. Även om aktivitetsansvaret har reformerats i flera omgångar saknas ett välfärdspolitiskt likvärdighetsperspektiv och en genomtänkt kompetenspolitisk strategi för insatserna. Arbetslivets parter är i mycket liten utsträckning involverade i arbetet med aktivitetsansvaret.

Sociala produktivetskoalitioner

De ökade skillnaderna i välfärd och etableringsförutsättningar mellan kommunerna måste också mötas med mer av regional samverkan. Inom forskningen talar man ibland om "sociala produktivetskoalitioner", samverkan mellan det offentliga och olika intressenter i näringsliv och arbetsliv. Poängen är att hitta lösningar som underlättar omställning och ekonomisk tillväxt och som samtidigt kompenserar dem som förlorar (kortsiktigt) på strukturförändringarna i ekonomin. Här finns det starka traditioner inom ramen för den svenska modellen. Men i dag måste det till mer av kraftsamling för att möta växande skillnader i termer av både sysselsättning och försörjningsmöjligheter för individer och grundläggande välfärd på kommunnivå. Det behövs mer av planering och samordning på regional och nationell nivå, mindre av privatiseringar och new public management.

1. INLEDNING OCH BAKGRUND

Den här studien handlar om förutsättningarna för lågutbildade unga och nyanlända att få jobb med goda utvecklings- och försörjningsmöjligheter på den svenska arbetsmarknaden. En betydande grupp unga har svårigheter att klara grundläggande utbildning. Mycket talar nu för att vi står inför en lågkonjunktur, men vi har haft en stark arbetsmarknad på senare år och trots det har lågutbildade och utrikes födda haft problem att få jobb. Det mönstret kommer inte att förändras utan förändringar av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Vi talar då inte om de förändringar som tvingats fram av Arbetsförmedlingens omorganisation och överenskommelsen i Januariavtalet om att i stället ge ännu större spelutrymme för privata aktörer. Vi argumenterar för en nyorientering i riktning mot en sammanhållen kompetenspolitik och illustrerar våra resonemang med konkreta exempel på angelägna förändringar, framför allt av introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. I anslutning till den kompetenspolitiska ansatsen framhålls också betydelsen av att utveckla mer av partssamverkan, inte minst regionalt, kopplat till det arbetsmarknadspolitiska och kommunala stödet för lågutbildade och nyanlända. Vägen till social integration och sammanhållning går inte via avregleringar och ökade inkomstskillnader, som nyliberaler förespråkar, utan via en bred välfärds- och kompetenspolitisk offensiv med särskilt fokus på växande och utsatta grupper i det svenska samhället. Vi behöver mer av samverkan och omfördelning av inkomster, på individ- och kommunnivå, mindre av marknadslösningar och ojämlikhet.

1.1. Det långsiktiga perspektivet

Förutsättningarna på den svenska arbetsmarknaden har förändrats påtagligt under senare decennier. Innebörden av det blir uppenbar om man anlägger ett mer långsiktigt perspektiv.

De första decennierna efter andra världskriget präglades av full sysselsättning. Ungdomsarbetslösheten framstod inte som något trängande nationellt problem, även om det fanns regioner där unga påverkades negativt av strukturomvandlingen. Urbaniseringen gick in i en ny intensiv fas och mönstret att unga från glesbygder tvingas flytta till storstadsregioner för att få jobb och utbildning grundlades.

Arbetskraftsinvandringen var stor från slutet av 1940-talet och de efterföljande decennierna. Invandringen var betydande från

Finland och sydeuropeiska länder som Italien och forna Jugoslavien. Här handlade det i hög grad om erfaren och yrkesutbildad arbetskraft som efterfrågades inom den svenska industrin (Lundh & Ohlsson 1999, Wadensjö 1972).² Före andra världskriget var invandringen däremot mycket blygsam. Enligt en folkräkning utgjorde andelen utrikes födda i Sverige 1 procent av befolkningen år 1930 (Åslund m.fl. 2017). 1970 hade andelen ökat till 7 procent. Efter 1970-talet har andelen utrikes födda ökat än snabbare och steg till 17 procent av totalbefolkningen år 2015.

De så kallade guldåren under svensk efterkrigstid med höga sysselsättningsnivåer, främst för män, upphörde på 1970-talet. Förändrade internationella konkurrensförhållanden och industrikriser påverkade etableringsförutsättningarna på arbetsmarknaden. Den ekonomiska utvecklingen mätt i termer av ekonomisk tillväxt gick in i en betydligt mer dämpad fas (Schön 2000). Övergången skola–arbetsliv blev mer utdragen. Gymnasieutbildning framstod allt mer som ett grundkrav för inträde i arbetslivet, men arbetslösheten låg kvar på låga nivåer och nya sysselsättningsmöjligheter öppnade sig för främst kvinnor i den växande kommunsektorn. En ny sammanhållen gymnasieskola etablerades i början av årtiondet. Det stora flertalet unga gick vidare till gymnasiestudier efter grundskolan, men det fanns fortfarande en grupp som sökte sig direkt ut i arbetslivet. Arbetslöshetsriskerna och de framtida försörjningsmöjligheterna för den gruppen väckte tilltagande oro.³

1980-talet präglades sedan av högkonjunktur och frågorna om ungdomsarbetslösheten försvann från den politiska dagordningen. Under de inledande åren av 1990-talet följde däremot en mycket kraftig ekonomisk nedgång, med fallande sysselsättning och ökad arbetslöshet. Arbetslöshetstalen i åldersgruppen 20–24 år ökade från cirka 4 procent 1989 till 23 procent 1993 (SCB AKU). Efter 1990-talets inledande krisår stabiliserades förhållandena, men arbetslösheten har därefter inte sjunkit till de låga nivåer som

² Arbetskraftsinvandringen dominerade under de första efterkrigsdecennierna. Men det förekom också flyktinginvandring, till exempel kom fångar från de tyska koncentrationslägren och personer som flydde de baltiska staterna direkt efter kriget. Det kom också vågor av flyktingar i samband med revolten i Ungern 1956 och den sovjetiska inmarschen i Tjeckoslovakien 1968.

³ Strax innan den integrerade gymnasieskolans tillkomst år 1971 tillsattes utredningen om skolans inre arbete (den så kallade SIA-utredningen). Utredningen följdes upp i en proposition i mitten av årtiondet där man bland annat konstaterade följande: "En relativt stor andel ungdomar, minst var fjärde elev från grundskolan, söker sig alltså andra vägar för utbildning eller övergår till arbeten eller förblir arbetssökande och arbetslösa. Dessa 25 % ungdomar bör följas vidare under någon tid efter grundskolans slut för att de skall kunna erbjudas ytterligare studieorientering eller lämpliga arbeten i den mån de själva inte har kunnat skaffa sig utbildning eller arbeten. SIA:s undersökningar kring studieavbrott har visat, att det finns ett stort behov av hjälp åt dessa ungdomar." (Prop. 1975/76:39, s. 132).

rådde före detta årtionde. Den fulla sysselsättningen från efterkrigsdecennierna har inte återställts och den ekonomiska politiken har vägletts av andra mål. Politiken har i allt högre grad inriktats på ökad produktivitet och stärkt konkurrenskraft, bland annat via stora utbildningssatsningar och inflationsbekämpning. Andelen högskolestuderande ökade snabbt. Bland kvinnor i åldrarna 20–24 år ökade andelen studerande från 18 procent år 1993 till 29 procent 2002, dvs. med drygt 10 procentenheter under en tioårsperiod. Ökningen bland männen var inte fullt så stark, men ändå påfallande: från 15 procent 1993 till 22 procent 2002 (SCB Befolkningens utbildning).

I svallvågorna efter finanskrisen i slutet av 2000-talets första årtionde ökade arbetslösheten återigen till runt 20 procent i åldrarna 20–24 år. Ungdomsarbetslösheten kom alltså åter i fokus för den politiska debatten. Sedan 2009 har emellertid arbetslösheten minskat, från en nivå på drygt 20 procent bland unga vuxna i åldern 20–24 år till cirka 12 procent 2018 (SCB AKU). Det betyder att arbetslösheten är fortsatt relativt hög, inte bara historiskt sett utan också jämfört med andra nordiska länder (undantaget Finland). Jämfört med genomsnittet inom EU ligger Sverige dock något lägre.⁴ Arbetslöshetsriskerna har ändrat karaktär och drabbar främst vissa grupper, som lågutbildade och utrikes födda.

1.2. Välfärdspolitiska motiv för stöd till lågutbildade och nyanlända

Välfärdspolitiska motiv talar för en mångfald av insatser för ett underlätta för lågutbildade och nyanlända att så snabbt som möjligt etablera sig i samhället via utbildning och arbete. Utbildning och arbete skapar inte bara möjligheter till egenförsörjning utan också bredare sociala nätverk och bättre förutsättningar för delaktighet i samhället. Förutom positiva välfärdseffekter för individen finns en rad omedelbara välfärdsvinster på samhällsnivå. Färre blir beroende av bidrag och sociala ersättningar och fler kan i stället bidra till trygghetssystemen genom att betala skatt och sociala avgifter. En framgångsrik etablering i ett samhälle handlar givetvis om mer än utbildning och förvärvsarbete, men förvärvsarbete är ur många synpunkter en avgörande förutsättning för delaktighet och välbefinnande.

Mångfalden av insatser är viktig. Om vi utgår från gruppen nyanlända utgör de en heterogen grupp med olika förutsättningar

⁴ Jämförelsen avser år 2017 (Eurostat 2018b).

ur etableringssynpunkt. Det finns inte någon standardiserad modell som kan förväntas fungera för alla. En avgörande skillnad är relaterad till migranternas utbildningsbakgrund. En första utmaning är att nyttiggöra kompetensen hos individer som har högre utbildning sedan tidigare, hitta snabbare vägar till yrken som matchar utbildningsbakgrunden (Damm & Åslund 2017). Det handlar då ofta om så kallade överbrygningsåtgärder som kan omfatta validering, kompletterande utbildningsinsatser och språkträning med sikte på yrken på högre kvalifikationsnivå där det ofta förekommer krav på certifiering eller yrkeslegitimationer. En helt annan utmaning är att skapa förutsättningar för stadigvarande sysselsättning och goda inkomstmöjligheter för individer med lägre utbildning. Här handlar det ofta om mer långsiktigt inriktade investeringar i vägledning och utbildning med allt från mentorsstöd och övning i det nya språket till grundläggande samhälls- och yrkeskunskaper. I båda fallen är samarbetet med parterna i arbetslivet helt avgörande för att man ska kunna säkerställa att migranterna erbjuds stöd och kvalifikationer som motsvarar arbetsgivares efterfrågan. En tydlig målbild för lärandet kopplat till arbetslivet är också viktigt ur motivationssynpunkt, både för nyanlända med högre utbildning sedan tidigare och för dem med svagare utbildningsbakgrund.

1.3. Studiens uppläggning

Syftet med den här studien är att diskutera yrkesutbildningens betydelse och försöka att utforma nya vägar till arbetslivet för lågutbildade unga och nyanlända i Sverige, bland annat via gymnasieskolans introduktionsprogram och överenskommelser om riktade stödinsatser där parterna på arbetsmarknaden medverkar, till exempel i anslutning till de så kallade snabbspåren. Det är viktigt att inte enbart se frågorna ur ett nationellt perspektiv utan att också se de avgörande skillnader som rådet regionalt och lokalt. Förutsättningarna ur ett etableringsperspektiv varierar högst påtagligt.

Innan vi kommer in på mer specifika frågor om förutsättningarna för matchning och etablering ges i kapitel 2 en bred översikt om etableringsmönster i relation till olika länders välfärds- och utbildningssystem. Här anknyter vi till internationellt jämförande forskning om övergångsregimer. Är begreppet övergångsregimer användbart för att förstå de utmaningar och etableringsproblem som främst drabbar lågutbildade och utrikes födda på svensk arbetsmarknad? Oavsett övergångsregim tycks lågutbildade och utrikes födda ofta fastna i långa perioder av work-

welfare cycling, ett växlande mellan perioder av arbetslöshet och arbetsmarknadsinsatser och kortvariga perioder av förvärvsarbete. Det går att identifiera ett mönster där fler sysselsätts i atypiska jobb och lever i en allt starkare social utsatthet. Vi vill i sammanhanget också lyfta fram de stora skillnader som präglar etableringsvillkoren i olika delar av landet, regionalt och lokalt. I kapitlet presenterar vi olika mått på etableringsförutsättningarna på kommunnivå. Vår slutsats är att sociodemografiska och sociogeografiska skillnader är väldigt utslagsgivande och enbart delvis kompenseras av politiska insatser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Kapitel 3 inleds med en översikt om förutsättningarna på arbetsmarknaden med särskild tonvikt på utmaningarna för lågutbildade och nyanlända. Därefter behandlas matchningsproblemen närmare i kapitel 4 med utgångspunkt från både svenska prognoser och jämförelser på europeisk nivå. Vilka utmaningar kopplade till utbildningsval kan identifieras i relation till de matchningsproblem vi står inför? Hur kan man se på matchningsproblemen i Sverige i ett europeiskt perspektiv? Är matchningsproblemen mer eller mindre omfattande?

I kapitel 5 behandlas olika perspektiv på kompetenspolitik, dvs. insatser i bred mening för att bättre matcha kompetensförsörjningen mot arbetslivets behov. Hur kan man tolka intentionerna med kompetenspolitiken i olika länder? Skillnaderna är starkt kopplade till styrningsambitionerna. Den svenska modellen med mer av efterfrågestyrning kontrasteras mot mer reglerade och utbudsstyrda modeller.

I kapitel 6 framhålls aktuella kompetenspolitiska initiativ i Sverige, bland annat med medverkan från parterna på arbetsmarknaden, för att hitta lösningar på de utmaningar svagt etablerade grupper står inför. Merparten av utrymmet ägnas åt att analysera möjliga förändringar för att stärka yrkesutbildningsinslagen i några av gymnasieskolans introduktionsprogram. Går det att överbrygga det motstånd som finns hos olika grupper i arbetslivet, ett motstånd som kan karakteriseras i termer av social stängning? Vi lyfter också frågor om kommunernas aktivitetsansvar för unga i övre tonåren som inte bedriver någon utbildning. Hur kan aktivitetsansvaret utvecklas för att bättre nå målen för verksamheten, att underlätta ungas återgång till studier och erbjuda erfarenheter från arbetslivet? I kapitlet diskuteras även initiativ för att erbjuda yrkesutbildning utanför gymnasieskolan, initiativ som också omfattar arbetslivets parter. Hur kan man se på de initiativ som tas via

överenskommelser mellan parterna, kommunerna och staten för att lösa problemen kopplade till ofullständig utbildning och etableringsproblem? Det handlar både om utbildningsinsatser på grundläggande nivå riktade till lågutbildade och överbrygningsinsatser speciellt tillrättalagda för nyanlända med en starkare utbildningsbakgrund. Ser vi ett mönster av nya sociala produktivitetskoalitioner och konturerna till en framtida kompetenspolitik för att hantera de matchningsproblem arbetsmarknaden står inför? Den sistnämnda frågan lyfts fram i studiens avslutande kapitel.

1.4. Några vägledande utgångspunkter och övergripande frågor

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av relativt höga ingångslöner och reglerad anställningstrygghet, något som ökar behoven av utbildningsinsatser och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att möjliggöra den rörlighet och anpassning som är en förutsättning för ekonomisk strukturomvandling och uthållig ekonomisk tillväxt (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016, Nordström Skans m.fl. 2017). Den svenska modellen har i hög grad syftat till att ge individer som påverkas negativt av omvandlingstrycket i arbetslivet resurser att ställa om och anpassa sig till nya förutsättningar. Frågan är alltså om de utmaningar vi ser i dag, med ett behov av att integrera stora grupper av lågutbildade och nyanlända på arbetsmarknaden, kan hanteras inom ramen för den svenska modellen eller om det förutsätts en kursändring till en mer marknadsstyrd ordning med sänkta ingångslöner, fler så kallat enkla jobb och mindre reglerade anställningsförhållanden. Yrkesutbildningsinsatser är nödvändiga och centrala ingredienser i en politik som syftar till att skapa stabila inkomstmöjligheter och goda jobb för migranter, oavsett om det handlar om invandrare med svag utbildningsbakgrund eller om individer med mer avancerad utbildning sedan tidigare (Benton m.fl. 2014, Konle-Seidl & Bolits 2016). En politik som inte erbjuder utrikes födda och nyanlända stöd för att utveckla sitt humankapital i linje med arbetslivets behov i det nya hemlandet riskerar att förstärka segmenteringen av arbetsmarknaden, skapa ökade sociogeografiska klyftor och en allt större underklass dominerad av före detta migranter (Offe 2016).

Den svenska arbetsmarknads- och välfärdsmodellen står följaktligen inför en betydande utmaning. Går det att skapa ett högre arbetsmarknadsdeltagande bland lågutbildade unga och nyanlända utan att betala ett högt socialt pris i form av växande

samhällsklyftor? Går det att överbrygga de stora geografiska skillnader i etableringsförutsättningar som finns mellan olika regioner och kommuner, främst mellan storstadsnära och landsbygdspräglade regioner? Går det att överbrygga de tendenser till social stängning som kan urskiljas på den svenska arbetsmarknaden? Vår undersökning talar för att det finns en misstro mot lågutbildade bland utbildningsföreträdare i flera bransch- och partsorganisationer, något som i förlängningen kan bidra till att försvåra för lågutbildade unga med både svensk och utländsk bakgrund att komma in på arbetsmarknaden.

I likhet med Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) menar vi att ett krav på ett bredare kompetenspolitiskt perspektiv på etableringsfrågorna. Kommuner och regioner med stora sociodemografiskt betingade utmaningar måste få ett betydligt starkare stöd än i dag. En grundläggande förutsättning är att man lyckas utforma verktyg för att förmedla yrkeskvalifikationer och höja anställningsbarheten hos lågutbildade och nyanlända. Och ansvaret för dessa insatser kan inte bara vila på reguljära utbildningsinstitutioner och enskilda kommuner utan måste i allt högre grad involvera regionerna, parterna i arbetslivet och enskilda företag.

2. ÖVERGÅNGAR TILL ARBETE

Frågorna om matchning och etablering på arbetsmarknaden är relaterade till vad som i den internationella forskningen ofta kallas för övergångsregimer (se till exempel Walther 2006). Begreppet övergångsregimer har sitt ursprung i välfärdspolitiskt och internationellt jämförande studier där syftet är att identifiera förutsättningarna för olika medborgargrupper att etablera sig på arbetsmarknaden och få goda utvecklingsmöjligheter i arbetslivet och trygga försörjningsvillkor. Uttrycket har varit vanligt förekommande i studier om ungdomars villkor, men är relevant i alla sammanhang där frågor om förutsättningarna för förvärvsarbete och försörjning behandlas.

Begreppet övergångsregimer indikerar att förutsättningarna för etableringen på arbetsmarknaden påverkas av att länder har olika regelverk och institutionella förhållanden i anslutning till arbetsmarknad, utbildning och välfärdspolitik, med omedelbara effekter på inträdesmönster i arbetslivet, vad gäller såväl tidsmässiga aspekter som volymer och jobbens karaktär. Uttrycket regimer anspelar i sammanhanget på Gøsta Esping-Andersens uppdelning med en skandinavisk, en kontinental och en anglosaxisk välfärds kapitalistisk regim (Esping-Andersen 1990). Regimerna utgör idealtyper, dvs. avsikten är inte att beskriva enskilda länders förhållanden i detalj utan att urskilja mönster som gör det möjligt att förstå de centrala beståndsdelarna i ett socialt system.

Regimuppsättningar påverkar således både kvalitativa och kvantitativa aspekter på övergångsmönstren, både tillgången på arbetstillfällen och jobbens karaktär. En vanlig uppfattning är att övergångsregimen i de nordiska länderna, ofta karaktäriserad som den socialdemokratiska regimen, skapar gynnsamma förutsättningar för övergångar till arbetslivet (EU Research on Social Sciences and Humanities 2004, Bussemeyer 2016). Detta anses bero på en universellt inriktad välfärds politik som inkluderar resurssvaga grupper och minimerar negativa effekter av konjunktursvängningar. Man pekar också på att utbildningssystemet på grundläggande nivå undviker en tidig sortering av elever, i studiebenägna och mindre studiebenägna, och därmed ger alla bättre möjligheter till vidare utbildning. Till detta kommer en arbetsmarknad som regleras via rikstäckande kollektivavtal och som inte i någon större utsträckning missgynnar outsiders.

Den kontinentala eller konservativa regimen förknippas däremot med hårdare regleringar av arbetsmarknaden, bland annat ett mer långtgående anställningsskydd, som går ut över unga, kvinnor och invandrare som saknar fast etablering i arbetslivet. Dessutom förknippas den konservativa regimen, som ofta exemplifieras med länder som Tyskland och Nederländerna, med en långtgående differentiering av utbildningssystemet och ett socialt trygghetssystem som baseras på fast anställning och familjetillhörighet. Det sistnämnda minskar inte bara den sociala rörligheten utan missgynnar också kvinnor och personer med utländsk bakgrund.

Den anglosaxiska eller liberala regimen är i sin tur förknippad med Storbritannien och USA. De offentliga välfärdspolitiska åtaganden är begränsade, utbildningssystemet har inga tydliga länkar till arbetsmarknaden och arbetslivet saknar i hög grad den reglering via kollektivavtal och lagstiftning som kännetecknar såväl den nordiska som den kontinentala regimen. Detta anses ofta leda till ett övergångsmönster där det skapas många jobb, men jobb av olika kvalitet innehålls- och försörjningsmässigt. Lågutbildade har lätt att få jobb, men betydligt svårare att få jobb som ger utvecklingsmöjligheter och tillfredsställande försörjningsmöjligheter.

Diskussionerna om etableringsförutsättningar i olika länder med utgångspunkt från regimbegreppet har inspirerat till en rad både teoretiskt orienterade och empiriskt inriktade studier. Det finns en tradition inom sociologisk, historisk och ekonomisk forskning där studiet av institutioner och institutionell förändring står i fokus (se exempelvis North 1990, Schön 2000, Pierson 2004 och Lundh 2010). Här anläggs ofta ett långsiktigt historiskt perspektiv där identifierade institutionella kluster, till exempel på arbetsmarknaden och inom välfärdspolitiken, antas ge upphov till en spårbundenhet i utvecklingen och en självförstärkande komplementaritet mellan olika delar av välfärdsregimen. Med utgångspunkt från föreställningar om spårbundenhet och komplementaritet vill man förklara varför olika regimer har så väsensskilda drag och varför det inte går att urskilja någon konvergens över tid.

2.1. Kapitalistiska välfärdsstater och social reproduktion av arbetskraften

En vidareutveckling av studierna om välfärds- och övergångsregimer har blivit skolbildande under beteckningen *Varieties in capitalism* (Hall & Soskice 2001). Nationalekonomer,

statsvetare och sociologer har fördjupat den komparativa välfärdsforskningen genom att gå från mer beskrivande och funktionalistiska betraktelsesätt på regimuppsättningar till studier där makroperspektiv på institutionella kluster förankras i teorier om individers handlingsmotiv. Utgångspunkten är då att olika sociala system ger upphov till varierande incitamentsstrukturer som påverkar individers handlingsmönster. Skillnader i individers utbildningsval är en faktor som ofta tillskrivs mycket stor betydelse (Soskice 1998, Ashton m.fl. 2001).

I regimer där traditionell yrkesutbildning och kompetensutveckling via arbetsmarknadspolitiken har en svag ställning, främst inom liberala marknadsekonomier som Storbritannien och USA, skapas en starkare uppdelning mellan interna och sekundära arbetsmarknader där en betydande del av befolkningen har sociala förmåner på mycket låg nivå och hänvisas till jobb med låga löner. Rörligheten är stor men möjligheterna att utveckla avancerade yrkesrelaterade kvalifikationer små. De som har resurser och förutsättningar att klara mer avancerade utbildningar kan etablera sig på interna arbetsmarknader och därmed få del av mer avancerat yrkeslärande, kvalificerade jobb och arbetsplatsanknutna sociala förmåner. Utgångspunkten är då bland annat att de nordiska länderna företräder ett annat slags kapitalism som kännetecknas av en mindre skarp uppdelning mellan interna och sekundära arbetsmarknader, med starkare incitament för enskilda att välja yrkesutbildning, rikare möjligheter till kvalificerat yrkeslärande på arbetsplatser, generellt starkare sociala skyddsnät och en jämnare inkomstfördelning.

Ur ett marxistiskt perspektiv skulle man kunna tolka de olika regimuppsättningarna som modeller för den sociala reproduktionen av arbetskraft inom ett kapitalistiskt ekonomiskt system (McDermott 2007). I industrisamhällets barndom var reproduktionen av arbetarnas arbetsförmåga, dvs. den fysiska energi och de kunskaper som omsätts i produktionen av varor och tjänster, inte något som var föremål för samhällseliga insatser. Upprätthållandet av arbetsförmågan uppfattades som individens eget ansvar och arbetare som inte längre var arbetsförmögna hänvisades till familjens omsorg, fattigvård eller privat välgörenhet. I takt med den ekonomiska utvecklingen och växande krav på arbetskraftens produktiva förmåga framstod det också för arbetsgivare som allt mer rationellt att organisera reproduktionen av arbetskraften efter kollektiva linjer. Utifrån ett marxistiskt perspektiv är detta det grundläggande motivet för välfärdsstatliga insatser, inte minst på utbildningsområdet och inom

arbetsmarknadspolitiken (Bowles m.fl. 2017). Insatserna bidrar till att höja löntagarnas produktivitet och omfördelar kostnaderna för reproduktionen. Förklaringarna till att de sociala reproduktionssystemen skiljer sig åt mellan olika kapitalistiska ekonomier, på likvärdig utvecklingsnivå, brukar ta sin utgångspunkt i klassmässiga och politiska maktförhållanden. I länder där arbetarrörelsen har lyckats mobilisera ett starkare fackligt och politiskt inflytande har man format relationer på arbetsmarknaden och välfärdsstatliga system som är mer inkluderande och mindre socialt differentierande.

2.2. Kritik av regimperspektivet – apropå work-welfare cycling

Forskningen om regimuppdelade sociala system inom ramen för kapitalistiska ekonomier, präglade av institutionella kluster som ger upphov till olika utfall i anslutning till utbildning, sysselsättning och inkomstfördelning, har fått stor genomslagskraft men också väckt kritik. En kritisk utgångspunkt har handlat om att regimperspektivet blir för funktionalistiskt. Det handlar om beskrivningar snarare än om förklaringar till skillnader och utvecklingsmönster. Teoriutvecklingen i anslutning till forskningen om "Varieties of Capitalism" utgör i viss mån ett svar på den kritiken. Här är ju avsikten att förankra analysen av institutionella strukturer på övergripande makronivå i teorier om individers handlande.

En mer grundläggande kritisk utgångspunkt har handlat om att förändringarna av de europeiska och amerikanska kapitalistiska ekonomierna är mer mångfacetterade än vad som kommer fram i regimforskningen. Bilden av sammanhållna regimer anses allt mindre relevant, bland annat mot bakgrund av den globala ekonomiska integrationen och informationsteknologins effekter på produktion och arbetsmetoder. Förutsättningarna för den industriella massproduktion som bar upp den ekonomiska tillväxten och var motorn bakom den fulla sysselsättningen i de ledande kapitalistiska välfärdsstaterna under decennierna efter det andra världskriget, har förändrats radikalt. Ibland talas det om en tredje industriell revolution kopplad till fordismens upplösning och på senare år om en fjärde industriell revolution i spåren av avancerad informationsteknologi och helautomatiserade tillverkningsprocesser (Magnusson 1990, Iveroth m.fl. 2018).

Till detta kommer att anpassningen till EU:s ekonomisk-politiska regelverk anses ha begränsat förutsättningarna för att bedriva en välfärdspolitik efter keynesianska linjer. Det betyder i sin tur att

möjligheterna att underbalansera offentliga budgetar i syfte att satsa mer offensivt på utbildning och arbetsmarknadspolitik under lågkonjunkturer kringskärs. Nedgångar i ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet möts med besparingar i stället för utgiftsökningar. I takt med att mer marknadsliberala föreställningar fått diktera utgångspunkterna för den ekonomiska politiken har fokus hamnat på utbudsrelationer snarare än på efterfrågeförhållanden. Det betyder exempelvis att sociala problem som arbetslöshet inte förklaras med otillräcklig efterfrågan i ekonomin, i enlighet med den keynesianska doktrinen. Arbetslösheten ses som ett resultat av höga lönenivåer, regleringar av anställningsskydd och ersättningsnivåer vid arbetslöshet, som dels gör det mer riskfyllt för arbetsgivare att anställa, dels minskar arbetslösas intresse för att söka jobb.

Det finns också en rad studier som talar för att det finns andra grundläggande förändringsmönster i arbetslivet i utvecklade kapitalistiska ekonomier, som påverkar alla länder oavsett regimtillhörighet. Guy Standings studier om *prekariatet* har fått starkt genomslag (Standing 2014, 2016). I grunden handlar det om en alltmer påtaglig social differentiering i spåren av globaliseringen, försvagade fackliga organisationer och genomslaget för en mer marknadsorienterad ekonomisk politik i västvärldens äldre industriländer. Politiken formas av starka ekonomiska intressegrupper som allierar sig med en krympande men välbeställd medelklass samtidigt som växande grupper av unga, migranter och resurssvaga får allt sämre utbyte av den "gamla" välfärdsstaten. I arbetslivet hänvisas de till atypiska anställningsförhållanden, osäkra och tidsbegränsade jobb med svag löneutveckling och begränsade sociala förmåner. Det växande intresset för UVAS-gruppen i flera länder, dvs. unga som varken arbetar eller studerar, är en fingervisning om att våra utvecklade ekonomier rymmer relativt stora grupper med svaga resurser och betydande social utsatthet (SOU 2013:74).

Studier talar för en tilltagande segmentering av arbetsmarknaden som följer flera parallella linjer, kopplade till ojämställda villkor mellan kvinnor och män, bräckliga etableringsförutsättningar för utomeuropeiska invandrare och ogynnsamma villkor för många unga vuxna. Det här är också något som har framhållits i Europeiska kommissionens rekommendationer om åtgärder för en mer aktiv social inkludering och i riktlinjerna för medlemsstaternas gemensamma sysselsättningspolitik.

I ett större europeiskt forskningsprojekt med deltagare från flera olika länder presenterades uppgifter om etableringsvillkoren som bekräftar att allt fler medborgare påverkas av sociala risker kopplade till sårbara anställningsförhållanden, återkommande arbetslöshetsperioder och låga inkomster (Frazer & Marlier 2010). När det gäller de nordiska länderna konstaterades att andelen unga vuxna med varaktigt låg inkomst, eller så kallad fattigdomsrisk, var betydligt högre än bland medelålders och äldre. Skillnaderna mellan generationerna var större än genomsnittet inom EU.⁵ Mycket talar också för att dessa skillnader kan ha tilltagit i takt med en växande flyktinginvandring, koncentrerad till unga åldrar, och fortsatta utmaningar med en stor andel unga som har svårigheter att klara utbildningskraven på grundskole- och gymnasienivå. I Sverige var, enligt Eurostat, den genomsnittliga andelen 20–24-åringar med svag social ställning och fattigdomsrisk 33 procent åren 2011–17 jämfört med 31 procent i Storbritannien och 27 procent i Tyskland. Genomsnittet för hela EU var 31 procent (Eurostat 2019).

Marxistiskt inspirerade forskare har pekat på att det finns en inneboende dynamik kopplad till förändringarna i industrisamhället, dvs. upplösningen av den fordistiska eller massproduktionsinriktade ekonomin, den tilltagande sociala differentieringen och den utbredda trenden att banta och privatisera delar av välfärdsstaten. Vid sidan av mer kunskapsintensiva jobb bidrar den ekonomiska omvandlingen till fler lågkvalificerade jobb inom servicesektorn. Privatiseringar skapar utrymme för marknadsrelationer och vinstdrivande produktion inom nya sektorer utanför industrisektorn samtidigt som aktiveringspolitik, hårdare krav på arbetslösa och sänkta ersättningar garanterar den arbetskraftsreserv som behövs för att bära upp privata företagsintressens inmarsch på nya marknader (Jessop 1993, 2013).

I välfärdspolitisk forskning har det talats om fenomenet *work-welfare cycling* (McCollum 2012). Begreppet har ingen etablerad svensk översättning men syftar på att stora grupper av främst unga, migranter och lågutbildade tenderar att fastna i pendelrörelser mellan kortvariga och okvalificerade jobb och arbetslöshetsperioder med socialt understöd. Dessa pendelrörelser innebär en betydande social sårbarhet för de berörda individerna och genererar också långsiktiga kostnader förknippade med ohälsa och svaga försörjningsmöjligheter. Kostnaderna bärs av de berörda

⁵ Enbart ett antal länder i Sydeuropa och Östeuropa uppvisade större skillnader.

individerna och skattebetalarna. Men det framhålls också att work-welfare cycling tillfredsställer behoven av löst anknuten arbetskraft på sekundära arbetsmarknader, där kraven på både yrkeskunskaper och företagsspecifik kompetens är låga och där de jobb som erbjuds ofta är kortvariga. Arbetsgivares tilltagande benägenhet att erbjuda jobb utan anställningstrygghet och möjligheter till kompetensutveckling har stärkts via avregleringar av arbetsrätten i kombination med en aktiveringspolitik baserad på jobb först-principer, och bidragit till ett allt starkare segmenteringsmönster på arbetsmarknaden (McTier & McGregor 2018). Work-welfare cycling förekommer i såväl liberala som mer reglerade välfärdsstater. Inte mycket talar för att länder med större inkomstojämlikhet och mindre regleringar på arbetsmarknaden har bättre förutsättningar att undvika negativa effekter av arbetsmarknadens segmentering av det här slaget (Olofsson & Panican 2019).

Det är viktigt att betona att det här inte handlar om det som en del arbetsmarknadsforskare kallar för *jobb-shopping*, en övergående period i unga år då individen provar på olika jobb för att slutligen nå en etablerad och mera trygg position. Här handlar det om att individer riskerar att successivt få allt svagare möjligheter på arbetsmarknaden genom att kunskaper och färdigheter föråldras och möjligheter till lärande och utveckling är stängda. Till detta kommer alla andra sociala risker förknippade med svag arbetsmarknadsförankring, ohälsa och svagt utvecklade nätverk. Marginaliseringsprocessen blir lätt självförstärkande och riskerar att resultera i fullbordad exkludering.

2.3. Ojämlika etableringsförutsättningar i Sverige – ett kommunperspektiv

Sett i bredare svenskt perspektiv kan vi konstatera att övergångarna till arbete varierar påtagligt i olika delar av landet. Det är knappast överraskande, men skillnaderna är högst betydande. Utgår man från föreställningen om en sammanhållen övergångsregim riskerar de stora skillnader i etableringsförutsättningar som unga och migranter möter i olika delar av landet att osynliggöras. Det försvårar också utformningen av konstruktiva politiska lösningar eftersom problembilder och behov varierar mellan landets regioner och kommuner.

För att illustrera skillnaderna sammanfattas här några centrala bakgrunds- och utfallsfaktorer i anslutning till etableringsvillkoren

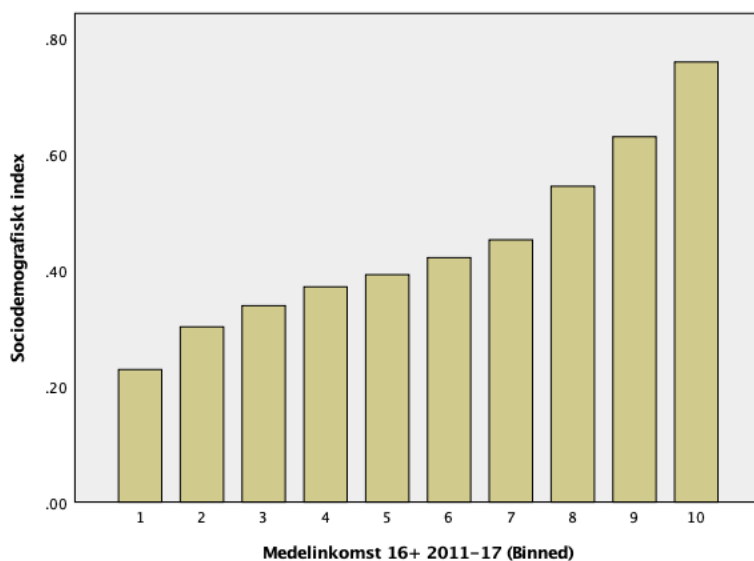
på kommunnivå i Sverige.⁶ Statistiken för landets 290 kommuner har grupperats på tre områden: sociodemografiska faktorer, utbildningsrelaterade faktorer och slutligen arbetsmarknadsrelaterade faktorer. I anslutning till varje bakgrundsområde har en faktoranalys genomförts i syfte att urskilja de variabler som har starkast inbördes samband och förklaringsvärde i förhållande till skillnaderna i förutsättningar på kommunnivå. Uppgifterna avser åren 2011 till och med 2017 (i enstaka fall 2018).

A. Den sociogeografiska bakgrunden

I den sociodemografiska dimensionen ingår uppgifter om befolkningens ålderssammansättning i kommunen, andelen unga män, andel studerande totalt, andel högskolestuderande, förändring i andel utrikes födda unga vuxna (mellan åren 2007 och 2017), skattesats i kommunen och andel sysselsatta i kommunal verksamhet (i åldrarna 20–64 år). I anslutning till faktoranalysen konstruerades ett index. Ett högre indexvärde betyder att kommunen kännetecknas av en ung ålderssammansättning, en relativt hög andel unga kvinnor, en hög andel studerande, en låg skattesats liksom en mindre andel kommunalt sysselsatta. I bild 2.1. nedan relateras indexvärdena till uppgifter om den genomsnittliga inkomsten i kommunen per person över 16 år.

⁶ Uppgifterna på kommunnivå härstammar från olika källor. Huvuddelen av statistiken har samlats in från SCB:s databaser. Men även offentlig statistik från Arbetsförmedlingen, Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har nyttjats i kartläggningen.

Bild 2.1 Kommunerna indelade i decilgrupper efter medelinkomst



Bilden visar sociodemografiskt index (y-axeln) och fördelning av kommuner efter genomsnittlig inkomstnivå (x-axeln). Uppgifterna avser ett genomsnitt för åren 2011–17.

Källor: Egna beräkningar med data från SCB och SKL.

Som framgår av bilden är sambandet mellan värdena på indexet och medelinkomsten i kommungrupperna mycket starkt. Det betyder att kommuner med en hög medelinkomst per invånare kännetecknas av en relativt ung befolkningssammansättning, en relativt stor andel unga kvinnor och en svagare ökning av andelen utrikes födda på senare år. De har också en relativt låg skattesats och en lägre andel sysselsatta i kommunala verksamheter. De omvända förhållandena gäller för kommuner med genomsnittligt lägre medelinkomster.

Tittar vi närmare på vilka kommuner som döljer sig bakom de olika kommungrupperna framkommer ett väntat mönster. I den tiondel av kommunerna som har högst indexvärden är 13 av 29 kommuner lokaliserade i Stockholms län. Även Göteborg, Linköping, Lund och Malmö ingår i denna kategori. Det handlar om kommuner med en relativt stor och ung befolkning, med lärosäten och en betydande andel studerande. I den andra änden av skalan återfinns främst mindre norrländska och mellansvenska kommuner som Arjeplog, Kramfors, Munkfors, Pajala, Vingåker och Övertorneå. Indexet indikerar att små kommuner med en åldrande befolkning inte bara drabbas av en växande försörjningsbörda och ett högt skattetryck utan också har haft en snabbt växande andel utrikes födda unga vuxna. En låg andel studerande kan hämma

utvecklingen av det lokala och regionala näringslivet och försvåra etableringsförhållandena på sikt. Den höga andelen unga män får ses i ljuset av att kvinnor är mer utbildningsbenägna och flyttar till orter med lärosäten samtidigt som fler män än kvinnor ingår i den växande gruppen unga utrikes födda.

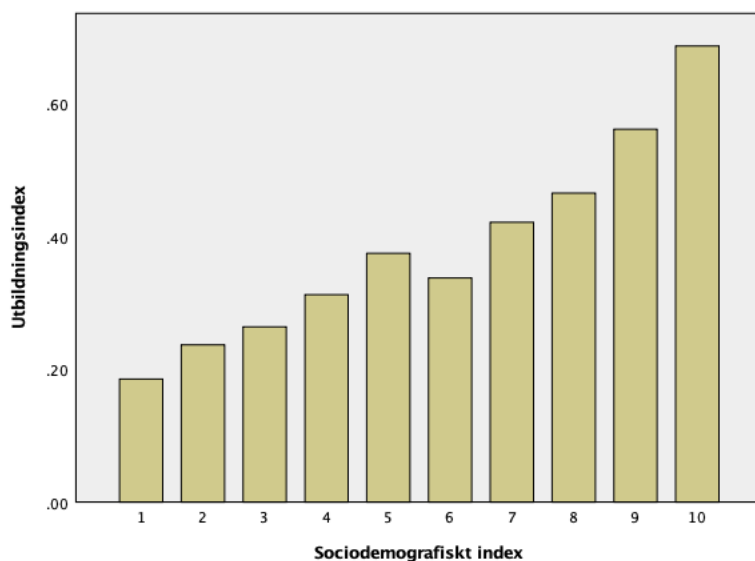
B. Utbildningsbakgrunden

En analys av kommunernas förutsättningar på utbildningsområdet har gjorts på samma sätt som analysen avseende de sociodemografiska förutsättningarna. Efter en faktoranalys urskildes följande variabler i anslutning till utbildningsbakgrunden: genomsnittliga meritvärden i grundskolan, andelen obehöriga till gymnasieskolans yrkesprogram, andelen elever på gymnasieskolans yrkesprogram, andelen elever på introduktionsprogram och andelen i åldern 20–24 år som saknar fullbordad gymnasieutbildning. Dessutom ingick förändringar i andelen utrikes födda unga vuxna och andelen i den vuxna befolkningen som har låg ekonomisk standard.⁷ Motivet till att inkludera uppgifter om låg ekonomisk standard är att ekonomisk utsatthet erfarenhetsmässigt har en avgörande betydelse för utbildningsresultaten. Förändringar i andelen utrikes födda påverkar också studieresultaten.

Om vi då konstruerar ett index som illustrerar utbildningsdimensionen på kommunnivå, med utgångspunkt från de variabler som har presenterats ovan, och relaterar detta till den gruppering av kommunerna som erhöles via vårt sociodemografiska index, framkommer ett tydligt mönster.

⁷ Varaktigt låg ekonomisk standard definieras som andelen individer som tillhör ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som understiger 60 procent av värdet för samtliga. SCB presenterar uppgifter på kommunnivå för år 2016 (SCB Inkomströrlighet – Län/kommun).

Bild 2.2 Kommunerna indelade i decilgrupper efter värden på sociodemografiskt index



Bilden visar utbildningsindex (y-axeln) och sociodemografisk gruppering av kommunerna (X-axeln). Uppgifterna avser ett genomsnitt för åren 2011–17.

Källor: Egna beräkningar med data från SCB, SKL och Skolverket.

Sambandet är som synes starkt.⁸ De 29 kommuner som har högst sociodemografiskt index har ett utbildningsindex som närmar sig 0,7 jämfört med ett genomsnitt på under 0,2 för de 29 kommuner som har lägst sociodemografiskt index. Även om det finns anledning att betona att det finns en spridning inom kommungrupperna är den interna spridningen begränsad i förhållande till spridningen mellan grupperna. Tre kommuner sticker ut med oväntat höga utbildningsindex i förhållande till det sociodemografiska indexet: Båstad, Höganäs och Pajala. I toppskiktet finns 11 kommuner i Stockholms län och orter med stora lärosäten som Uppsala och Umeå. Det finns också negativa avvikelser i förhållande till det sociodemografiska indexet. Det gäller exempelvis Göteborg som tillhör decilgruppen med näst högst etableringsindex. För Malmös del är avvikelserna betydligt större. Malmö hamnar i ett mellanskikt, i den decilgrupp som kommer på femte plats.

Men generellt sett betyder detta att kommuner med en ogynnsam ålderssammansättning, en låg andel studerande, en högre andel unga män och en snabbt växande andel utrikes födda

⁸ Korrelationskoefficienten uppgår till 0,85. En korrelationskoefficient på 0 innebär att det saknas ett samband medan 1 innebär ett fullständigt samband. Positiva värden indikerar positiva samband medan negativa värden illustrerar negativa samband.

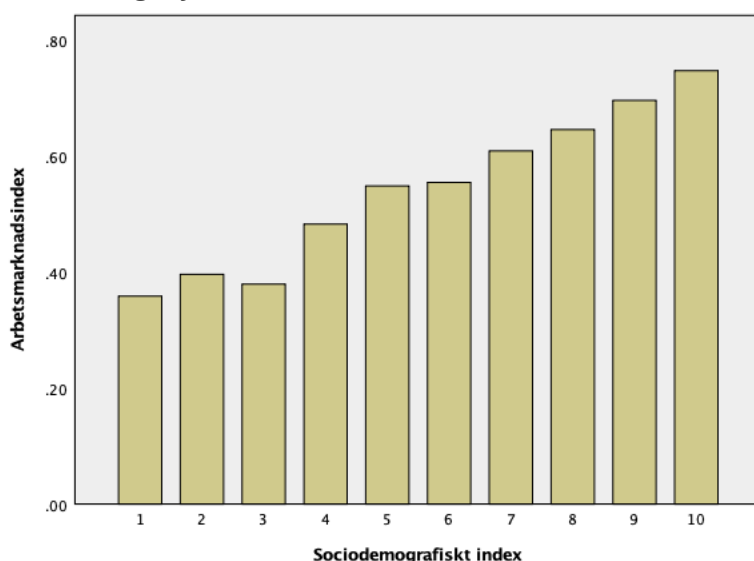
också uppvisar sämre utbildningsprestationer i grundskolan och gymnasieskolan. De genomsnittliga meritvärdena är lägre, en högre andel unga kvalificerar sig inte till gymnasieskolans yrkesprogram, en större andel hänvisas till introduktionsprogrammen och en större andel uppnår inte gymnasiekompetens. Dessa kommuner kännetecknas också av att en större andel av befolkningen lever med en varaktigt låg ekonomisk standard, eller med fattigdomsrisk. Den sistnämnda andelen har också vuxit i samband med att gruppen utomeuropeiska invandrare har ökat, men det är inte den enda förklaringen. Även bland inrikes födda är gruppen med ekonomisk utsatthet större. Det förstärker mönstret med svaga utbildningsresultat. Svaga prestationer i grundskolan och gymnasieskolan ger sämre möjligheter för vidare studier, för livslångt lärande och riskerar i sin tur att leda till varaktiga sociala risker kopplade till arbetslöshet, låga inkomster och ohälsa.

C. Arbetsmarknadsbakgrunden

Vi har alltså också valt att urskilja ett antal variabler som sammanfattar villkoren i kommunerna ur arbetsmarknadssynpunkt. Analysen av uppgifterna om förutsättningarna på arbetsmarknaden i kommunerna har genomförts på samma sätt som tidigare. En faktoranalys resulterade i att följande variabler valdes ut för vårt arbetsmarknadsindex: andelen av den unga respektive vuxna befolkningen som varken arbetar eller studerar (UVAS), andelen arbetslösa bland unga och unga vuxna, andelen unga respektive vuxna som förvärvsarbetar (sysselsättningsgrad), inflyttningsöverskott i kommunen (positivt eller negativt) samt en socioekonomisk sorteringsnyckel (SKL) för att skatta andelen av befolkningen med överrisker att vara beroende av försörjningsstöd.

Om arbetsmarknadsindexet relateras till kommungruppsindelningen enligt det sociodemografiska indexet erhålls följande mönster.

Bild 2.3 Kommunerna indelade i decilgrupper efter värden på sociodemografiskt index



Bilden visar arbetsmarknadsindex (y-axeln) och kommungruppsindelning (X-axeln). Uppgifterna avser ett genomsnitt för åren 2011–17.

Källor: Egna beräkningar med data från Arbetsförmedlingen och SCB.

Som framgår av bilden är sambandet mellan indexen starkt, om än inte lika starkt som mellan utbildningsindexet och det sociodemografiska indexet.⁹ Återigen är kommunerna i Stockholmsregionen påtagligt överrepresenterade bland kommunerna med höga indexvärden. Elva kommuner i Stockholms län återfinns i den första decilgruppen. Men det finns också kommuner som avviker, totalt fem. De kommuner som avviker mest negativt i förhållande till det sociodemografiska indexet är Landskrona och Malmö i Skåne län. Båda kommunerna har relativt höga arbetslöshetstal bland unga vuxna och en hög andel utrikes födda i befolkningen. Gällivare och Kiruna i Norrbotten avviker positivt med ett högre värde i vårt arbetsmarknadsindex än vad som kunde förväntas givet placeringen enligt det sociodemografiska indexet.

Slutsatsen är att kommuner med en hög andel invånare som varken arbetar eller studerar, en hög andel arbetslösa och en låg sysselsättningsgrad, i stor utsträckning också kännetecknas av oförmånliga sociodemografiska villkor med en ogynnsam ålderssammansättning och en betydande utflyttning av unga till utbildningsorter och storstadsregioner. Samtidigt har kommunerna med svag arbetsmarknad tagit emot en betydande andel utrikes

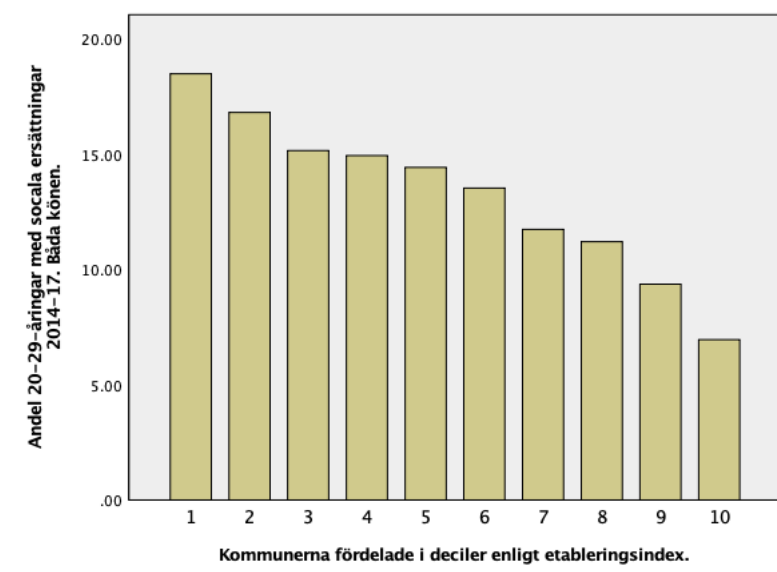
⁹ Korrelationskoefficienten uppgår till 0,6.

födda på senare år, framför allt i yngre åldrar. Ökningen av andelen utrikes födda har varit mer markant i mindre och landsbygdspräglade kommuner än i storstäder.

D. Ett nytt kommunalt etableringsindex

De tre index som har diskuterats kan nu sammanfattas i ett etableringsindex, som ger något av en helhetsbild av etableringsförutsättningarna på kommunnivå i olika delar av landet. Etableringsindexet sammanfattar villkoren kopplade till sociodemografiska förhållanden i kommunen, utbildningsprestationer och utbildningsnivå samt förhållanden relaterade till arbetsmarknaden. Ju lägre indexvärde, desto mer ogynnsamma förutsättningar. I bilden nedan har kommunerna grupperats i tio grupper, enligt vårt etableringsindex, där den lägsta decilgruppen (nr 1) har lägst indexvärden och den högsta decilgruppen (nr 10) högst indexvärden. Kommungrupperna, enligt vårt index, har i sin tur relaterats till ett genomsnitt för andelen unga vuxna i åldern 20–29 år i kommunerna som försörjer sig via bidrag och sociala ersättningar. I uppgifterna om sociala ersättningar ingår försörjningsstöd, ersättning vid öppen arbetslöshet, sjukpenning, aktivitets- och sjukersättning samt föräldrapenning. Uppgifterna är omräknade till helårsekvivalenter vilket innebär att två halvtidsersättningar omräknas till en heltidsersättning, fyra ersättningar motsvarande 25 procent omräknas till heltidsersättning för en individ, etc.

Bild 2.4 Kommunerna indelade i decilgrupper efter värden på etableringsindex



Bilden visar andel i åldern 20–29 år med sociala ersättningar (y-axeln) och kommungruppen (x-axeln). Uppgifterna avser genomsnitt för åren 2014–18.

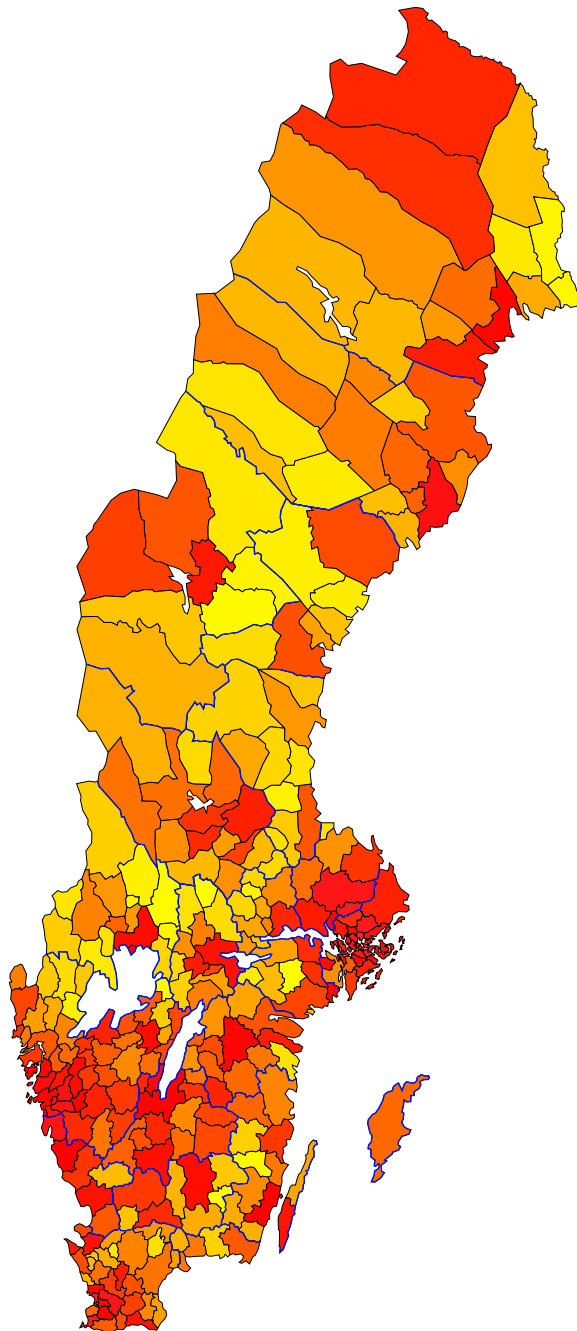
Källa: Egna beräkningar med data från Arbetsförmedlingen, SCB, SKL, Skolverket och Socialstyrelsen.

Som framgår av bilden finns det ett mycket starkt negativt samband mellan kommunernas indexvärden, enligt vårt etableringsindex, och andelen unga vuxna som lever på sociala ersättningar.¹⁰ Ju lägre index, desto högre andel unga vuxna med sociala ersättningar. I kommungruppen med högst etableringsindex återfinns 15 kommuner i Stockholms län, sex kommuner i närheten av Göteborg och fyra kommuner i närheten av Malmö. I kommungruppen med lägst index återfinns, med ett fåtal undantag, mest kommuner i mellersta och norra Sverige, allt från Flen och Vingåker i Sörmland, Filipstad i Värmland, Ljusnarsberg i Örebro län till Överkalix och Övertorneå i Norrbotten. Flertalet av kommunerna är befolkningsfattiga och också geografiskt avlägsna.

Utfallet kan illustreras på en karta. På Sverigekartan nedan är kommunerna färglagda från gult till rött. Rött motsvarar ett högt värde på etableringsindex, dvs. förmånliga etableringsvillkor, medan gult motsvarar ett lågt indexvärde och oförmånliga etableringsvillkor.

¹⁰ Korrelationskoefficienten uppgår till -0,85.

Bild 2.5 Sveriges kommuner färgkodade enligt etableringsindex



Källa: Egna beräkningar med data från Arbetsförmedlingen, SCB och Skolverket.

Kartan visualiserar etableringsförutsättningarnas geografiska, dvs. platsbundna, dimension. Mönstret är naturligtvis vad som kunde förväntas givet spridningen av sociodemografiska förutsättningar och ojämlika villkor kopplade till utbildning och arbetsmarknad. Det är återigen viktigt att se den ansamling av ogynnsamma och gynnsamma faktorer som ligger bakom etableringsförutsättningarna och som kommer till uttryck i varje enskild kommuns indexvärde. Det handlar om allt från

befolkningsrelaterade faktorer som invånarnas ålder och flyttningsmönster, till hur många som klarar utbildningskraven på grundläggande och högre nivåer, till hur stor andel som etablerar sig på arbetsmarknaden och klarar sin egenförsörjning och därmed blir nettobidragsgivare till den offentliga ekonomin.

Den uppdelning av kommuner som kan urskiljas, enligt vårt etableringsindex, påminner men överensstämmer inte helt med två andra, besläktade, kommungruppsindelningar. Den kommungruppsindelning som oftast nyttjas har utformats av SKL. Här laborerar man med nio olika kommuntyper under tre huvudgrupper: för det första storstäder och storstadsnära kommuner, för det andra större städer och kommuner nära större stad och för det tredje mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (SKL 2017).

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har bearbetat SKL:s kommunindelning och utvecklat en egen indelning bestående av sex kommuntyper (Tillväxtanalys 2014). Befolkningskoncentrationen och pendlingsmönster är utslagsgivande för kommunindelningen.

Utifrån vårt etableringsindex kan vi konstatera att av de 29 kommuner som har högst värden återfinns flertalet i storstadsregioner. Utgår vi till en början från SKL:s kommuntyper är 23 av kommunerna så kallade pendlingskommuner nära storstäder (dvs. kommuner nära Stockholm, Göteborg eller Malmö). Resten utgörs av större städer och här finns också en storstad (Stockholm). Mer än hälften av kommunerna i decilgruppen med lägst indexvärden återfinns däremot bland landsbygdskommuner och pendlingskommuner till mindre städer/tätorter.

Utgår vi från den kommunindelning som Tillväxtanalys tagit fram kan vi urskilja ett likartat mönster. Samtliga kommuner i decilgruppen med högst etableringsindex tillhör två kategorier: antingen storstadskommuner eller tätbefolkade kommuner nära storstad. Av de 29 kommuner som har lägst indexvärden tillhör 18 någon av följande kommunkategorier: avlägset belägna landsbygdskommuner eller mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

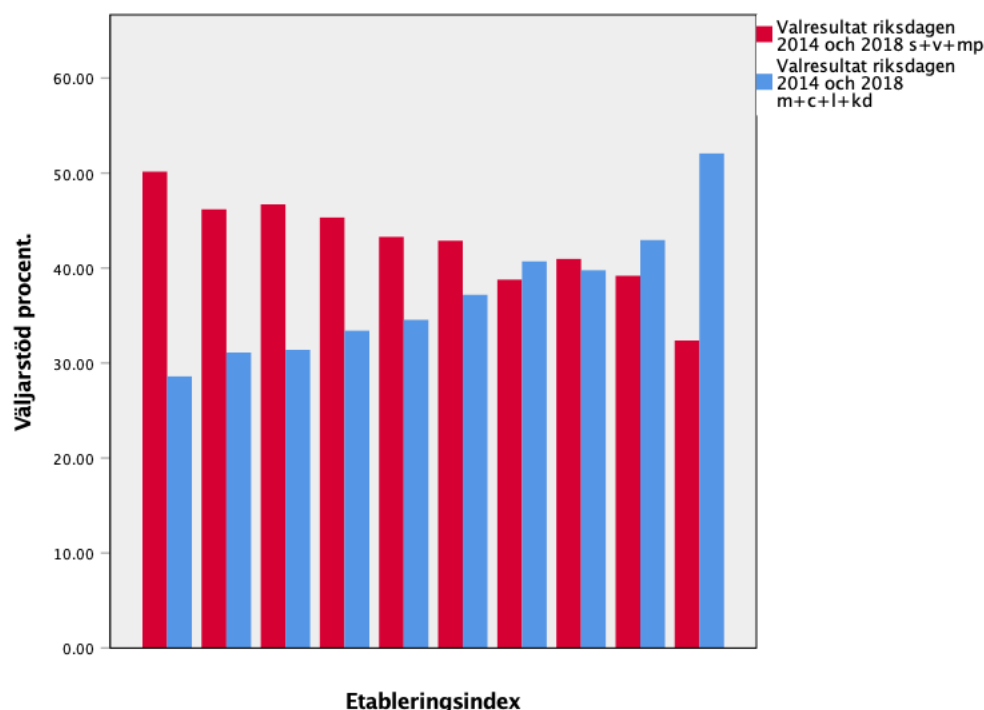
E. Fler aspekter på kommunernas förutsättningar

Förutsättningarna i kommunerna kan beskrivas utifrån olika perspektiv. Bland annat är ohälsan mätt i termer av ohälsodagar, det så kallade ohälsotalet, mer omfattande i kommuner med sämre etableringsförutsättningar. För gruppen med sämst

etableringsförutsättningar är antalet ohälsodagar i åldrarna 20–29 år i genomsnitt sex fler jämfört med kommungruppen med bäst etableringsförutsättningar.¹¹ Andelen i åldrarna 20–29 år som uppbär aktivitetsersättning, dvs. den sociala ersättning som tidigare gick under namnet förtidspension, är 30 procent högre.

De olika sociodemografiska och socioekonomiska förutsättningarna återspeglas också i varierande väljarbeteenden i valen. I bilden nedan illustreras stödet för ”röda” respektive ”blåa” partier i de två senaste riksdagsvalen (2014 och 2018).

Bild 2.6 Kommunerna indelade i decilgrupper efter etableringsindex och väljarmönster



Bilden visar värden på etableringsindex (x-axeln) samt procentuellt stöd för ”röda” respektive ”blåa” partier i riksdagsvalen 2014 och 2018 (y-axeln), för kommuner i olika deciler. Värdet i etableringsindexet stiger åt höger i bilden.

Källa: Egna beräkningar och SCB.

Som framgår av bilden är stödet för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet starkare i kommuner med svagare etableringsförutsättningar och ett lågt indexvärde, medan

¹¹ I ohälsotalet ingår antalet ersättningar kopplade till sjukpenning, rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Uppgifterna presenteras som det genomsnittliga antalet dagar per person och år i en viss åldersgrupp. 2018 uppgick ohälsotalet till knappt 14 dagar i åldersgruppen 20–29 år (Försäkringskassan 2019).

motsatsen gäller för stödet till Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna. Sociodemografiskt och socioekonomiskt missgynnade kommuner är, som väntat, mer "röda". Även stödet för Sverigedemokraterna är starkare i kommuner med svagare etableringsförutsättningar, även om mönstret inte är lika tydligt som när det gäller de "röda" och "blåa" partierna.¹² Väljare i kommuner i storstadsregioner med en yngre befolkningssammansättning, en högre utbildningsnivå och gynnsammare villkor på arbetsmarknaden röstar i allmänhet mer borgerligt, mindre på vänsterorienterade partier och i mindre utsträckning på Sverigedemokraterna.

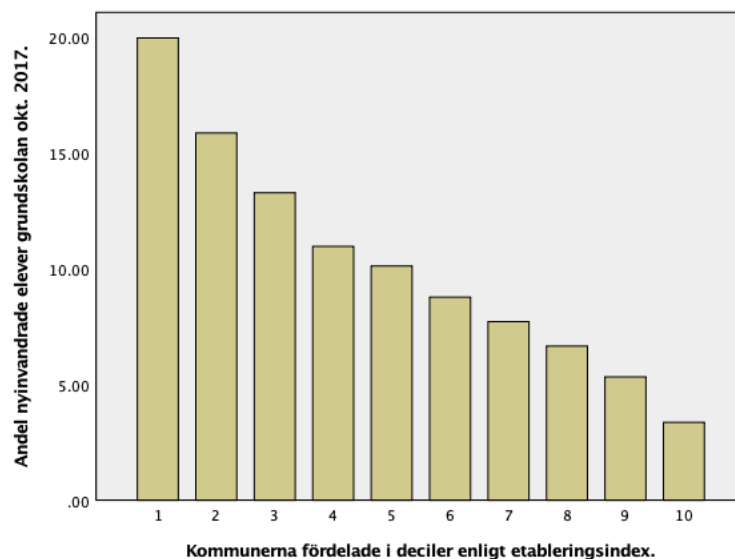
Demografiska faktorer är av avgörande betydelse för kommunernas möjligheter att hantera sina välfärdsåtaganden (se till exempel SNS konjunkturråd 2019). Vård, omsorg och skola är de tunga verksamhets- och kostnadsområdena. Kommuner med en ogynnsam åldersstruktur och en hög andel invånare i icke-förvärvsaktiv ålder har svårare att finansiera dessa åtaganden, behovet av statliga tillskott och intäkter via det kommunala inkomst- och kostnadsutjämnningssystemet ökar. Utmaningar förknippade med etableringen av unga och nyanlända kan bidra till att förvärra obalanserna och göra det svårare för enskilda kommuner att tillgodose medborgarnas önskemål om god och högkvalitativ service. Här kan möjligen finnas en ytterligare förklaring till det tilltagande missnöje som ligger bakom Sverigedemokraternas växande väljarstöd.

Fördelningen av nyanlända unga flyktingar mellan kommunerna kan ha bidragit till att öka missnöjet. Andelen utrikes födda unga i åldern 16–19 år är mer än dubbelt så stor i de 29 kommuner som har lägst etableringsindex jämfört med de kommuner som har högst. Det återspeglar i sin tur att mindre och landsbygdspräglade kommuner har tagit ett betydande ansvar för flyktingmottagandet under senare år. Det ställer stora resurskrav på kommuner som redan har svårt att uppfylla kvalitets- och likvärdighetskraven i skolan, bland annat på grund av svårigheterna att rekrytera behöriga lärare. Skolverket har under de senaste åren arbetat med ett särskilt regeringsuppdrag för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever. Det har både handlat om generella insatser för att utveckla undervisningen och om riktade insatser med samordnings- och verksamhetsstöd till kommuner med en särskilt

¹² Korrelationskoefficienten mellan etableringsindex och väljarstödet för Sverigedemokraterna i riksdagsvalen 2014 och 2018 uppgår till -0,44 jämfört med -0,55 för de "röda" partierna och 0,76 för de "blåa" partierna.

stor andel nyanlända elever (Skolverket 2018f).¹³ Nedan illustreras fördelningen av nyanlända elever per kommungrupp (våren 2017) i relation till vårt etableringsindex.

Bild 2.7 Kommungruppsindelning enligt etableringsindex



Bilden visar andel nyanlända elever i grundskolan oktober 2017 (y-axeln) och kommungrupper (x-axeln).

Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket.

Som framgår av bilden är andelen nyanlända elever i grundskolan drygt fyra gånger så hög i kommunerna med svagast etableringsförutsättningar jämfört med i kommunerna med bäst etableringsförutsättningar. Det betyder i praktiken att kommunerna med sämst resurser och svagast förutsättningar sannolikt ställs inför stora utmaningar, utmaningar som kan komma att påverka kommunernas verksamheter under många år framöver.

I en ekonomisk prognos nyligen räknade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med att det behövs betydande ekonomiska förstärkningar både i ett kortsiktigt och i ett långsiktigt perspektiv för att garantera dagens nivå på välfärdsåtagandena (SKL 2018). Det handlar om demografiskt betingade kostnadsökningar i spåren av fler individer i gruppen unga i åldern 0–19 år samt fler äldre

¹³ Den tidigare regeringen beslutade bland annat att från 2016 höja schablonersättningen till kommunerna för asylsökande barns skolgång och förskola med 50 procent. För 2019 beräknades det motsvara ett totalbelopp på 224 miljoner kronor. Skolverket disponerade 2018 medel motsvarande drygt 500 miljoner för uppdrag i anslutning till nyanlända elever (Skolverket 2018f).

individer över 79 år. Behoven av resurser i både skola och äldreomsorg växer. Fram till 2022 talas det om behov av inkomstförstärkningar på 43 miljarder, en förstärkning motsvarande cirka 10 procent av kommunernas skatteintäkter jämfört med budgetåret 2018. Antalet sysselsatta beräknas behöva öka med 124 000 personer fram till 2025.

Skatt på arbetsinkomster är kommunernas viktigaste inkomstkälla samtidigt som skattekraften, som framgått, är mycket ojämnt fördelad mellan kommunerna. De demografiska förändringarna kommer alltså att bidra till att trycket på skattehöjningar ökar kraftigare i kommunerna med mest ogynnsamma förutsättningar. Det kommer att ställas krav på effektiviseringar av verksamheterna för att dämpa behovet av skattehöjningar, bland annat via mer av digitalisering och självservice. Dessutom kommer behovet av samverkan och regionalisering att skärpas, inte minst på utbildningsområdet. Men för att motverka allt för stora skillnader i serviceutbud och kvalitet, och för att bromsa utvecklingen mot ökade socioekonomiska och geografiska välfärdsklyftor, kommer sannolikt kraven på statliga tillskott till kommunsektorn också att öka. Regeringen har nyligen kommit överens med samarbetspartierna Centern och Liberalerna om justeringar i utjämnningssystemet för att gynna kommuner i glesbygdspräglade regioner, men det kommer också att krävas ökade statliga tillskott.

F. Tudelade etableringsförutsättningar

Hur ska man då förstå de stora geografiska skillnaderna i förhållande till "övergångsregimen" och regleringen av ungas och nyanländas väg in på arbetsmarknaden? Den komparativt och historiskt inriktade välfärdspolitiska forskningen ger tveklöst viktiga ledtrådar om skillnader mellan länder vad gäller institutionella förutsättningar för välfärden på övergripande nivå, men de mönster som framkommer behöver också fördjupas och förankras i kunskaper om lokala och regionala förutsättningar. Talar vi om möjligheterna för unga vuxna och utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden, få varaktiga jobb med goda försörjningsmöjligheter, blir det uppenbart att villkoren skiljer sig starkt mellan olika regioner och kommuner. Det geografiska utgångsläget, platsen där man växer upp eller dit man kommer, har avgörande betydelse för enskilda individers karriärvägar och sociala villkor.

Förändringarna på arbetsmarknaden i form av en tilltagande segmentering och uppdelning i arbetsvillkor, bland annat kopplad till utbildningsnivå och födelseland, gör det än mer angeläget att diskutera om den bild som erbjuds i forskningen om nationella övergångsregimer åskådliggör förutsättningarna på ett rättvisande sätt. Det gäller inte minst beskrivningen av den nordiska eller socialdemokratiskt präglade regimen.

Förändrade förutsättningar för utbildning, arbete och växande inkomstskillnader illustrerar att den socialdemokratiska regimen är satt under ett betydande tryck. En tydlig förändring på senare är, bara för att ta ett konkret exempel, gäller framväxten av allt fler tidsbegränsade jobb. Tidsbegränsade anställningar ger i allmänhet inte samma möjligheter till lärande och medinflytande på arbetsplatsen som en tillsvidareanställning. Unga är av naturliga skäl överrepresenterade bland tidsbegränsat anställda. Kvinnor har traditionellt varit överrepresenterade, men andelen har också vuxit påtagligt bland män under den senaste perioden. Bland personer med utländsk bakgrund är en dubbelt så stor andel tidsbegränsat anställda som bland personer med svensk bakgrund, en fjärdedel jämfört med 12–13 procent bland anställda med svensk bakgrund.

SCB:s statistik om befolkningens levnadsförhållanden talar även här för att det finns en platsbunden dimension. Andelen tidsbegränsat anställda är högre i kommunerna utanför storstadsregionerna. En betydligt högre andel lågutbildade hänvisas också till tidsbegränsade anställningar.

Möjligheterna på arbetsmarknaden påverkas följaktligen av såväl sociogeografiska, socioekonomiska som etniska bakgrundsfaktorer. Personer med låg utbildning, i yngre åldrar och med utländsk bakgrund är i högre grad hänvisade till atypiska jobb, ett mönster som är påtagligt i alla kommuner, inte minst i storstädernas invandrartäta förortsområden, men som blir än mer utslagsgivande i kommuner långt från storstadsregionerna.

Det behövs breda insatser både för att motverka tendenserna till ökad segmentering på arbetsmarknaden och för att förebygga de negativa sociala konsekvenserna av ökade skillnader i etableringsförutsättningar. I den här studien talar vi mycket om behovet av kompetenspolitiska insatser, ett närmande mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitik liksom om ett bredare engagemang från parterna i arbetslivet. Vi utgår främst från villkoren bland unga med svag utbildningsbakgrund, ofta i förening med utländsk bakgrund, men vill alltså betona att de utmaningar som tas upp också måste ses i ett sociogeografiskt perspektiv. Förutsättningarna i olika delar av landet skiljer sig åt, närmast

dramatiskt. Beaktar man inte dessa skillnader blir det svårt att utforma verkningsfulla insatser. Det blir dessutom omöjligt att erbjuda arbetsmarknads- och utbildningsinsatser som kommer i närheten av de grundläggande välfärdspolitiska målen om likvärdiga förutsättningar.

Med utgångspunkt i varierande sociala och geografiska förutsättningar blir det också tydligt att kompetenspolitiken bör vara sammanhållen, men flexibelt utformad och omfatta alternativa lösningar. En avgörande utgångspunkt är att politiken måste ta sikte på mer än instrumentell sysselsättningspolitik. Den *jobb först-linje* som präglat mycket av arbetsmarknadspolitik i Sverige och andra länder på senare år bryter inte de allt starkare tendenserna till social ofärd, exkludering och utestängning. En politik för inkludering av individer och grupper med ogynnsamma förutsättningar måste också omfatta maktaspekter. Det sistnämnda betyder att möjligheter till lärande och utbildning kommer i fokus.

Hur kan lågutbildade individers och gruppers möjligheter till goda jobb, trygga ekonomiska villkor och inflytande i arbets- och samhällsliv stärkas? Det handlar om möjligheter att få produktiva och utvecklande jobb med en löneutveckling i nivå med andra etablerade grupper på arbetsmarknaden. En långsiktig trend mot professionalisering och uppkvalificering av jobben gör detta än mer angeläget (Gangl 2000).¹⁴ Om dessa mål ska nås förutsätts möjligheter till yrkesutbildning och lärande i arbetslivet för de berörda individerna och ett ökat engagemang från arbetsmarknadens parter, branscher och företrädare för enskilda arbetsplatser. Den generella trenden att färre väljer yrkesutbildning, som varit så stark i Sverige men även i andra nordiska länder som räknas till den socialdemokratiskt präglade välfärdsregimen, måste brytas.

Fortsättningsvis kommer vi att behandla förutsättningarna för en kompetenspolitik, utifrån både ett svenskt och ett bredare internationellt perspektiv, för att slutligen landa i några konkreta exempel och rekommendationer på områden där utmaningarna är väldigt tydliga: ungas svårigheter att klara utbildning på grundläggande nivå, introduktionsprogrammen i gymnasieskolan och andra insatser utanför det reguljära utbildningssystemet med

¹⁴ I en studie om strukturella förändringar i ungas övergångar från skola till arbetsliv behandlade den tyske arbetsmarknadsforskaren Markus Gangl (2000) erfarenheterna i tolv europeiska länder. Studien fokuserade på utvecklingen under 1980- och 1990-talen och Sverige ingick inte i undersökningen. Men mycket talar för att resultaten också är relevanta för Sverige. En kraftig utbildningsexpansion, en hårdare konkurrens om jobben där formella utbildningsmeriter väger tyngre och en fortgående professionalisering, dvs. formaliserade yrkeskriterier som krav för tillträde till jobben, har försvagat lågutbildades ställning på arbetsmarknaden ytterligare.

fokus på lågutbildade och nyanlända. Men innan vi kommer in på olika komponenter inom kompetenspolitiken ska vi först i ett par kapitel diskutera några aspekter på den svenska arbetsmarknaden som har lyfts fram allt oftare på senare år, och som berördes helt kort inledningsvis, de så kallade matchningsproblemen. Flera av de sentida initiativ som har tagits kopplat till kompetenspolitiken, i Sverige och andra länder, kan inte förstås om man inte först borrar lite djupare i problembilden på arbetsmarknaden.

3. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LÅGUTBILDADE OCH NYANLÄNDA

Arbetslösheten har minskat påtagligt under senare år, även om vi alltså fortfarande ligger långt över de nivåer som rådde före den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Även om vi kanske står inför en ny lågkonjunktur talar det mesta för att den nuvarande arbetslösheten i hög grad är strukturellt betingad, dvs. inte i första hand ett resultat av låg arbetskraftsefterfrågan som på 1990-talet. Den hänger ihop med matchningsproblem, regionala obalanser, låg utbildning hos många arbetslösa och svårare etableringsförutsättningar för utrikes födda.

Matchningsproblemen kan bland annat härledas till följande förhållanden: Samtidigt som arbetskraftsbristen är mycket kännbar på delar av arbetsmarknaden är intresset för yrkesutbildning på gymnasial nivå relativt svagt. Den snabba tillväxten av andelen utrikes födda liksom den stora gruppen som inte klarar gymnasieskolan utgör också en stor utmaning för den svenska utbildnings- och arbetsmarknadsmodellen. I åldersgruppen 15–19 år ökade andelen utrikes födda i Sverige från cirka 10 procent 2012 till drygt 18 procent 2017 (SCB Befolkningsstatistik). Motsvarande andelar i åldrarna 20–24 år var 14 procent 2011 respektive 19 procent 2017. I åldersgruppen 25–34 år var andelarna 25 procent år 2012 och 26 procent år 2017. Den kraftiga ökningen av flyktinginvandringen under åren 2014 och 2015 var koncentrerad till relativt unga åldrar.¹⁵ Ökningen av gruppen nyanlända i tonåren har i sin tur återspeglats i en kraftig ökning av antalet personer i ett av de fem introduktionsprogram som infördes i gymnasieskolan i samband med gymnasiereformen 2011 (Gy11): språkin introduktion. Andelen elever i språkin introduktion har fördubblats och har motsvarat ungefär 10 procent av det totala elevantalet i gymnasieskolan de två senast redovisade läsåren: 2016/17 och 2017/18 (Skolverket Elevstatistik).¹⁶ Den preliminära statistiken för läsåret 2018/19 talade dock för en minskad andel.

¹⁵ Gruppen invandrare har följaktligen också en annan sammansättning i dag än under tidigare decennier. Andelen arbetskraftsinvandrare är mindre och andelen flyktinginvandrare större (Lundh & Ohlsson 1999). Det är ett mönster som också är mycket tydligt på EU-nivå. Åren 2011–2013 utgjorde arbetskraftsinvandrarna cirka 20 procent av det totala antalet migranter till EU-regionen. Andelen flyktingar och anhöriginvandrare var betydligt större (Martin m.fl. 2015).

¹⁶ Tyskland var ett annat land som tog emot många unga asylsökande åren 2014–2015. I olika delar av Tyskland, bland annat Bayern, initierades intressanta projekt med lärlingsutbildning för asylsökande inom ramen för landets tudelade utbildningssystem. Lärlingsutbildning erbjöds som en påbyggnad efter en tvåårig etableringsutbyggnad och kombinerades med språkutbildning,

Utmaningarna kopplade till integrationen av nyanlända på svensk arbetsmarknad är betydande. Flyktingar ställs inför större etableringsproblem än inhemskt födda, men också jämfört med andra migrantgrupper. Detta förhållande har flera naturliga orsaker. I en brett upplagd europeisk studie från 2016 framhölls tre förklaringar (BertelsmannStiftung 2016¹⁷): flyktingars utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenheter, psykologiska faktorer kopplade till svåra upplevelser i hemlandet och i samband med flykten samt ekonomiska incitament i anslutning till mottagarlandets bidragssystem och arbetsmarknadspolitik. Generellt sett kan osäkerheten om möjligheterna att få stanna i ett land också minska de individuella drivkrafterna att satsa på utbildning och arbete (OECD 2016a).¹⁸

SCB:s statistik visar att det tar åtskilliga år för flyktingar att nå en högre etableringsgrad i betydelsen en högre andel sysselsatta. Utgår vi från individer som var i åldrarna 20–24 när de anlände till Sverige år 2008 var enbart 16 procent förvärvsarbetande tre år efteråt, år 2011 (SCB Registerdata för integration). Tio år efteråt, år 2017, förvärvsarbetade 56 procent. Det var förvisso en låg andel, men skillnaden var då inte fullt så stor jämfört med samtliga individer i åldersgruppen. 2017 uppgick andelen förvärvsarbetande i åldersgruppen 20–24 år till drygt 65 procent enligt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik. Erfarenheterna talar för att det finns en åldersaspekt kopplad till etableringsprocessen. Unga etablerar sig snabbare än äldre.

3.1. En stark konjunktur och generationsväxling har underlättat etableringen för nyanlända

SCB:s statistik visar också att etableringsprocessen har gått snabbare på senare år, något som kan förklaras av konjunkturella förhållanden och en starkare utveckling på arbetsmarknaden. Bland flyktingar i åldern 20–24 år som anlände till Sverige 2008 förvärvsarbetade, som framgick ovan, enbart 16 procent 2011, dvs. tre år efter ankomsten. Av dem som kom 2014 förvärvsarbetade knappt 43 procent 2017. Motsvarande positiva utveckling kan urskiljas i åldersgruppen 25–34 år. Bland dem som anlände till Sverige 2008 förvärvsarbetade knappt 25 procent tre år efteråt.

mentorstöd och sociala stödinsatser. Programmet har väckt stort intresse hos både stora och små och medelstora industriföretag. Mer om detta kan man läsa i Anderson (2018).

¹⁷ Se även Konle-Seidl & Bolits (2016) för en översikt av olika studier om flyktingars etableringsvillkor inom EU.

¹⁸ Lagen från 2016 om tidsbegränsade treåriga uppehållstillstånd för flyktingar i Sverige har ifrågasatts med den utgångspunkten.

Bland dem som anlände 2014 förvärvsarbetade nära 51 procent 2017. I de sistnämnda åldrarna är emellertid sysselsättningsgraden högre än bland yngre vilket innebär att avståndet gentemot samtliga individer i åldersgruppen var större.

Sysselsättningsgraden bland samtliga bosatta i Sverige i åldrarna 25–34 år uppgick enligt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik till drygt 76 procent år 2017.

Jämförelser på EU-nivå talar för att Sverige har en mycket hög andel sysselsatta bland inrikes födda. Det gäller inte bara i ett längre tidsperspektiv utan också för senare år (2015–2017). Bland inrikes födda i åldersgruppen 20–64 var 85 procent sysselsatta i Sverige år 2017 jämfört med 73 procent som genomsnitt inom EU (Eurostat 2018a). Nivån var inte bara högre jämfört med EU-genomsnittet utan också högre än i andra nordiska länder.

Andelen sysselsatta bland utrikes födda var betydligt lägre. 2017 var andelen sysselsatta bland utrikes födda i åldern 20–64 år 70 procent. Det var en högre nivå än genomsnittet inom EU, men lägre än i till exempel Storbritannien och Tyskland. Sett över en lite längre period har sysselsättningsgraden bland utrikes födda dock ökat påtagligt i Sverige. 1997 uppgick andelen sysselsatta till 52 procent. Sysselsättningsgraden har ökat bland både inrikes födda och utrikes födda allt sedan slutet av 1990-talet, men utvecklingen har varit mest positiv för utrikes födda.

Den relativt starka utvecklingen ska inte bara relateras till konjunkturella förhållanden utan också ses i ljuset av den demografiska utvecklingen. Sverige delar det allmänna mönstret inom EU. Vi har en åldrande befolkning och en pågående generationsväxling på arbetsmarknaden. Trenden är att befolkningen ökar mest i högre åldrar.

Befolkningsframskrivningarna talar för en total befolkningsökning på 1 448 000 personer mellan åren 2015 och 2040 (Lindblad m.fl. 2015). Antalet äldre över 65 år förväntas öka med 773 000. Över hälften av befolkningsökningen sker alltså bland personer som har uppnått nuvarande pensionsålder. Det betyder i sin tur att försörjningsbördan tenderar att stiga.

Ett sätt att illustrera försörjningsbördan är att utgå från den så kallade demografiska försörjningskvoten som anger relationen mellan antalet individer i arbetsför ålder (20–64 år) och andelen unga (0–19 år) samt äldre (65 år och äldre) som försörjs av dem som är i arbete. 2013 uppgick kvoten till 1,76, dvs. det gick 1,76 individer i försörjningsberoende ålder på varje individ i arbetsför ålder. 2040 beräknas kvoten öka till 1,86. I och med att invandringen är koncentrerad till personer i unga åldrar med

många år kvar till pensionsåldern bidrar den till en mer dämpad utveckling av försörjningskvoten. Faktum är att Sveriges försörjningskvot förväntas utvecklas mer fördelaktigt under perioden fram till 2040 jämfört med flertalet andra länder inom EU. Det beror på en större förväntad invandring, men också på att födelsetalen i Sverige inte har sjunkit på samma sätt som i många andra europeiska länder (Lindblad m.fl. 2015, Martin m.fl. 2015). Men en förutsättning för att de potentiellt positiva effekterna av en lägre försörjningskvot ska infrias är att invandrare får lättare att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessutom måste vi ta hänsyn till betydande regionala och kommunala variationer. Som framgick av föregående kapitel är de demografiska förutsättningarna betydligt mer ogynnsamma i landsbygdspräglade kommuner än i storstadsområden. De sociodemografiska skillnaderna mellan kommunerna förväntas öka under de kommande åren. Dessutom är förutsättningarna på arbetsmarknaden svårare och etableringsmöjligheterna för utrikes födda svagare utanför storstadsregionerna.

3.2. Låg utbildning bland utrikes födda

En generell utmaning är att andelen lågutbildade är betydligt större bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Arbetsmarknadsinträdet går lättare för migranter med högre utbildning (SCB 2018).¹⁹ Skillnaderna är särskilt påtagliga om man jämför individer som enbart har utbildning på grundskolenivå med individer med fullbordad gymnasieutbildning (Åslund m.fl. 2017). Bland inrikes födda män i åldrarna 25–34 år är det cirka 10 procent som tillhör gruppen förgymnasialt utbildade, dvs. de har inte fullbordat en utbildning på gymnasial nivå (SCB Befolkningens utbildning).²⁰ Bland kvinnorna är andelen 6 procent. Dessa andelar har varit relativt stabila sedan år 2000.

Bland utrikes födda män i åldrarna 25–34 år är andelen förgymnasialt utbildade 32 procent, dvs. mer än tre gånger så stor som bland inrikes födda män. Andelen lågutbildade har också ökat under senare år. Bland utrikes födda kvinnor i samma åldersgrupp är andelen förgymnasialt utbildade 26 procent, mer än fyra gånger så stor som bland inrikes födda. Av flyktingarna som kom till något av EU-länderna år 2014–15 beräknas 15 procent ha haft

¹⁹ Försörjningsvillkoren och etableringsförutsättningarna på arbetsmarknaden är relaterade till flera faktorer, men utbildningsbakgrunden har stor betydelse. SCB gjorde 2018 en uppföljning av villkoren för flyktingar och flyktinganhöriga som kom till Sverige åren 1997–2001. Bland grupper som under många år levt med ekonomiskt bistånd och som haft betydande problem att etablera sig på arbetsmarknaden dominerade personer med förgymnasial utbildning (SCB 2018).

²⁰ De har inte heller någon fullbordad kortare gymnasieutbildning (kortare än tre år).

eftergymnasial utbildning, 40–50 procent utbildning på gymnasial nivå och 30–40 procent förgymnasial utbildning (BertelsmannStiftung 2016).²¹ Skillnaderna är emellertid stora beroende på flyktingarnas ursprungsland. Bland de flyktingar som kom till Sverige 2014 var det till exempel 40 procent av dem som kom från Syrien som hade gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå jämfört med 20 procent bland afghanerna och 10 procent bland eritreanerna. Andelen förgymnasialt utbildade var betydligt större bland migranterna från de två sistnämnda länderna (OECD 2016a).

Samtidigt är det viktigt att inte ha en för mekanisk syn på betydelsen av formella utbildningsmeriter. Bedömningarna av de framtida kvalifikationsbehoven talar inte för att de stora flaskhalsarna framöver gäller tillgången på eftergymnasialt utbildad arbetskraft. Översikter av förhållandena bland EU-länderna visar dessutom att utbildning på eftergymnasial nivå ger lägre avkastning för utrikes födda och individer med flyktingbakgrund jämfört med personer som fötts i landet (The Adecco Group 2017).²²

Vi kommer att återkomma till frågorna om de framtida kompetensbehoven i Sverige, men här räcker det med att konstatera att Sverige i likhet med andra länder inom EU står inför större knapphetsproblem vad gäller tillgången på arbetskraft på kvalifikationsnivåer som understiger eftergymnasial nivå (Martin m.fl. 2015). De formella kvalifikationer som förmedlas via reguljära utbildningsinstitutioner är inte heller helt avgörande. Det finns alternativa vägar att nå den kompetens som efterfrågas på olika delar av arbetsmarknaden, via informellt lärande, arbetslivserfarenhet och studier utanför det reguljära utbildningssystemet. Möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande och validering kan ha avgörande betydelse, när det gäller kompetenser på både lägre och högre nivåer. Vad som brister är ofta information om de alternativa vägar till lärande och förvärvsarbete som faktiskt erbjuds, via utbildningssystemet, arbetsmarknadspolitiken och branschernas egna kriterier för lärande. Informationsbrister drabbar både arbetssökande individer och arbetsgivare och

²¹ Förgymnasialt utbildade omfattar också en betydande grupp analfabeter. Totalt kom cirka 1,3 miljoner flyktingar till Europa under 2015, flertalet från Syrien, Afghanistan och Irak. 83 procent var under 35 år och män dominerade helt. 160 000 flyktingar sökte sig till Sverige. Det betyder i sin tur att Sverige näst efter Ungern var det land i Europa som tog emot flest flyktingar som andel av totalbefolkningen (1,67 procent).

²² Det kan naturligtvis finnas flera förklaringar till detta, varav en är diskriminering. Arbetsgivares svårigheter att värdera utbildningsmeriter från andra länder är en annan.

renderar välfärdsförluster för enskilda såväl som för samhället i stort.

3.3. Stora utmaningar återstår

Ett bredare kompetensförsörjningsperspektiv i kombination med välfärdspolitiska utgångspunkter talar för behovet att hitta nya vägar för att matcha lågutbildade och nyanlända till varaktig sysselsättning. Även om arbetsmarknaden alltså har utvecklats väldigt starkt och skapat nya möjligheter för resurssvaga grupper på senare år, återstår en rad utmaningar. Enligt en kartläggning som SCB genomfört avseende åren 2005 till 2016 minskade antalet individer i åldersgruppen 25–64 år med enbart förgymnasial utbildning från 841 000 till 610 000 personer (SCB 2017b). Samtidigt förändrades sammansättningen av gruppen påtagligt. Gruppen föryngrades och omfattade fler utomeuropeiskt födda. Andelen som var i åldern 20–34 år ökade från cirka 20 till 30 procent. Andelen utomeuropeiskt födda ökade till cirka 30 procent.

Arbetslösheten och den låga etableringsgraden för lågutbildade och utomeuropeiskt födda utgör fortsatt mycket stora utmaningar. Arbetslösheten för lågutbildade ökade samtidigt som sysselsättningsgraden minskade under perioden. En rapport från Arbetsförmedlingen bekräftar detta (Arbetsförmedlingen 2018a). Antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen som saknar fullbordad gymnasieutbildning har fördubblats på tio år, från 53 000 individer 2008 till 106 000 2018. Två tredjedelar av dessa har utomeuropeisk bakgrund och drygt hälften saknar fullständig grundskoleutbildning.

Många i gruppen med låg utbildning förvärvsarbetar, men de har osäkra anställningsförhållanden och återkommande arbetslöshetsperioder. Över 200 000 har jobb som normalt förutsätter fullbordad gymnasieutbildning. I vikande konjunktioner och i samband med uppsägningar löper de större risk att bli arbetslösa än andra anställda.

Samtidigt som matchningsproblemen tilltar och företrädare för många branscher signalerar akuta rekryteringsproblem kvarstår alltså en relativt betydande grupp med stora etableringssvårigheter. Här finns en potential för att förbättra kompetensförsörjningen och matchningen på svensk arbetsmarknad, givet att lågutbildade och nyanlända kan erbjudas kvalifikationer som motsvarar kraven för anställningsbarhet på en arbetsmarknad där jobben som enbart förutsätter förgymnasial utbildning blir allt färre. Det tas också en del steg i den riktningen. Längre fram i den här studien, i kapitel 6,

återkommer vi till några nya konkreta initiativ och verktyg kopplade till utbildning och arbete för lågutbildade och nyanlända.

3.4. Om det kommunala aktivitetsansvaret och den krympande andelen unga utan gymnasieutbildning

Andelen unga och unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning har minskat över tid. Gymnasieutbildningen har byggts ut och utbildningarna har förlängts. En mycket liten andel unga avstår i dag från att ta steget över till gymnasieskolan direkt efter grundskolan, trots att gymnasieutbildning formellt sett är frivillig. Även bland dem som inte är behöriga att studera på ett nationellt program fortsätter följaktligen det stora flertalet att studera på gymnasiet.

Även om gymnasieutbildning i Sverige, till skillnad från flera andra länder, alltså är frivillig finns det regler i bland annat skollagen som visar att den självklara utgångspunkten ändå är att ungdomar i övre tonåren förväntas ägna sig åt gymnasiestudier. Det är också de grundläggande problemen kopplade till arbetsmarknadsetablering och försörjning som motiverar ett starkt fokus på insatser som möjliggör för fler unga att fullfölja studier. Både grund- och gymnasieskolan rymmer flera möjligheter till förebyggande och stödjande insatser. I den tidigare alliansregeringens ungdomspolitiska proposition från mars 2014 framhålls några (Prop. 2013/14:191): Det ska finnas möjligheter till ”stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen, särskilt stöd och åtgärdsprogram, rätt att gå om en kurs, möjligheter att studera enligt ett individuellt anpassat program eller ett reducerat program” (s. 124). I samma andetag talas det om att det kommunala aktivitetsansvaret ska ses som ”det sista skyddsnätet” om alla dessa möjligheter till förebyggande insatser är uttömda.

Kommunerna har ett ansvar – ett så kallat *aktivitetsansvar*²³ – gentemot de ungdomar i åldrarna mellan 16 och 20 år som av någon anledning inte har påbörjat eller har hoppat av en gymnasieutbildning.²⁴ Gruppen som varken arbetar eller studerar (UVAS) i åldrarna 15–19 år är stor. Det handlar om cirka 7 procent bland inrikes födda killar och en nästan dubbelt så stor del bland utrikes födda. Bland tjejerna är andelarna en procentenhet lägre, både för inrikes födda och för utrikes födda.

Dessa ungdomar ska erbjudas åtgärder som i första hand syftar till att de ska fullfölja sina studier. Av de individer som första

²³ Tidigare talades det om ett informationsansvar.

²⁴ Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar regleras i 29 kap. 9 § i skollagen (Skollagen 2010:800).

halvåret 2018 ansågs tillhöra målgruppen för aktivitetsansvaret – och det handlade om cirka 77 900 personer – var 60 procent män och en majoritet (57 procent) hade utländsk bakgrund, dvs. de var antingen utrikes födda eller hade föräldrar som var födda i ett annat land (Skolverket 2018).²⁵ Över en tredjedel av ungdomarna var nyanlända, dvs. de hade invandrat till Sverige under de senaste fyra åren, och studerade på ett introduktionsprogram. Cirka 27 procent av ungdomarna var enligt Skolverkets redovisning i någon verksamhet, flertalet av dessa studerade på ett introduktionsprogram. De som var sysselsatta via en aktivitet förmedlad via aktivitetsansvaret utgjorde en närmast försumbar andel (6 procent av samtliga som registrerades som sysselsatta första halvåret 2018), vilket säger något om kommunernas svårigheter att uppfylla intentionerna med regelverket.

Flertalet av de ungdomar som ingått i målgruppen för aktivitetsansvaret har varit studerande på introduktionsprogram i gymnasieskolan. Enligt de senaste reglerna för aktivitetsansvaret som gäller från juli 2018 ska ungdomar som är inskrivna på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan inte längre omfattas av aktivitetsansvaret (Prop. 2017/18:183). Aktivitetsansvaret ska enbart omfatta unga som inte befinner sig i gymnasieskolan. Nyanlända som inte är folkbokförda och saknar personnummer i Sverige omfattas inte heller av ansvaret. Det betyder att målgruppen för kommunernas registrerings- och uppföljningsskyldighet i dag är betydligt mindre än tidigare.²⁶

Det har gjorts åtskilliga uppföljningar och omläggningar av reglerna för aktivitetsansvaret liksom dess föregångare över tid, men mycket talar för att det fortfarande finns en rad problem (Skolinspektionen 2018). Enligt anvisningarna ska huvudsyftet vara att möjliggöra för ungdomarna att återgå till studier, i andra hand ska det handla om att erbjuda praktik och arbete. De utmaningar som aktivitetsansvaret står inför sammanfaller i viss utsträckning med de utmaningar som kan identifieras i anslutning till introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. *Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning* har också pekat på sambanden mellan behovet av förstärkt karriärvägledning och insatserna för unga inom ramen för aktivitetsansvaret, inte minst

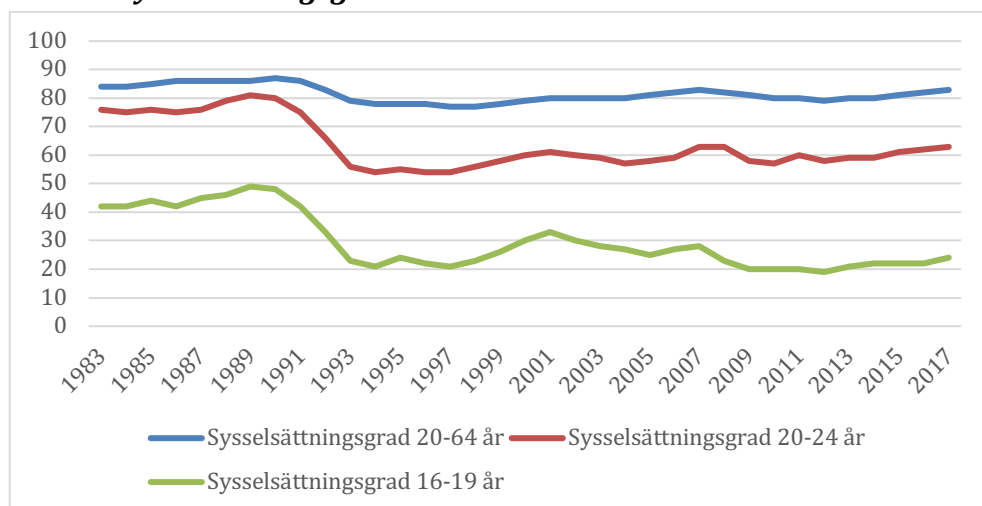
²⁵ Från 1 juli 2018 har det skett en rad förtydliganden av reglerna om vilka som utgör målgruppen för aktivitetsansvaret. Unga som har fullbordat en gymnasieutbildning med examen ska inte omfattas av insatserna. Inte heller elever som är inskrivna på introduktionsprogrammen ska alltså omfattas av aktivitetsansvaret.

²⁶ Antalet som omfattas av aktivitetsansvaret har redan minskat betydligt. När Skolverket gjorde den första sammanställningen av målgruppens storlek på riks- och kommunnivå år 2016 omfattades mer än 115 000 unga.

stödet för nyanlända (SOU 2019:4). I samband med att vi diskuterar introduktionsprogrammen i kapitel 6 återkommer vi till förutsättningarna för det kommunala aktivitetsansvaret.

Jämfört med 1980-talet och början av 1990-talet är det i dag färre som inte fullföljer en gymnasieutbildning och inte uppnår den kompetens som betraktas som en förutsättning för varaktig etablering på arbetsmarknaden, men gruppens storlek måste ändå betraktas som betydande. Så långt fram i tiden som in på 1980-talet, dvs. före införandet av programgymnasiet under 1990-talets första hälft, var det fortfarande cirka 10–15 procent som inte tog steget vidare över till gymnasieskolan direkt efter grundskolan. Före 1990-talskrisen fanns det ett visst utrymme på arbetsmarknaden för unga utan gymnasieutbildning. Det utrymmet är i dag mycket mer begränsat.

Bild 3.1 Sysselsättningsgrad i olika åldrar åren 1983–2017



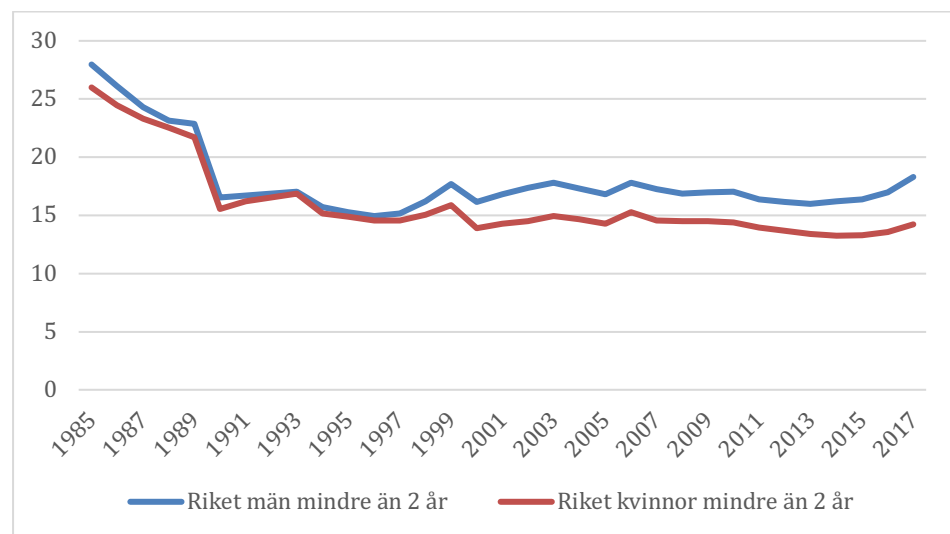
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

1990-talskrisen slog hårt mot yngre på arbetsmarknaden, vilket framgår av bild 3.1. Andelen sysselsatta i åldersgruppen 16–19 år halverades. Samtidigt överdrivs effekterna något i bilden. I arbetskraftsundersökningarna räknas individer som sysselsatta om de arbetat en timme under den vecka som undersökningen genomförts och många unga arbetar betydligt mindre än vad som motsvarar heltid (vid sidan av studier, under kvällar och helger). Dessutom tillkommer att de tvååriga yrkeslinjerna förlängdes till treåriga program i samband med programgymnasiets införande i början av 1990-talet. Det fick den omedelbara effekten att arbetskraftsutbudet minskade bland unga.

Andelen unga som inte påbörjar eller avslutar en gymnasieutbildning har följaktligen minskat över tid. De tidsserier

som Statistiska centralbyrån (SCB) presenterar går inte så långt tillbaka i tiden, men man kan urskilja ett tydligt mönster från mitten av 1980-talet. I bild 3.2 illustreras andelen unga vuxna i åldrarna 20–24 år som saknar kompetens motsvarande en tvåårig gymnasieutbildning. Andelen utan gymnasiekompetens på den nivån minskade påtagligt fram till början av 1990-talet, men har därefter stabiliserats runt 15 procent. Unga män är överrepresenterade i gruppen liksom utrikes födda och unga från studieovana hemmiljöer.

Bild 3.2 Andel 20–24-åringar med förgymnasial utbildning åren 1985–2017



Källa: SCB, *Befolkningens utbildning*.

4. MATCHNINGSPROBLEM OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING

När utbildningsfrågor diskuteras i anslutning till arbetsmarknaden landar diskussionen ofta i frågor om tillkortakommanden gällande matchningen mellan arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft och tillgången på arbetssökande. Det handlar inte enbart om tillgången på arbetskraft utan om att arbetsgivarnas kvalifikationskrav inte överensstämmer med arbetssökandes kompetensprofiler.

Matchningsproblemen kopplade till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden uppfattas inte sällan som betydande, det gäller i Sverige liksom i flera europeiska länder. Om matchningen inte fungerar försämras förutsättningarna för verksamhetsutveckling i privat och offentlig sektor samtidigt som arbetssökande individer drabbas av en rad negativa välfärdseffekter som en följd av förlängda arbetslöshetsperioder och låga inkomster.

Analyserna av matchningsproblemen rymmer ofta två aspekter: *för det första* tillgången på arbetskraft med olika yrkesprofiler och arbetsgivares rekryteringsmöjligheter, närmare bestämt brist på arbetskraft med efterfrågad yrkeskompetens, och *för det andra* de sysselsattas kunskaper och färdigheter och hur väl dessa är anpassade till de arbetsuppgifter de utför. I det första fallet definieras problemen med utgångspunkt från arbetsgivares svårigheter att tillsätta vakanta tjänster, i det andra fallet definieras matchningsproblemen med utgångspunkt från sysselsattas egna bedömningar av hur väl deras yrkeskunskaper motsvarar det jobb de utför. Båda typerna av felmatchning skapar följaktligen problem. I det här kapitlet ska vi diskutera vad det är för slags svårigheter som kan urskiljas, vilka konsekvenser de får och var ansvaret för att rätta till problemen ligger.

Det ska omedelbart sägas att riskerna för matchningsproblem generellt sett är större för yngre än för äldre på arbetsmarknaden (OECD 2015, OECD 2016c). Problem som hänför sig till att individer har en utbildning som gör dem överkvalificerade eller underkvalificerade i relation till befintliga jobb kan kompenseras av informellt lärande i arbetslivet. Unga har av naturliga skäl inte fått del av lika mycket lärande i arbetslivet som mer erfaren arbetskraft. Det sistnämnda är särskilt uppenbart i länder, som Sverige, där gymnasieskolan – och då även yrkesprogrammen – omfattar ganska lite av arbetslivsanknuten utbildning. Det är viktigt att hålla detta i åtanke. En individ kan i praktiken vara välmatchad vad gäller utbildningsnivån (och till och med överutbildad), men ändå

samtidigt underkvalificerad i relation till de faktiska krav som ställs på arbetsplatsen. Omvänt behöver inte en låg formell utbildningsnivå vara ett avgörande hinder för individers förmåga att vara produktiva och kreativa i sin yrkesroll givet att individerna tillgodogjort sig grundläggande och specifik kompetens på andra vägar, och då framför allt via organiserat arbetslivsorienterat lärande. Vi får anledning att återkomma till detta.

4.1. Kortsiktiga och långsiktiga perspektiv på matchning

Det finns både kortsiktiga och långsiktiga perspektiv på matchningen. Såväl i Sverige som i andra jämförbara länder har man kunnat konstatera att arbetsgivares utbildningskrav i viss mån styrs av konjunkturrella förhållanden. I tider när tillgången på arbetssökande är stor, dvs. under lågkonjunkturer, ökar utbildningskraven och under omvända konjunkturförhållanden sänks kraven. Under 1990-talets kris och finanskrisen 2008–09 innebar det att arbetssökande med högre utbildade fick acceptera jobb på lägre kvalifikationsnivåer. I praktiken betyder det att lågkonjunkturer kännetecknas av att lågutbildade trängs undan från arbeten som normalt inte kräver någon högre utbildningsnivå. Utbildning fungerar som ett sorteringsinstrument alldeles oavsett om utbildningsinnehållet är relevant i förhållande till de krav som arbetsuppgifterna ställer (Håkansson & Nilsson 2018, SOU 2019:3).

I olika prognoser kopplade till utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden på kortare och längre sikt betonas "systematiska" obalanser i utbudet och efterfrågan på arbetskraft. I Arbetsförmedlingens publikationer *Var finns jobben?* (Arbetsförmedlingen 2018c) och *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2018* (Arbetsförmedlingen 2018b) samt i SCB:s *Arbetskraftsbarometern 2017* (SCB 2017a) behandlas de närmaste årens utmaningar. Samtidigt som det finns en långsiktig trend i riktning mot en ökad efterfrågan på eftergymnasialt utbildad arbetskraft hämmar bristen på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft rekryteringsmöjligheterna i både privata och offentliga verksamheter. Detta leder till flaskhalsar som begränsar tillväxtmöjligheterna. Det gäller framför allt byggnadsverksamhet, tillverkningsindustri samt vård- och omsorgssektorn.

Men det finns också, som framhållits, en annan utmaning. Parallellt med att för få grundskoleelever väljer yrkesutbildningar som leder till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden, är det för många unga som inte har en fullständig grundskole- och gymnasieutbildning. Utrymmet på arbetsmarknaden för personer som saknar gymnasieutbildning fortsätter att minska. Det är också

ett mönster som bekräftas i SCB:s långa framskrivningar av utvecklingen. I *Trender och prognoser 2017* (SCB 2017c) är siktet inställt på år 2035. Här framträder en bild av att den sammantagna bristen kommer att bli mer påtaglig när det gäller gymnasialt yrkesutbildad än eftergymnasialt utbildad arbetskraft, givet att det inte sker några stora förändringar av unga individers utbildningsval. Efterfrågan på förgymnasialt utbildad arbetskraft kommer att fortsätta att minska samtidigt som efterfrågan på högskole- och universitetsutbildade som saknar tydlig professionsinriktning också kommer att avta.

Långtidsutredningarna i Sverige har traditionellt spelat en viktig roll för politiskt beslutsfattande och samhällsplanering.²⁷ Det gäller inte minst bedömningar av framtida demografiska förändringar, arbetskraftsbehov och utbildningsvolymen samt vilka krav förändringarna i arbetslivet ställer på utbildningssystemet. I Långtidsutredningen från 2015 (LU 2015) konstateras bland annat att vi har och kan förutse betydande obalanser och matchningsproblem på den svenska arbetsmarknaden. Tidsperspektivet i Långtidsutredningen var cirka 25 år och prognoserna inställda på år 2040.

I utredningen analyserades hur väl de sysselsattas utbildningsnivå och utbildningsinriktning matchade befintliga och framtida krav på yrkeskvalifikationer (se till exempel Lindblad m.fl. 2015). Det konstateras att en betydande grupp på svensk arbetsmarknad inte uppnår de formella utbildningskrav som ställs i arbetslivet. 35 procent av de sysselsatta hade år 2012 en lägre utbildning än vad som motsvarar treårigt gymnasium. Många av dessa arbetade i yrken som de inte uppfyllde utbildningskraven för. 47 procent av de sysselsatta i befolkningen hade jobb där en treårig gymnasieutbildning är ett grundkrav, men enbart 26 procent av de sysselsatta hade en treårig gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå. Problemen bedöms kvarstå fram till 2040. Under det sistnämnda året antas 45 procent av samtliga jobb ställa krav på treårig gymnasieutbildning samtidigt som enbart 29 procent av de sysselsatta förväntas ha en högsta utbildning på den nivån.

En slutsats är följaktligen att matchningsproblemen mellan arbetslivets behov och arbetskraftens kompetens kommer att kvarstå. Man utgår också från att migrationen inte kommer att lösa dessa problem. Å ena sidan framhålls att många bedömare överskattat behovet av arbetskraft med längre utbildning på eftergymnasial nivå samtidigt som man underskattat storleken på

²⁷ Den första Långtidsutredningen presenterades 1948 och därefter har utredningar gjorts regelbundet med cirka fem års mellanrum.

gruppen som inte har eller uppnår kvalifikationer motsvarande en treårig gymnasieutbildning. Å andra sidan konstateras, som vi var inne på tidigare, att relationerna mellan kvalifikationskrav och utbildningsnivåer inte får tolkas för statiskt. Brister i formell utbildning kan kompenseras via informellt lärande, dvs. via arbetslivserfarenhet och lärande på arbetsplatser. Det sistnämnda gäller framför allt yrkeskvalifikationer på gymnasial nivå. Samtidigt är förutsättningarna för det informella lärandet sannolikt varierande på olika yrkesområden och olika delar av arbetsmarknaden. Individer med lägre grundutbildning, otryggare och mindre stabila sysselsättningsförhållanden får i mindre utsträckning del av informellt lärande på arbetsplatser jämfört med personer med fasta och längre anställningar.

I anslutning till bedömningarna i LU 2015 fick Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Arbetsförmedlingen ett gemensamt regeringsuppdrag att studera kompetensförsörjningen på regional nivå (Tillväxtanalys och Arbetsförmedlingen 2016). I rapporten gjorde myndigheterna lite mer optimistiska antaganden än LU 2015 när det gällde i vilken utsträckning den ökade migrationen skulle kunna kompensera för kompetensbrister på nationell och regional nivå. Men slutsatserna blev ändå likartade. De stora flaskhalsarna under perioden fram till 2040 gäller inte så mycket tillgången på arbetskraft med eftergymnasial utbildning utan framför allt arbetskraft med yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå. I rapporten utgick man från en regional indelning med så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner). En FA-region omfattar ett geografiskt område inom vilket individer kan bo, studera och arbeta utan allt för långa pendlingsavstånd. Det förväntas att två av tre FA-regioner kommer att kännetecknas av brist på gymnasialt utbildad arbetskraft år 2040. Bland åtgärderna för att motverka dessa bristfenomen rekommenderas ökade möjligheter till validering av yrkeskompetens, men framför allt insatser för att öka rekryteringen till yrkesprogrammen i gymnasieskolan.

4.2. Mönster i ungas utbildningsval

Utmaningarna i anslutning till att matcha utbildningsutbudet mot arbetslivets efterfrågan är mångbottnade. Vad är det som påverkar elevers utbildningsval? Det kan inledningsvis finnas anledning att lyfta fram några mönster i ungas väg från grundskolan till gymnasieskolan. Talar vi om valen till gymnasieskolan kan vi identifiera tydliga mönster i utbildningsvalen kopplade till elevers geografiska hemvist, socioekonomiska bakgrund, kön och etnicitet.

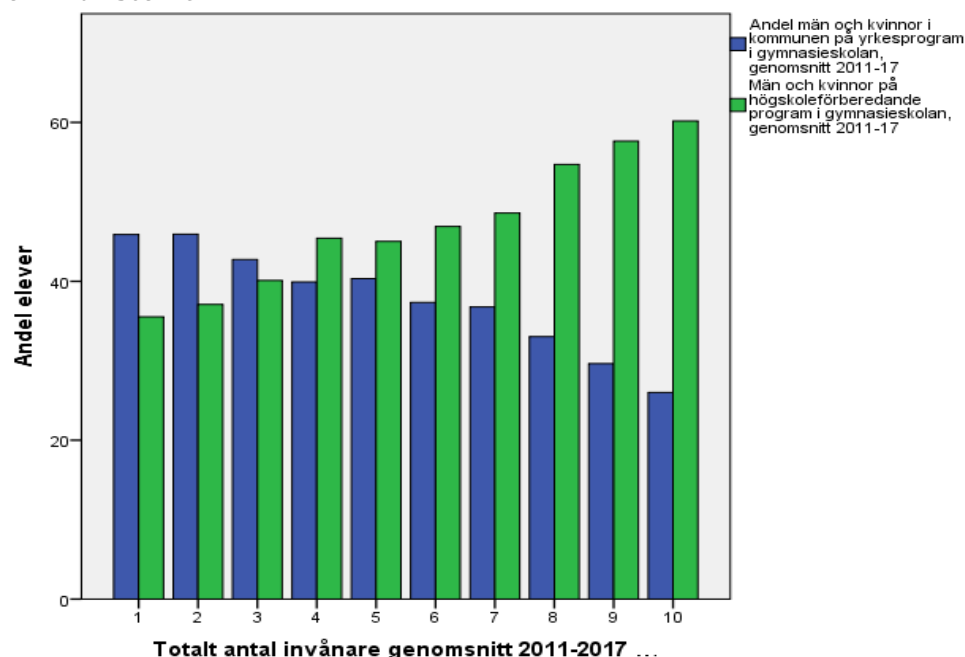
Dessa mönster är förvisso välkända, men trots det viktiga att framhålla när förutsättningar för en bättre matchning mellan utbildningssystemet och arbetslivet diskuteras. De olika bakgrundsfaktorerna tycks ha en riktningsgivande betydelse för utbildningsvalen, några är relaterade till varandra medan andra är fristående. De mönster som kan urskiljas i Sverige är långt ifrån unika och går igen i andra jämförbara länder i Europa. Innan vi går in på de aktuella mönstren ska det återigen betonas att andelen elever på yrkesprogram har minskat i Sverige över tid. Nedgången har också varit ganska dramatisk på senare år, efter Gy11-reformen. Andelen studerande på yrkesprogram har minskat till cirka 27 procent av det totala elevantalet i gymnasieskolan läsåret 2017/18 (Skolverket 2018a).²⁸ Det ska sägas att den nedåtgående trenden bland unga att söka yrkesutbildningar på gymnasial nivå långt ifrån är något unikt svenskt fenomen, även om den exakta fördelningen av elever mellan studieförberedande utbildningar och yrkesutbildningar i gymnasieskolan i hög grad skiljer sig åt mellan länder (SOU 2016:77, se kapitel 7).

A. Det sociogeografiska rummet har betydelse för utbildningsvalet

Elever i kommuner med färre invånare väljer i högre grad yrkesutbildning jämfört med elever i större kommuner. I befolkningsrika kommuner väljer elever i större utsträckning högskoleförberedande utbildning. I bild 4.1 är kommunerna i Sverige indelade i tio grupper (decilgrupper) efter befolkningsstorlek (från små till stora). Staplarna visar den procentuella andelen elever på yrkesutbildning respektive högskoleförberedande utbildning (genomsnitt för åren 2011–17). Det kan parentetiskt noteras att en stor andel av yrkeseleverna studerar på en gymnasieskola i en annan kommun än där de bor. Höstterminen 2017 var det 43 procent av yrkeseleverna som följde utbildningen i en annan kommun än hemkommunen (Skolverket 2018c).

²⁸ Det kan dock noteras att den långa nedgången i intresset för att söka yrkesprogram vändes i en svag uppgång läsåret 2017/18. Det återstår att se om det handlar om ett trendbrott.

Bild 4.1 Andel elever på olika gymnasieprogram i relation till kommunstorlek



Bilden visar andel elever yrkesprogram och högskoleförberedande program i relation till kommunstorlek (totalbefolkning), genomsnitt åren 2011-17.

Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket 2018a och SCB Statistikdatabasen.

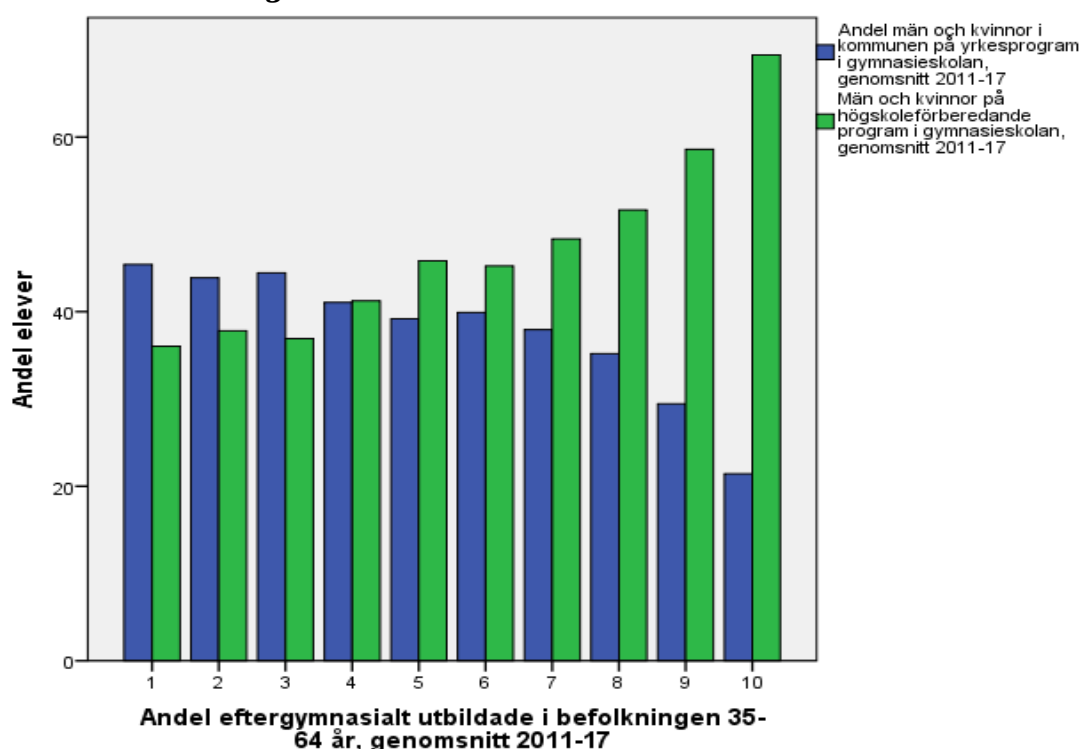
På introduktionsprogrammen studerar de elever som inte är behöriga att läsa ett nationellt program i gymnasieskolan, dvs. de har inte uppnått en utbildning som motsvarar målen i grundskolan. Totalt handlade det om cirka 17 procent av det totala elevantalet läsåret 2017/18 (Skolverket 2018a). Tittar man på fördelning av eleverna på introduktionsprogrammen (IM) mellan stora och små kommuner är mönstret inte lika tydligt som fördelningen av elever på yrkesprogram respektive högskoleförberedande program. Andelen elever på IM tenderar att vara större i små och stora kommuner medan andelen är något mindre i mellanstora kommuner. Totalt gick 14 200 elever läsåret 2017/18 på de två introduktionsprogram som har mest yrkesutbildningsinslag, yrkesintroduktion och programinriktat val. 59 000 elever var inskrivna på något av de fem introduktionsprogrammen varav 32 000 följde språkintrödningsprogram (Skolverket 2018a).

B. Den socioekonomiska bakgrunden påverkar utbildningsvalet

Det finns, som framgick i kapitel 2, en rad olika mått på socioekonomiska villkor i en kommun. Såväl andelen invånare med

varaktigt låg ekonomisk standard²⁹ eller fattigdomsrisk som andelen eftergymnasialt utbildade av den vuxna befolkningen i kommunen visar starka samband med elevers val till gymnasieskolan. I bild 4.2 illustreras andelen elever på yrkesprogram och högskoleförberedande program i relation till andelen vuxna invånare i kommunerna med eftergymnasial utbildning i åldersgruppen 35–64 år. Kommunerna är indelade i decilgrupper efter hur stor andel av den vuxna befolkningen som har en eftergymnasial utbildning (från lägst till störst).

Bild 4.2 Andel elever på olika gymnasieprogram i relation till kommunal utbildningsnivå



Bilden visar andel elever på yrkesprogram och högskoleförberedande program i relation till andelen högskoleutbildade i kommunerna (i åldern 35–64 år), genomsnitt 2011–17.

Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket 2018a och SCB Befolkningens utbildning.

Fördelningen påminner om det mönster för utbildningsvalen som kunde urskiljas i anslutning till befolkningsstorleken i kommunerna. Det finns naturligtvis ett samband mellan kommunernas befolkningsstorlek och andelen eftergymnasialt

²⁹ Varaktigt låg ekonomisk standard definieras som andelen individer som tillhör ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som understiger 60 procent av värdet för samtliga. SCB presenterar uppgifter på kommunnivå för år 2016 (SCB Inkomströrlighet – Län/kommun).

utbildade. Andelen eftergymnasialt utbildade är betydligt större i befolkningsrika kommuner än i mindre kommuner. Och ju större andel eftergymnasialt utbildade i kommunerna, desto färre unga väljer yrkesutbildning efter grundskolan. Som framgick i kapitel 2 är andelen eftergymnasialt utbildade särskilt låg i landsbygdskommuner långt från storstadsregionerna.

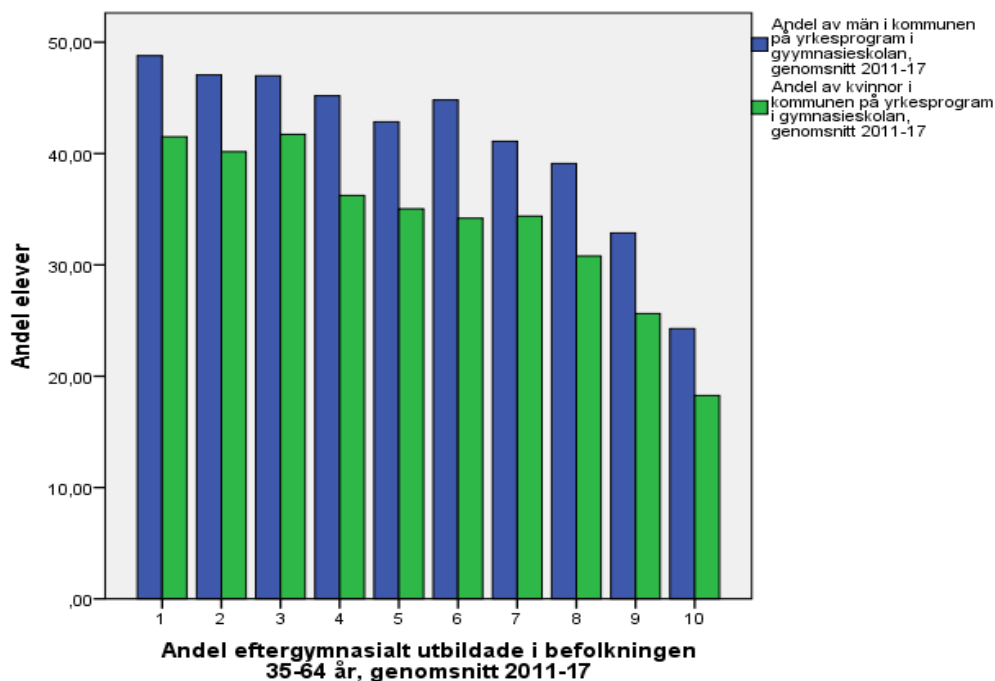
Det finns också, som väntat, ett starkt samband mellan andelen eftergymnasialt utbildade och andelen elever i IM i kommunerna. Ju högre andel eftergymnasialt utbildade i kommunen desto lägre andel elever på IM.³⁰ Genomsnittligt för åren 2011–17 uppgick andelen elever på IM till cirka 8 procent i den tiondel av kommunerna som hade högst andel eftergymnasialt utbildade i befolkningen i åldrarna över 35 år, medan andelen i den tiondel av kommunerna som hade lägst andel eftergymnasialt utbildade utgjorde cirka 18 procent.

C. Flickor och pojkar gör olika utbildningsval

Fler pojkar än flickor väljer att studera på yrkesprogram i gymnasieskolan. Det omvända gäller för högskoleförberedande program. I bild 4.3 relateras andelen pojkar och flickor på yrkesprogram till samma kommunindelning som i bild 4.2, dvs. kommunerna har rangordnats i decilgrupper efter hur stor andel av den vuxna befolkningen som har eftergymnasial utbildning.

³⁰ Korrelationskoefficienten uppgår till strax under -0,6. Det negativa sambandet mellan andel vuxna med eftergymnasial utbildning och elever på IM i kommunerna är alltså starkt även om sambandet mellan befolkningsstorlek och andel elever på IM inte är lika framträdande.

Bild 4.3 Andel unga män och kvinnor på yrkesprogram



Bilden visar andel unga män och kvinnor på yrkesprogram i relation till andel högskoleutbildade i kommunerna (i åldern 35–64 år), genomsnitt 2011–17.

Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket 2018a och SCB Befolkningens utbildning.

En betydligt större andel pojkar än flickor återfinns på IM, vilket både återspeglar pojkars svagare prestationer i grundskolan och den stora andelen pojkar bland de nyanlända i de aktuella åldrarna. Skillnaderna är genomgående stora, men större i kommunerna med lägre andel eftergymnasialt utbildade (och mindre befolkningsstorlek) än i kommuner med större andel högutbildade.

D. Elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade i gruppen som inte fullföljer grundläggande utbildning

Elever med utländsk bakgrund består av barn och ungdomar som är utrikes födda eller födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Gruppen klarar i mindre utsträckning målen i grundskolan och gymnasieskolan. Enligt Skolverkets sammanställning av studieresultaten i grundskolan för läsåren 2012/13 till och med 2016/17 var det cirka 91 procent av eleverna med svensk bakgrund som uppnådde kraven för behörighet till ett yrkesprogram i gymnasieskolan jämfört med 68 procent av eleverna med utländsk bakgrund (Skolverket. Betyg och prov – Riksnivå).

Samtidigt ska det noteras att det framför allt är elever som har kommit sent till Sverige som har svårigheter att fullfölja utbildningen. Bland elever som var födda utomlands och anlänt till Sverige 2008 eller senare var det 47 procent som uppnådde kraven för behörighet till ett yrkesprogram. Detta bidrar också till att tillströmningen till IM och framför allt programmet språkintröduktion i gymnasieskolan blir stor. Samtidigt är fördelningen av nyinvandrade elever mycket ojämn mellan olika kommuner. Ser vi till andelen nyanlända elever i grundskolan, dvs. elever som kommit till Sverige de senaste fyra åren, är det viktigt att betona att även om det största antalet elever finns i storstäderna är andelen nyinvandrade, som framgick i kapitel 2, betydligt större i mindre kommuner. I så kallade pendlingskommuner nära mindre städer samt i landsbygdskommuner var andelen nyinvandrade grundskoleelever cirka dubbelt så stor (runt 14 procent) jämfört med riksgenomsnittet hösten 2017 (Skolverket 2017a). Det finns som framhölls tidigare ett starkt negativt samband mellan andelen nyinvandrade elever i grundskolan och socioekonomiska förutsättningar i kommunerna i termer av andel eftergymnasialt utbildade och genomsnittlig inkomst. Högst andel nyinvandrade elever hade följande tre kommuner: Högsby i Kalmar län, Ljusnarsberg i Örebro län samt Lessebo i Kronobergs län. I dessa tre kommuner var andelen nyinvandrade elever högre än 30 procent.

Utgår vi från redovisningen av studieresultat för avgångselever på nationella program, i detta fall läsåret 2016/17, kan vi konstatera att andelen elever med utländsk bakgrund som uppnår kraven för gymnasieexamen är cirka 10 procentenheter lägre jämfört med elever med svensk bakgrund (81 respektive 92 procent). Här är skillnaden inte så stor mellan elever som kommit sent till Sverige och uppgiften för hela gruppen med utländsk bakgrund. Skillnaderna i prestationer mellan elever vars föräldrar har olika utbildningsnivå är större än skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund.

Det ska också sägas att elevernas val mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program skiljer sig åt. Elever med utländsk bakgrund väljer i högre grad högskoleförberedande program än elever med svensk bakgrund. Lsåret 2017/18 hade 32 procent av eleverna i gymnasieskolan utländsk bakgrund (Skolverket 2018a). De utgjorde 23 procent av eleverna på nationella program. De representerade emellertid enbart 19 procent av eleverna på

yrkesprogram jämfört med 25 procent av eleverna på högskoleförberedande program.

Sammanfattningsvis kan vi se hur fördelningen av elever på högskoleförberedande respektive yrkesinriktad gymnasieutbildning visar tydliga samband med kommuners befolkningsstorlek, ungas socioekonomiska bakgrund, kön och etnicitet. Dessa strukturella mönster måste rimligtvis påverkas om utbildningsvalen ska ledas i en riktning som i högre grad motsvarar aktuella och framtida kompetensbehov i arbetslivet och som samtidigt ger enskilda individer bästa tänkbara förutsättningar att utvecklas i enlighet med egna förutsättningar och intresseinriktningar. Här ska framför allt den första utmaningen lyftas, matchningsproblemen kopplade till arbetslivets behov. Innan vi avrundar detta kapitel ska vi ta upp principiella frågor rörande ansvaret för matchningen och ge ytterligare några omvärldsperspektiv på hur matchningsvillkoren i Sverige.

4.3. Ansvaret för matchningen – ett effektivitetsperspektiv

Hur kan man då se på ansvaret för matchningen? Det ska omedelbart sägas att ansvaret för en fungerande matchning inte bara faller på stat och kommun. Uttrycket kompetenspolitik (*Skills policy*), som bland annat används flitigt i OECD:s och ILO:s rapporter, omfattar två dimensioner: möjligheten för medborgare att utveckla sina kompetenser under hela livsrytmen (det livslånga lärandet) såväl som att nyttja de kompetenser de har på effektivast möjliga sätt. Här blir det tydligt att enskilda arbetsgivare och löntagare också har ett ansvar. Ett målmedvetet arbete för att utveckla arbetsplatser med attraktiva jobb och karriärmöjligheter för personalen underlättar arbetskraftsrekrytering, och påverkar också indirekt utbildningsvalen.

En kartläggning som avsåg förhållandena i samtliga EU-länder år 2012 urskiljde 20 yrkesområden som omfattade så kallade flaskhalsyrken, dvs. yrken där arbetsgivare rapporterade att det var svårt att rekrytera ny arbetskraft eller där rekryteringsprocessen tog lång tid (Martin 2015).³¹ Resultaten av kartläggningen understryker arbetsgivarnas ansvar för att mildra matchningsproblemen. Inom sju yrkesområden framstod den bristande tillgången på utbildade som det avgörande problemet. Jobbens låga attraktionskraft och arbetskraftens begränsade

³¹ Åtta av yrkesområdena omfattade krav på utbildning på eftergymnasial nivå.

rörlighet framstod som lika tungt vägande orsaker till rekryteringsproblemen.

Kompetensförsörjningen påverkas inte enbart av utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Informellt lärande i arbetslivet är en viktig förutsättning för kompetensutveckling och för innovationskraft i företag såväl som i offentliga verksamheter, liksom för individers välbefinnande och omställningsförmåga. I Sverige är det också en relativt stor andel av de anställda som deltar i någon form av organiserat lärande i anslutning till förvärvsarbetet, samtidigt som en relativt begränsad andel går kurser på fritiden.³²

Men även om flera aktörer är inblandade har stat och kommuner ett särskilt ansvar för att matchningen fungerar, främst genom utbildningssystemets och arbetsmarknadspolitikens utformning. Inte minst gymnasieutbildningen för både unga och vuxna är en viktig pusselbit i den nationella kompetensförsörjningen med omedelbara effekter på etablerings- och försörjningsvillkor för individer liksom på utvecklingsmöjligheter för privata och offentliga verksamheter. Talar vi om problem rörande kompetensmatchningen för unga och andra nytilkommande på arbetsmarknaden är det offentliga ansvaret mer uttalat. Då handlar det i första hand om hur väl utbildningssystemet är organiserat för att möta arbetslivets krav, inte om förutsättningarna för informellt lärande i arbetslivet (OECD 2016c). Stat och kommuner har också det övergripande ansvaret för att involvera arbetsmarknadens parter liksom företrädare för branscher och företag i strävandena efter att utveckla kompetensförsörjningen i en riktning som bättre motsvarar arbetslivets behov.

Samtidigt finns det viktiga effektivitetsaspekter på kompetenspolitiken så som den till exempel formuleras i OECD:s rapporter. Effektivitetsaspekten är också central i alla frågor om hur utbildning i olika former ska planeras för att tillgodose grundläggande krav på kvalitet, likvärdighet och tillgänglighet – i förening med att utbildningsutbudet så långt som möjligt ska motsvara individers önskemål och arbetslivets behov. Att förena alla dessa ambitioner är naturligtvis inte lätt, det kan finnas åtskilliga målkonflikter. Resurserna är inte heller outtömliga. De som ansvarar för utbildningssystemet på olika nivåer, allt från den

³² Enligt uppgifter från EU är andelen som under ett år har deltagit i något organiserat lärande under arbetstid knappt 70 procent i Sverige jämfört med drygt 60 procent som genomsnitt i EU. Motsvarande uppgifter avseende andelarna som deltagit i kurser på fritiden är 17 procent i Sverige och drygt 30 procent i EU. Sverige uppvisar den näst lägsta nivån för fritidsstudier bland samtliga EU-länder. Se Cedefop (2015), figur 55.

enskilde huvudmannen till ansvariga på statlig nivå, ställs inför val gällande hur resurserna ska nyttjas på bästa sätt för att infria inte alltid helt lättförenliga mål.

I OECD-rapporten *Responsive School Systems* (OECD 2018) framhålls betydelsen av att samverkan och samordning av utbildning, på lokal och regional nivå, inte bara skapar förutsättningar för att reducera utbildningskostnaden per elev utan också i högre grad gör det möjligt att möta differentierade utbildningsbehov, kopplade till enskilda elever och det omgivande arbetslivet. Möjligheterna ökar att erbjuda särskilt stöd till elever som är i behov av detta liksom att i högre grad göra utbildningarna likvärdiga. Det handlar alltså inte enbart om att undvika kostnadsgenererande fragmentisering och småskalighet på utbildningsområdet utan om att använda resurserna mer effektivt för att nå mål som ökad undervisningskvalitet, likvärdighet och riktat stöd till elever med särskilda behov – samtidigt som förutsättningarna att forma utbildningarna efter enskilda elevers intressen och arbetslivets behov faktiskt förbättras. Här finns en latent motsättning mellan ett decentraliserat styrningssystem som ger stor etableringsfrihet för olika aktörer på utbildningsområdet och behovet av en rationell organisation med höga krav på kostnadseffektivitet, utbildningskvalitet och likvärdighet.

I en studie som OECD presenterat om yrkesutbildningen i gymnasieskolan i Sverige framhålls liknande synpunkter (Kuczera & Jeon 2019). Det konstateras att skolenheterna som erbjuder yrkesutbildning är relativt små, sett till det genomsnittliga antalet elever, vilket både bidrar till höga genomsnittskostnader för lokaler och utrustning och försvårar ett mer differentierat utbildningsutbud. Man pekade också på att förekomsten av olika kommunala och privata (fristående) utbildningsarrangörer, som konkurrerar om eleverna under marknadsliknande förhållanden, försvårar en samordning på yrkesutbildningsområdet för att bättre tillgodose arbetslivets kompetensbehov.

I OECD:s studier erkänns samtidigt att alltför långtgående strävanden efter kostnadseffektivitet kan gå ut över nödvändigheten att ge goda utbildningsmöjligheter utan överdrivna krav på pendling i mindre befolkningstäta regioner. Rationaliserings- och likvärdighetsperspektivet får inte enbart odlas utifrån storstadsregionernas perspektiv. Utbildning måste tillgängliggöras också i gles befolkade landsändar. Behovet av samverkanslösningar mellan olika huvudmän blir än mer trängande i glesbygd, men pendlingsavstånden sätter en gräns för hur geografiskt spridda samverkansområdena kan bli.

4.4. Ett omvärldsperspektiv på felmatchning i Sverige

Hur ser då utmaningarna gällande kompetensförsörjningen ut i Sverige i ljuset av förhållandena i andra länder? EU:s yrkesutbildningsorgan Cedefop har tagit de första stegen att utveckla ett europeiskt kompetensindex (European skills index).³³ Syftet med detta index är inte bara att urskilja genomsnittliga utbildningsnivåer över tid, och identifiera skillnader mellan EU-länder, utan också att värdera hur väl befolkningens kompetens i olika länder motsvarar arbetslivets behov.

Det samlade indexet baseras på en sammanvägning av indikatorer under tre huvudområden: kompetensaktivering, kompetensutveckling och kompetensmatchning. I det första huvudområdet väger insatser inom arbetsmarknadspolitiken tungt. I det andra huvudområdet återspeglas befolkningens utbildningsnivå, utbildningsinriktning och färdigheter på olika områden (enligt bland annat PISA-undersökningarna av 15-åringars kunskaper/färdigheter). Det tredje huvudområdet mäter graden av felmatchning ("mismatch"), bland annat via uppgifter om långtidsarbetslöshet och andel överkvalificerade (i relation till arbetsuppgifter).

Den generella bilden är att Sverige liksom de övriga nordiska länderna faller väl ut. Sverige tilldelas mycket höga värden när det gäller såväl aktivering som kompetensutveckling (även om det finns en del frågetecken gällande hur man mäter de olika indikatorerna). Utfallet vad gäller kompetensutveckling försämrar på grund av att andelen unga som deltar i yrkesutbildning i gymnasieskolan är låg. Sveriges relativa position försämrar också av att utfallet på det tredje huvudområdet, gällande kompetensmatchning, är svagt. Det handlar alltså inte bara om matchningen mellan de jobb som utförs och de förvärvsarbetandes utbildningsnivå (så kallad över- eller underutbildning). Det handlar om matchningen mellan jobbens kompetenskrav och karaktären på de kunskaper och färdigheter som arbetstagare besitter (över- eller underkvalificering). Uppgifterna förstärker bilden av att kopplingen mellan utbildningssystemet och arbetsmarknaden är en utmaning för Sverige. Men det talar också för behovet av bättre möjligheter till lärande i arbetslivet.

I flera rapporter och prognoser framhålls att en allt större andel av arbetskraften upplever att deras kunskaper och färdigheter inte

³³ Utförliga uppgifter om hur indexet är konstruerat och hur olika medlemsländer faller ut finns på hemsidan *Skills Panorama* (<http://skillspanorama.cedefop.europa.eu/bg/node/13006>).

nyttjas fullt ut i arbetet, ett fenomen som ofta kallas för överkvalificering och blir allt vanligare i många länder (Cedefop 2017).³⁴ Det gäller i Sverige såväl som i andra länder. Både under- och överkvalificering får ogynnsamma återverkningar för berörda individer och i förlängningen negativa effekter på arbetsproduktiviteten.³⁵ Flera faktorer spelar roll i sammanhanget. Personer vars kompetenser är dåligt matchade mot de arbetsuppgifter de utför drabbas enligt flera studier av sämre löneutveckling och svagare karriärutveckling och känner mindre tillfredsställelse i jobbet (OECD 2016c). Det sistnämnda kan leda till större kostnader för personalomsättningar och sjukskrivningar. Men bristande anpassning mellan anställdas kompetensmässiga förutsättningar och arbetsuppgifter kan också leda till svagare innovationsförmåga och ökade svårigheter att introducera ny teknik i enskilda arbetsorganisationer. Samtidigt kan inlåsningsen av överkvalificerad arbetskraft i mindre produktiva verksamheter skapa rekryteringsproblem i mer produktiva och växande organisationer, något som i förlängningen dämpar tillväxtkraften i ekonomin som helhet.

4.5. Felmatchning – en växande utmaning

Problemen med felmatchning i Sverige uppmärksammades också i ett projekt som genomfördes av OECD för ett par år sedan där en studie specifikt behandlade villkoren i Sverige (OECD 2016b). I studien påtalas att 34 procent av de anställda i Sverige hade ett jobb som inte var relaterat till deras tidigare utbildning och att 39 procent uppgav att deras kvalifikationer inte matchade kraven i arbetet (dvs. de kunde betraktas som antingen under- eller överkvalificerade). Problemen med bristande kompetensmatchning kan enligt OECD inte härledas till att det saknas användbara bedömningar om kompetensbehov på svensk arbetsmarknad. Tvärtom konstateras att Sverige ligger långt framme när det gäller prognoser rörande arbetsmarknadens utveckling och framtida kompetensbehov. Däremot pekar man på glappet mellan statliga myndigheter och kommuner som har det huvudsakliga ansvaret för kompetensförsörjningen.

Kommunerna saknar i flertalet fall kapaciteten att med utgångspunkt från nationella prognoser göra egna bedömningar av

³⁴ Det ska samtidigt betonas att individer med eftergymnasial utbildning är överrepresenterade bland "överkvalificerade".

³⁵ I en prognos (2018 Skills Forecast) presenteras bedömningar för varje medlemsstat. Prognoserna täcker perioden fram till 2030. Här talas det mycket om risker för tilltagande jobbpolarisering och matchningsproblem. Se Cedefop 2018a samt Cedefop 2018b.

lokala arbetsmarknads- och utbildningsbehov. Det behövs mer samverkan på regional nivå för att möjliggöra kvalificerade bedömningar av kvalifikationsbehoven i olika delar av landet. Problemet, som också betonas, är bara att regionerna inte har någon operativ roll när det gäller kompetensförsörjningsfrågor. En central rekommendation är därför att regionerna borde ges ett starkare mandat rörande organiseringen av kompetensförsörjningen (OECD 2016b, s. 15). Nu pågår ett arbete med dessa frågor inom ramen för en offentlig utredning om gymnasieskolans styrning och dimensionering. Vi får se vad som faller ut av den utredningen.

Vidare framhålls att utbildningarna generellt sett borde anknyta mer till arbetslivet. Yrkesutbildningarna borde i högre grad kvalitetssäkras och göras mer attraktiva genom att arbetslivets parter involveras mer och ges ett större operativt ansvar för utbildningarna. Dessutom borde utbildningarna anknyta till yrkesutbildning på eftergymnasial nivå, främst utbildningarna inom yrkeshögskolan. Genom att länka till eftergymnasiala utbildningar skulle utbildningsstandarden höjas samtidigt som utbildningarnas attraktionskraft bland de unga sannolikt skulle öka.

Rekommendationerna omfattar också förslag om mer resurser till studie- och yrkesvägledning. Studie- och yrkesvägledarna i kommunerna borde vägleda färre elever och också få mer stöd i form av uppdaterad information om förutsättningarna på lokala och regionala arbetsmarknader. I den offentliga utredning om studie- och yrkesvägledning som presenterades i början av 2019 följs en del av förslagen upp (SOU 2019:4). Utredningen föreslår att arbetet med den breda studie- och yrkesvägledningen – i betänkandet kallat för generell karriärvägledning – i grundskolan ska regleras och preciseras i anslutning till ett nytt kunskapsområde för högstadiееlever: framtidsval. Dessutom ska rätten till så kallad individuell karriärvägledning stärkas i såväl grundskolan som gymnasieskolan. Studie- och yrkesvägledningen ska tydligare knytas till det kompensatoriska uppdraget genom uttryckliga krav på att nyanlända och unga i riskzonen att lämna skolan utan fullbordade resultat ska erbjudas individuella vägledningssamtal.

Kompetensspridning och utbildningens likvärdighet

Styrningsfrågorna tangerar samtidigt andra aspekter på utbildnings- och kompetensfrågor, som inte synliggörs i det index som har konstruerats på europeisk nivå och inte heller lyfts fram i andra studier om obalanser i arbetskrafts- och

kompetensförsörjningen. Internationella undersökningar (IALS och PIAAC³⁶) visar att relationen mellan utbildningsnivå och olika slags kompetenser/förmågor (skills) inte är givna. Spridningen av individers kompetenser är alltså inte bara relaterade till utbildningsnivåer utan variationen kan vara mer eller mindre betydande i olika länder på en och samma utbildningsnivå. Frågor om kompetensförsörjning och matchning, dvs. relationen mellan utbildningsutbudet och arbetslivets efterfrågan på arbetskraft med olika kvalifikationer, anknyter därmed också till frågor om utbildningars kvalitet och likvärdighet.

Stor spridning i resultat mellan och inom olika utbildningsenheter, och indirekt i lärande och kompetensutveckling för individer på samma utbildningsnivå, minskar utbildningssystemets träffsäkerhet i relation till arbetslivet och den högre utbildningen. Förutsättningarna för individer i övergången skola–arbetsliv försämrats. Spridningen i resultat kan botten i både kvalitetsskillnader relaterade till undervisningen och socioekonomiska skillnader bland elever, men i förlängningen får osäkerheterna om vad utbildningen ger för utfall i konkreta förmågor negativa återverkningar på arbetsgivares rekryterings- och investeringsförutsättningar liksom på enskilda individers etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden.³⁷

Ett problem som lyfts fram av OECD, i anslutning till utbildning på gymnasial nivå, är att elever som följer yrkesinriktad utbildning har svagare kognitiva färdigheter (bland annat läs- och räkneförmågor) än elever som följt utbildningar som förbereder för högre studier (OECD 2017). Detta kan i sin tur ha med elevernas förutsättningar att göra, dvs. i relation till socioekonomisk bakgrund, men också vara ett resultat av utbildningens uppläggning och skolenheters resurser. För att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet rekommenderas större insatser för att kvalitetssäkra utbildningarna, bland annat genom

³⁶ IALS står för *International Adult Literacy Survey* (IALS) och genomfördes på 1990-talet. Ett 20-tal länder omfattades av undersökningarna, bland annat de nordiska länderna (exklusive Island). Syftet var att mäta den vuxna befolkningens förmåga att hantera skriven och kvantitativ text. PIAAC står för *Program for International Assessment of Adult Competences* och omfattade 34 länder. Sverige deltog i undersökningen åren 2011–12. I undersökningen mättes främst läsförmåga, räkneförmåga och problemlösningsförmåga. Sverige liksom de övriga nordiska länderna visade genomsnittligt goda resultat – bättre för svensk del än i PISA-undersökningarna gällande 15-åringars förmågor – men spridningen kring genomsnittet var samtidigt stor (Mellander 2017).

³⁷ I *OECD Skills Outlook* diskuteras kompetensförsörjningen och nationella kompetensförsörjningssystem i förhållande till nationella ekonomiers anpassning och specialisering inom ramen för globala värdekedjor. Ytterst handlar det om kompetensförsörjningens betydelse för internationell konkurrenskraft, särskilt kopplat till högteknologisk varuproduktion och avancerad serviceverksamhet (OECD 2017).

större krav på lärarnas ämnesmässiga och pedagogiska kompetenser och genom att arbetsmarknadens parter medverkar mer aktivt för att garantera att utbildningarna erbjuder de kunskaper och färdigheter som efterfrågas på olika delar av arbetsmarknaden. Det ska tilläggas att initiativ i sådan riktning också tas i Sverige. Ett par exempel på detta är de nationella yrkespaketen inom vuxenutbildningen som syftar till att synliggöra generella anställningskrav, utifrån arbetslivets behovsbild, på olika branschområden liksom försöksverksamheten med yrkesprov inom kommunal vuxenutbildning och gymnasieskolans yrkesutbildningar.³⁸ Vi återkommer till dessa exempel i kapitel 6.

5. KOMPETENSPOLITIKENS DRIVKRAFTER OCH VERKTYG

Sverige brottas således i likhet med många andra länder med svårigheter gällande hur väl utbildningssystemet tillgodoser arbetslivets arbetskrafts- och kompetensbehov. I internationella sammanhang, inte minst inom EU, har *skills governance* väckt allt större intresse i samband med diskussioner om obalanser på arbetsmarknaden (Cedefop, EFT & ILO 2016³⁹). Begreppet har ingen allmänt vedertagen definition och vad vi vet inte heller någon etablerad svensk översättning, men nationell kompetensstyrning är kanske ett tänkbart alternativ. Med inspiration från den senaste Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) har vi valt att använda uttrycket *kompetenspolitik*.⁴⁰ Det är viktigt att framhålla kompetenspolitikens mångdimensionella karaktär. Den omfattar olika aktörer och kan syfta till att möjliggöra både formellt och informellt lärande.

Det engelska uttrycket *skills* så som det ofta förstås (förmågor/kompetenser) är smalt i sammanhanget.⁴¹

³⁸ Både yrkespaketen och yrkesproven kan komma att användas inom ramen för introduktionsprogrammen. Vi återkommer till detta i kapitel 6. När det gäller elever på IM, där utgångspunkten är att utbildningarna så långt som möjligt ska anpassas efter individens förutsättningar och behov, gäller dock att yrkespaketen kan ingå i utbildningen efter en individuell prövning.

³⁹ Den refererade rapporten var den första i en rad studier som togs fram inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan Cedefop, European Training Foundation (ETF) och ILO.

⁴⁰ Begreppet *kompetenspolitik* ska i denna rapport läsas som en synonym till begreppet *kompetensförsörjningspolitik*, såsom det används i exempelvis Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3).

⁴¹ Via projektet "OECD Skills Strategy" har OECD kartlagt svagheter och styrkor i kompetenspolitiken i olika länder (av de nordiska länderna har Norge varit föremål för en studie). Inom projektet definieras "skills" som "the bundle of knowledge, attributes and capacities that can be learnt, that enable individuals to successfully and consistently perform an activity or task, and that can be built upon and extended through learning" (OECD 2012). Projektet syftar till att

Kompetenspolitik handlar i praktiken om att skapa en beredskap för och effektiva former för kompetensförsörjningen på både kort och lång sikt: en kombination av förmågor att utföra de konkreta uppgifter som förekommer i arbetslivet och en bredare anpassnings- och förändringskapacitet som är en förutsättning för att individer och arbetsorganisationer ska vara fortsatt produktiva och konkurrenskraftiga i en dynamisk ekonomi.

I det kapitel som nu följer kommer vi att behandla innebörden av begreppet kompetenspolitik mer grundligt, bland annat med utgångspunkt från studier som initierats inom EU.

5.1. Flera institutionella aktörer

De strategier som utvecklas för att tillgodose kompetensförsörjningsbehoven omfattar helt naturligt flera verktyg och institutionella aktörer. Ansvarsfördelningen för kompetensförsörjningen vilar som framhölls tidigare på olika aktörer: samhället i betydelsen det offentliga har ett brett ansvar, men även privata och offentliga arbetsgivare, fackliga organisationer och enskilda medborgare har ett betydande ansvar. En uppdaterad och effektiv yrkesutbildning förutsätter nära band mellan arbetsliv och skolor. De kompetenser som det reguljära utbildningssystemet erbjuder utgör ett slags grund för att bygga nya kunskaper och förmågor i ett livslångt lärande-perspektiv. Det gäller alltså inte enbart studieförberedande och generellt inriktad utbildning. Det lärande som sker i skolförlagda former förädlas och förnyas i mötet med konkreta arbetsuppgifter och funktioner i arbetslivet. Det betyder i sin tur att fortsatt lärande, inte minst möjligheterna till informellt lärande, är av avgörande betydelse också i ett matchnings- och kompetensförsörjningsperspektiv. Här har arbetsgivare, fackliga organisationer och enskilda individer ett ansvar vid sidan av stat och kommuner. Exakt hur ansvarsfördelningen gestaltas beror på institutionella förhållanden (traditioner och maktförhållanden mellan olika aktörer) och varierande värderingsmässiga utgångspunkter.

Sett i ett historiskt perspektiv har, som framhölls i kapitel 2, det gemensamma samhällsansvaret för utbildning stärkts i alla industriellt utvecklade välfärdsstater. Samtidigt kvarstår stora skillnader i hur utbildning styrs, organiseras och dimensioneras mellan länderna. Även om det således går att urskilja gemensamma historiska trender och mönster, till exempel en betydande

gå från en begränsad syn på individens kompetens, kopplad till antalet utbildningsår, till en bredare syn där man utgår från de kompetenser som människor faktiskt utvecklar, använder och upprätthåller.

utbildningsexpansion i spåren av växande BNP och ett ökat individuellt välstånd, återspeglar nationer på likartad utvecklingsnivå en rad olika ansatser och strategier för att skapa förutsättningar för en kompetensförsörjning som både tillgodoser behoven i arbetslivet och medborgerliga önskemål om en utbildning för demokratisk och social delaktighet. I praktiken hamnar länderna ofta i avvägningar mellan önskemål och förväntningar som inte alltid självklart låter sig förenas med arbetslivets behov i det korta perspektivet. Olika tidshorisonter påverkar avvägningar gällande ansvars- och resursfördelning i nuet. Exakt hur dessa avgöranden/avvägningar hanteras beror, återigen, i hög grad på traditioner, historiskt etablerade normer och styrkeförhållanden mellan olika institutionella aktörer.

5.2. Kompetenspolitik inom EU

I ett antal studier initierade av EU har kompetenspolitiken i några av medlemsländerna kartlagts.⁴² Kompetenspolitik definieras i dessa studier som system som i varierande grad syftar till att planera, samordna och kontrollera nationernas utbud på formellt, icke-formellt och informellt lärande. Komplexiteten i systemen lyfts fram. Det handlar om ett utbyte där flera olika aktörers intressen tillgodoses inom ramen för en förhandlingsmodell. Förhandlingarna rymmer allt från arbetsgivare till löntagare och företrädare för det reguljära utbildningssystemet och frivilligsektorn. Systemet ska inriktas på att tillgodose de kompetensbehov som ställs på individer som är på väg in i arbetslivet och samtidigt skapa förutsättningar för utveckling av nya kunskaper och färdigheter i takt med att förutsättningarna i arbetslivet förändras.⁴³ Medlen för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på kompetenser kan omfatta olika kombinationer av direkta regleringar för att påverka elevvolymen på olika utbildningsområden, arbetsmarknadspolitiska insatser och ekonomiskt stöd för att

⁴² Se sammanfattande redovisningar i *EEPO 2014* samt *EEPO 2015*. Studierna togs fram inom ramen för ett projekt som arbetade på uppdrag av European Employment Policy Observatory (EEPO). I ett första steg gjordes en mer grannliga kartläggning och utvärdering av nationella kompetensförsörjningssystem i sex medlemsländer. Danmark och Finland var två av dessa länder. I en uppföljande studie gjordes en mindre detaljerad granskning som täckte samtliga medlemsländer.

⁴³ Det reguljära utbildningssystemet rymmer naturligtvis fler syften än att möta arbetsmarknadens behov, men talar vi om system för "skills governance" är uppmärksamheten främst inriktad på kompetensförsörjning i arbetslivet. Utgångspunkten är att systemen ska inriktas på att så långt som möjligt tillgodose behoven i företag och offentliga verksamheter, allt i syfte att undvika obalanser i efterfrågan och utbud på kompetens. Det handlar alltså inte i första hand om kompetensförsörjningens långsiktiga betydelse för utvecklingen av arbetsorganisationer eller innovationsmönster utan om förutsättningar för jämvikt på arbetsmarknaden.

expandera utbildning på bristområden liksom ekonomiska incitament (via sänkta skatter och bidrag) riktade till medborgare och arbetsgivare för att stimulera studiedeltagande och lärande på arbetsplatser.

Studierna handlar bland annat om hur olika länder tar fram kunskaper om kompetensbehov, dvs. om prognosverksamheter, och i vilken utsträckning informationen i prognoserna nyttiggörs. Hur ser förutsättningarna för en effektiv prognosverksamhet ut och används informationen om befintliga och framtida arbetskrafts- och kompetensbehov för att planera och dimensionera utbildningar på olika områden i syfte att förekomma obalanser mellan efterfrågan och utbud på kompetenser i arbetslivet?

En central slutsats är att en mer träffsäker styrning av utbildningsutbudet förutsätter lokal och regional samordning och en nära samverkan mellan myndigheter som hanterar reguljär utbildning och arbetsmarknadspolitik, å ena sidan, och företrädare för arbetslivet, dvs. arbetsmarknadens parter och branschorganisationer, å den andra. Där det finns etablerade traditioner av nära samverkan mellan företrädare för reguljär utbildning, arbetsmarknadspolitik och representanter för arbetslivet, på olika nivåer, underlättas också en styrning av utbildningen efter arbetsmarknadens behov. Det gäller då utbildning på både gymnasial nivå och eftergymnasial nivå.

5.3. Utbuds- och efterfrågestyrning

Ett sätt att förstå skillnaderna i kompetenspolitik mellan länder, bland annat i relation till utbildning på gymnasial nivå, är att ta utgångspunkt i ett utbudsstyrnings- och ett efterfrågestyrningsperspektiv. Samtliga utbildningssystem har inslag av både utbudsstyrning och efterfrågestyrning, men studerar vi Sverige och de andra länderna inom EU kan vi trots detta konstatera att de befinner sig en bra bit ifrån varandra på skalan mellan polerna av renodlad utbudsstyrning kopplad till nationella och regionala arbetsmarknadsbehov (via regelverk) och renodlad efterfrågestyrning där enskilda elevers val av utbildningar styr utbildningsutbudet (enligt en marknadsmodell).

I en bilaga till Långtidsutredningen 2015 (Löfbom & Sonnerby 2015) utvecklas just ett sådant synsätt på styrnings- och dimensioneringsfrågorna. I bilagan till LU 2015 diskuteras främst förutsättningar för gymnasieutbildning liksom utbildning på högskole- och universitetsnivå. Det konstateras att reformerna på utbildningsområdet under senare decennier gått i riktning mot ett alltmer decentraliserat eller efterfrågestyrt system. Politik och

offentliga beslut på nationell och lokal nivå sätter ramar för hur många utbildningsplatser som kan inrättas och för utbildningarnas längd. Men de slutgiltiga besluten om antalet utbildningsplatser tas av utbildningsanordnarna – kommuner och privata huvudmän när det gäller gymnasieutbildning och enskilda lärosäten när det gäller högre utbildning. Inom ramen för det decentraliserade systemet står utbildningsanordnarna i ett mer eller mindre utpräglat konkurrensförhållande till varandra.

I bilagan diskuteras också förutsättningarna för ungas utbildningsval. Bland annat framhålls betydelsen av ungas socioekonomiska bakgrund och kön, i enlighet med vad som belystes tidigare. Det konstateras att forskningen inte ger någon entydig bild av hur ekonomiska incitament, i termer av utbildningspremier, påverkar utbildningsvalen. I ett decentraliserat utbildningssystem, som det svenska, är lättillgänglig och rättvisande information av avgörande betydelse för möjligheterna att göra rationella val. Unga med en bakgrund i familjer där föräldrarna saknar erfarenhet av eftergymnasial utbildning hamnar ofta i ett underläge informationsmässigt. Det talar för behovet av större insatser av studie- och yrkesvägledning. I utredningen refereras till internationell forskning som visar att studie- och yrkesvägledningen har störst betydelse för unga från mindre privilegierade sociala hemförhållanden, risken för felval och avhopp minskar. Man lyfter också fram ett konkret förslag som presenterades i en bilaga till Långtidsutredningen från 2008 (Angelov m.fl. 2008). Förslaget utvecklades i samband med att man utredde faktorer som påverkar val av högre utbildning, faktorer som kan förklara förekomsten av social snedrekrytering. Alla lärosäten skulle publicera tabeller med uppgifter om etableringsmönster för studenter på olika utbildningar, med detaljerad och handfast information om sysselsättningsförhållanden (generellt och i relation till målyrken), löneutveckling och arbetslöshetsrisker. Sådana tabeller borde också kunna tas fram gällande program på gymnasial nivå, med sammanvägda uppgifter för enskilda regioner. Det skulle kunna vara ett av flera medel för att ge förutsättningar för det som ofta framhålls som det centrala syftet med studie- och yrkesvägledning: att skapa förutsättningar för välgrundade utbildningsval.

Det kan noteras att erfarenheterna från våra nordiska grannländer, främst de danska och finska erfarenheterna, jämfört med de svenska⁴⁴, i högre grad talar för en styrning av

⁴⁴ I Anxo & Ericson (2015) diskuteras olika pusselbitar i den svenska kompetensstyrningen. Författarna pekar bland annat på systemen med skolpeng och fritt skolval bygger på

gymnasieutbildningarna utifrån ett nationellt och regionalt tillväxt- och arbetsmarknadsperspektiv. Utbildningar och institutioner som erbjuder utbildningar prövas i relation till arbetslivets behov där offentliga myndigheter, regionala institutioner och företrädare för arbetsmarknadens parter har ett avgörande inflytande. Även om rätten till utbildning på gymnasial nivå omfattar alla unga – och även i hög grad lågutbildade vuxna – styrs och dimensioneras utbildningarna inte uteslutande utifrån individers efterfrågan. Behovet av utbildningsinsatser, förankrade i demografiska förhållanden och uppgifter om andelen ”utbildningssvaga”, vägs samman med andra behovskriterier: behovet av specifika kompetenser kopplade till grundläggande yrkesutbildning liksom behovet av arbetskraft med utbildning på eftergymnasial nivå. Det är följaktligen inte enbart individers efterfrågan som ska styra sammansättningen av olika utbildningar, och indirekt avgöra volymerna på olika utbildningsområden, utan också i hög grad beslut på nationell, regional och lokal nivå med utgångspunkt från bedömningar av konkreta arbetsmarknads- och kompetensbehov.⁴⁵

Efter denna genomgång av synen på kompetenspolitiken internationellt ska vi nu komma in på konkreta kompetenspolitiska initiativ med fokus på unga lågutbildade och nyanlända i Sverige.

förväntningar om att elever väljer utbildningar som leder till kompetenser som efterfrågas i arbetslivet. Den minskade efterfrågan på yrkesutbildning i kombination med svårigheterna att få en tillräcklig spridning av utbudet av yrkesutbildning illustrerar svårigheterna kopplade till den decentraliserade (efterfrågestyrda) finansieringsmodellen.

⁴⁵ I den svenska skollagen heter det däremot att kommunerna ansvarar för att utbudet på utbildningar och utbildningsplatser ”så långt det är möjligt” ska anpassas till elevernas önskemål (Skollagen 2010:800, 15 kap. 30 §).

6. KOMPETENSPOLITIK FÖR UNGA OCH NYANLÄNDA

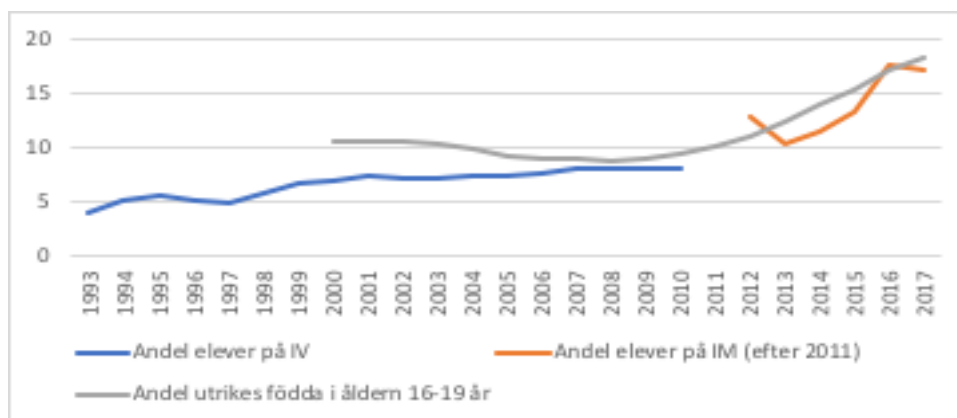
De obalanser som skapas av att arbetsgivare har svårt att rekrytera arbetskraft med efterfrågad kompetens, samtidigt som yrkesutbildningens attraktionskraft har minskat och en betydande grupp saknar kvalifikationer på gymnasial nivå, har bidragit till ett ökat intresse för nya kompetenspolitiska initiativ, både i och utanför gymnasieskolan. Så även i Sverige. I det kapitel som nu följer diskuteras några av dessa initiativ. Inledningsvis ges ett något större utrymme åt aktuella initiativ och reformer gällande gymnasieskolans introduktionsprogram.⁴⁶ Vi lyfter också fram förslag kopplade till det kommunala aktivitetsansvaret för unga utanför gymnasieskolan och aktuella initiativ utanför det reguljära utbildningssystemet för att erbjuda utbildning och arbetsplatslärande för lågutbildade och nyanlända.

6.1. Introduktionsprogrammen

Historiskt sett kan nedgången i andelen unga som inte uppnår gymnasiekompetens ses som ett uttryck för att gymnasieskolan har omfattat allt större grupper samtidigt som dörren till arbetsmarknaden har stängts för dem utan gymnasieutbildning. Som framgick i kapitel 3 var det så långt fram i tiden som 1992 och 1993 mellan 10 och 15 procent av de sökande till gymnasieskolan som inte antogs till någon utbildning. Efter programgymnasiets införande på 1990-talet minskade den andelen till 2–3 procent. I stället ökade andelen elever på det individuella programmet. Och när individuella programmet i samband med Gy11 ersattes med de nuvarande introduktionsprogrammen ökade andelen elever i gymnasieskolan som inte följde ett nationellt program än mer, vilket framgår av bild 6.1. De ungdomar som inte är formellt behöriga att läsa ett nationellt program i gymnasieskolan hänvisas till något av introduktionsprogrammen.

⁴⁶ I samband med den här studien har vi genomfört 16 intervjuer med representanter för arbetsmarknadens parter. Företrädare för såväl arbetsgivarorganisationer som fackliga organisationer på förbunds nivå har fått svara på frågor om etableringsförutsättningarna för unga individer som inte fullföljer en gymnasieutbildning. Vi har också intervjuat företrädare för Skolverket.

Bild 6.1 Elever på IV och IM, samt andel utrikes födda i åldern 16–19



Bilden visar andel elever på IV samt IM (efter 2011) samt andel utrikes födda i åldern 16–19 år, under tidsperioden 2000–2017.

Källa: Skolverket Jämförelsetal samt SCB Befolkningsstatistik.

Läsåret 2017/18 var som framgått tidigare drygt 59 000 elever eller cirka 17 procent av samtliga elever i gymnasieskolan inskrivna på ett introduktionsprogram. Av dessa elever deltog 32 000, dvs. mer än hälften, på språkintröduktion som är avsett för nyanlända. Uppgången i antalet elever på intröduktionsprogrammen har ett samband med de senaste årens ökning av antalet utrikes födda bland unga i gymnasieåldern och tillväxten av antalet elever inom språkintröduktion. Bara under åren från 2011 till 2017 ökade, som framgått tidigare, andelen utrikes födda i åldersgruppen 16–19 år från cirka 10 procent till 18 procent. Andelen av samtliga gymnasieelever som deltog i språkintröduktion ökade från knappt 6 till drygt 10 procent. Ökningen av andelen utrikes födda var särskilt påtaglig under den stora flyktingvågen 2014 till 2016. Tyvärr sträcker sig den statistik om utrikes födda som är tillgänglig via SCB:s databas enbart tillbaka till år 2000. Enligt dessa uppgifter var andelen utrikes födda i den aktuella åldersgruppen stabil runt 10 procent under åren från 2000 till 2011 (se bild 6.1).

De två mest yrkesinriktade intröduktionsprogrammen, programinriktat individuellt val samt yrkesintröduktion, samlade som framgått totalt drygt 14 000 elever läsåret 2017/18. Den sistnämnda siffran kan jämföras med att drygt 94 000 elever deltog i yrkesorienterade nationella program. De två intröduktionsprogrammen samlar ungefär lika många elever som studerade på det största yrkesprogrammet, el- och energiprogrammet.

De stora volymerna i introduktionsprogrammen har väckt farhågor eftersom enbart cirka 20 procent av dessa elever erfarenhetsmässigt fullbordar en gymnasieutbildning. Skolverket har initierat ett utvecklingsarbete, bland annat kopplat till yrkesintroduktion, och det har också skett en förändring vad gäller sammansättningen av introduktionsprogrammen. Från 1 juli 2019 finns fyra introduktionsprogram: individuellt alternativ, programinriktat val, språkintröduktion och yrkesintroduktion.

Individuellt alternativ riktar sig till elever som inte är behöriga att läsa på ett yrkesprogram och som har stora kunskapsbrister och låg studiemotivation. Det kan också handla om elever som är osäkra på framtida studie- och yrkesval och som behöver mycket individuell vägledning. Ett syfte med programmet är att förbereda eleverna för yrkesintroduktion. Eleverna kan läsa grundskoleämnen, men även delar av eller hela gymnasiekurser. Undervisningen är helt individuellt upplagd och anpassad till elevens studieförmåga. Detta innebär också att det inte förekommer några undervisningsgrupper och utbildningen är inte sökbar. Antalet elever på individuellt alternativ har ökat något på senare år och uppgick läsåret 2017/18 till drygt 4 400.

Programinriktat val ersätter höstterminen 2019 det som tidigare kallades programinriktat individuellt val. Programmet har vänt sig till elever som varit inriktade mot ett yrkesprogram men kommer fortsättningsvis att vara öppet för alla elever oavsett vilket nationellt program de siktar på. Inom ramen för programmet kan man läsa in de grundskoleämnen man saknar för behörigheten, men också studera kurser och följa arbetsplatsförlagt lärande (apl) kopplat till ett särskilt nationellt program. Syftet är att eleverna så snabbt som möjligt ska komma vidare till ett nationellt program. Undervisningen kan bedrivas i grupper och programmet är sökbart. Antalet elever har ökat och uppgick till 6 750 läsåret 2017/18.

Språkintröduktion är följaktligen det allra största introduktionsprogrammet. Inom språkintröduktion erbjuds nyanlända möjligheter att lära sig det svenska språket. Utbildningen är individuellt anpassad, men erbjuds i även i kollektiva undervisningsformer (Skolverket 2018e). Enligt nya bestämmelser i spåren av propositionen *En gymnasieutbildning för alla* (Prop. 2017/18:183) ska utbildningen baseras på en inledande bred bedömning av elevens kunskapsstatus, inte bara språkkunskaper. Det handlar också om att kartlägga olika ämneskunskaper och tidigare arbetslivserfarenhet. Även om målet är att eleverna ska tillägna sig tillräckliga språkfärdigheter för att kunna ta sig vidare till ett annat program ska språkintröduktion

också kunna omfatta andra moment, allt från studier av traditionella skolämnen till arbetsplatsförlagt lärande. Utbildningen ska anpassas efter individens förutsättningar och behov. Det kan noteras att antalet elever har minskat på språkintröduktion efter den kraftiga uppgången i antalet nyanlända 2015. Minskningen förväntas fortsätta framöver i takt med att antalet asylsökande har avtagit (Skolverket 2018). Men språkintröduktion är fortfarande det fjärde största programmet i gymnasieskolan.⁴⁷

Yrkesintröduktion är ett intröduktionsprogram som vänder sig till elever som inte är behöriga att studera på ett yrkesprogram. Programmet syftar till att ge eleverna möjligheter att komma vidare till ett nationellt program eller till att erbjuda tillräckliga kvalifikatione för anställningsbarhet på arbetsmarknaden. Yrkesintröduktion kan ha varierande utformning och en mer eller mindre tydlig programstruktur. Utbildningen kan vara helt individuellt utformad eller gruppbaserad och sökbar. I vissa fall finns en mycket tydlig anknytning till ett yrkesprogram och eleverna studerar valda kurser tillsammans med eleverna på yrkesprogrammet. Antalet elever på yrkesintröduktion har nästan fördubblats sedan 2011 och utgjorde närmare 7 400 läsåret 2017/18.

6.2. En tydligare styrning och ett starkare yrkesutbildningsfokus inom intröduktionsprogrammen

De senaste reformerna av intröduktionsprogrammen har inneburit att styrningen av utbildningarna har ökat (Prop. 2017/18:183, Skolverket 2018b). Det sker genom tydliga krav på huvudmännen att ta fram utbildningsplaner som innehåller bestämmelser om programmens mål, innehåll och längd. Varje elev ska också ha en individuell studieplan som ger eleven möjligheter att vara med och bestämma vad utbildningen ska innehålla, vilket stöd som behövs och vad som ska vara målet med utbildningen. Dessutom ska eleverna garanteras en minsta utbildningstid om 23 timmar i veckan. Skolverkets och Skolinspektionens uppföljningar har visat att det finns brister i dessa avseenden. I många fall saknas en utbildningsplan eller så är utbildningsplanen och den individuella

⁴⁷ Det kan också noteras att eleverna på intröduktionsprogrammen i betydligt högre grad än andra gymnasieelever studerar på en skola med kommunal huvudman än andra gymnasieelever. 15 procent av eleverna på intröduktionsprogrammen studerade läsåret 2018/19 på en fristående skola jämfört med 29 procent av eleverna på yrkesprogram och 30 procent av eleverna på högskoleförberedande program. Av eleverna på språkintröduktion studerade enbart 7 procent på en fristående skola (Skolverket. Gymnasieskolan. Skolor och elever). Språkintröduktion erbjöds i totalt 245 av Sveriges 290 kommuner.

studieplanen inte tillräckligt detaljerad. Undervisningstiden kan vara mycket varierande.

I betänkandet från *Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser* (SOU 2017:54) behandlas främst förutsättningarna för nyinvandrade elever i grundskolan, men man pekar också på behovet av förändringar gällande programmet språkintröduktion. Det framhålls att undervisningen inte är tillräckligt anpassad till enskilda elevers behov, den är för standardiserad trots att reglerna talar för att kollektiva undervisningsformer ska undvikas. I utredningen framhålls också att en ensidig inriktning på språkundervisning gör att eleverna kan förlora studiemotivationen. Fler borde få möjlighet att läsa andra ämnen än svenska och svenska som andraspråk. Fler elever som i dag är inskrivna på språkintröduktion skulle också kunna komma in på programinriktat individuellt val, yrkesintröduktion och individuellt val. Alltför få elever kommer vidare efter att ha läst språkintröduktion. Kommunal vuxenutbildning skulle kunna vara ett bättre alternativ för elever som påbörjar sina studier i lite högre ålder.

Skolverket har gjort ett antal uppföljningar av elever på språkintröduktion och andra intröduktionsprogram. Uppföljningarna kartlägger övergångsmönster till andra utbildningar och verksamheter utanför gymnasieskolan. Generellt sett är genomströmningen i termer av andelen elever som tar examen från intröduktionsprogrammen svag, vilket kan förklaras med elevgruppens sammansättning och att syftet med programmen skiljer sig från de nationella programmen. I en rapport från april 2018 konstaterade Skolverket att knappt 7 procent av eleverna som påbörjat ett intröduktionsprogram 2014 uppnått en examen på ett nationellt program tre år efteråt (dvs. 2017). Av eleverna som påbörjade ett nationellt program 2014 hade 66 procent nått en examen tre år efteråt (Skolverket 2018b).

2018 presenterade Skolverket också en särskild uppföljning avseende språkintröduktion (Skolverket 2018). Det visade sig att ungefär en tredjedel av de ungdomar som påbörjat språkintröduktion åren 2011 och 2012 i ett senare skede hade gått över till ett nationellt program. Flertalet gick förr eller senare vidare till vuxenutbildning, många efter att ha varit inskrivna på något annat intröduktionsprogram. Ett problem som pekades ut här var att yrkesutbildningsutbudet på komvux ofta uppfattas som för begränsat och i huvudsak består av kurser kopplade till vård- och omsorgsprogrammet. En större bredd på yrkesutbildningsutbudet i vuxenutbildningen på gymnasial nivå

efterfrågas. Många av de som påbörjade ett nationellt program eller studier på komvux hade dessutom svårigheter att fullfölja utbildningarna. Yrkesintroduktion var det introduktionsprogram som omfattade flest tidigare elever på språkintröduktion.⁴⁸ Cirka 10 procent hade ingen annan registrerad utbildning än språkintröduktion sex år efter påbörjade studier.

En ambition med de senaste förändringarna av intröduktionsprogrammen är att skapa tydligare målbilder och en mer enhetlig struktur för utbildningarna. Skolhuvudmännen ska utforma utbildningarna efter elevernas behov och har möjligheter att anpassa utbildningarna till lokala förutsättningar, både vad gäller närheten till andra utbildningar (inom gymnasieskolan och komvux) och det lokala arbetslivet. Men ambitionen att anpassa till individuella behov och lokala förutsättningar, å ena sidan, och intentionen att erbjuda likvärdiga utbildningar, å andra sidan, skapar lätt mållkonflikter (Skolverket 2018b).

Den dåvarande regeringen gav under våren 2017 Skolverket i uppdrag att utreda möjligheterna att också utnyttja de *sammanhållna yrkesutbildningar*, även kallade *kurspaket* eller *yrkespaket*, som utformas för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, inom intröduktionsprogrammen (Regeringsbeslut 2017-04-20). Detta ansågs mest naturligt inom yrkesintröduktion, men framhölls också som lämpligt inom språkintröduktion. Det betonades att detta skulle ske efter en prövning av individernas förutsättningar. Förslaget hade sin bakgrund i den så kallade migrationsöverenskommelsen mellan regeringen, Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna år 2015 (Migrationsöverenskommelsen 2015). Man framhöll att förslaget skulle ses mot bakgrund av utmaningarna i spåren av den stora flyktinginvandringen liksom genomströmningsproblemen i gymnasieskolan mer generellt. Genom att pröva möjligheterna att använda yrkespaket i undervisningen på intröduktionsprogrammen skulle man ge eleverna både en mer strukturerad väg till vidare studier på ett yrkesprogram eller inom vuxenutbildning och en bättre förberedelse inför arbetslivet.

Så kallade sammanhållna yrkesutbildningar eller yrkespaket har funnits under lång tid inom vuxenutbildningen, men främst använts inom vård- och omsorgsutbildningar.⁴⁹ Yrkespaketen består, enligt

⁴⁸ Det ska dock påtalas att den registerbaserade uppföljningen inte är heltäckande. Uppgifter om elever som saknar personnummer saknas. Enbart folkbokförda med personnummer täcks av undersökningen.

⁴⁹ En redovisning från Skolverket avseende avgångselever från Komvux år 2014 visar att 12 500 elever deltagit på deltid eller heltid i yrkeskurser som omfattade minst 800 poäng (cirka ett års heltidsstudier) och 6 900 i yrkeskurser som omfattade mellan 400 och 800 poäng. I den första

Skolverkets definition, av en ”kombination av gymnasiala kurser som matchar arbetsmarknadens krav för att kunna anställa” (Skolverket yrkespaket). I dag finns ett mycket stort antal yrkespaket på olika utbildningsområden. Paketen består av ett varierande antal kurser, deras längd skiljer sig åt och de motsvarar också olika nivåer av yrkeskompetens, även om kurserna formellt motsvarar gymnasial nivå. Vissa kurser har grundläggande karaktär medan andra har påbyggnadskaraktär. Bland yrkespaketen på grundläggande nivå kan nämnas Barnskötare – elevassistent Bas (900 poäng⁵⁰), Industri Bas (700 poäng) och Vårdbiträde (800 poäng). Yrkespaketen har utformats av Skolverket, men detta har skett i samverkan med branscherna och i samråd med de nationella programråden. Innehållet i paketen är under kontinuerlig omprövning, bland annat via det utbyte som Skolverket har med parterna och branschföreträdare i programråden.

Några grundläggande utgångspunkter är att yrkespaketen ska bestå av etablerade kurser på gymnasial nivå och att de ska leda till anställningsbarhet enligt de kriterier som de olika branscherna definierar. De ska också ha en nationell karaktär, dvs. de ska vara likvärdiga innehållsmässigt oavsett var i landet de erbjuds. Dessutom ska de vara påbyggnadsbara, dvs. utgöra en grund för fördjupat lärande och mer avancerade kvalifikationer. Som tidigare framhölls handlar det om att lägga en grund både för anställning och för fortsatta studier.

Parallellt med arbetet med att utreda möjligheterna att använda yrkespaket inom ramen för introduktionsprogram i gymnasieskolan fick Skolverket också ett regeringsuppdrag att analysera förutsättningarna för yrkesprov inom yrkesutbildningen på komvux, i yrkesprogrammen i gymnasieskolan och inom introduktionsprogrammen (Skolverket 2017, Skolverket 2018d). En försöksverksamhet har påbörjats. Motivet är att det finns goda erfarenheter av yrkesprov i våra nära grannländer, till exempel Danmark, Finland och Norge. Yrkesprovets legitimitet bygger på att de ger både den enskilde eleven och presumtiva arbetsgivare

elevgruppen utgjorde andelen som läst kurser med inriktning på vård och omsorg 60 procent och i den andra elevgruppen 33 procent. Barn och fritid samt handel och administration utgjorde också relativt betydande kursområden (Skolverket. Etableringsstatus 2015 för olika elevgrupper som avslutat komvux 2014). Olika regeringar har under senare år försökt att uppmuntra mer av yrkesutbildning på komvux, eller yrkesvux. Ett aktuellt exempel är statsbidraget för regionalt inriktad vuxenutbildning från 2016 (SFS 2016:937). Förutsättningen för statsbidrag var att minst tre kommuner samverkade om yrkeskurser. Men genomslaget har varit svagt, förutom gällande vård- och omsorgsutbildning.

⁵⁰ Vid fulltidsstudier motsvarar en veckas studier ungefär 20 poäng. 900 poäng motsvarar således en utbildningstid på 45 veckor.

signaler om att individen har uppnått de kvalifikationer som är nödvändiga för att klara en viss yrkesroll. Problemet i Sverige är att vi inte har haft något enhetligt system för yrkesprov, som binder samman branschernas egna kriterier och bedömningar med skolornas. Vid sidan av gymnasieskolornas examensutgångar tillämpar vissa branscher egna och kompletterande krav för att en individ ska betraktas som anställningsbar och fullt utbildad inom ett visst yrke. Dessa förhållanden skapar osäkerhet och återspeglar en klyfta mellan branschernas kvalifikationskrav och de utbildningar gymnasieskolorna erbjuder på yrkesutbildningsområdet.

Skolverket vill även pröva möjligheten att introducera så kallade yrkesdelprov inom introduktionsprogrammen. Det handlar som namnet antyder om delar av ett yrkesprov kopplat till en mer begränsad yrkesroll. Den svenska gymnasieskolan omfattar närmare 170 olika yrkesutgångar och ett yrkesdelprov skulle kunna ge tillträde till ett yrke eller en biträdesfunktion till ett etablerat yrke.

6.3. Svagt intresse från parter och branscher

Mycket talar för att det finns spänningar mellan hur förslagen om yrkespaket och yrkesprov inom gymnasieskolan och introduktionsprogrammen uppfattas, dels mellan bransch- och partsorganisationer, dels mellan aktörerna i arbetslivet och myndigheter som Skolverket. Förslagen på yrkespaket kan uppfattas som hotfulla om de inte kopplas till krav på att eleverna ska ha gymnasiekompetens. Om det till exempel handlar om vuxnas möjligheter till yrkesväxling är det få som har invändningar. Handlar det däremot om elever på introduktionsprogrammen som ska fullfölja yrkespaket för att uppnå anställningsbarhet kopplat till en relativt smalt definierad yrkesroll, är invändningarna mer uttalade. Det framkommer också i Skolverkets redovisning av sitt utbyte med branschföreträdare i de nationella programråden (Skolverket 2018d).⁵¹ En känslig fråga är också om man ska erkänna kvalifikationer på lägre nivå än vad som motsvarar gymnasienivå (dvs. under nivå 4 i Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF)).

Bilden bekräftas i flera av de intervjuer vi har genomfört. Såväl representanter för arbetsgivarorganisationer som fackliga företrädare uttrycker en skepsis mot yrkespaket inom ramen för

⁵¹ Även intervjuer som genomförts med företrädare för branschorganisationer och fackliga organisationer talar för att det finns en stark tveksamhet.

gymnasieskolans introduktionsprogram. En gemensam farhåga bottnar i uppfattningen att yrkespaketen förser eleverna med en halv utbildning. Därmed konstrueras ett slags B-lag på arbetsmarknaden. För dessa individer kan det vara svårt att hävda sig på arbetsmarknaden i tider av lågkonjunktur eller om konkurrensen om jobben hårdnar av andra anledningar.

... om jag skulle börja plocka bort lite kurser och bestämma så här att nämen Skolverket har bestämt att det finns något som heter "nästan-mekaniker" och den här "nästan-mekanikern" den kan inte allt. Den kan 70 procent av vad en mekaniker kan. (...) alltså risken man tar då är ju att vi utbildar folk som när konjunkturen vänder, så är det ju de som kommer bli uppsagda och inte vara anställningsbara. Då sitter de med en utbildning som inte är klar. (Representant Transportföretagen)

Liknande uppfattningar kommer fram i flera intervjuer. En ombudsman från Byggnads har ett snarlikt perspektiv, men betonar också att yrkespaketen innebär en sänkt ambitionsnivå för yrkesutbildningen generellt. Det strider mot hur branscherna upplever sina kompetensbehov.

Ska man få en kvalitetsökning och en statushöjning på våra yrken och yrkesutbildningar så tror jag tvärtom att man måste öka kraven. Öka utbildningsnivån och längden. (Ombudsman, Byggnads)

Representanten från Skolverket har en annan uppfattning. Hon menar att utbildningen på introduktionsprogrammen tidigare har varit alldeles för ostrukturerat organiserad. För en del program, särskilt individuellt alternativ, finns en tydlig ambition att huvudmän ska kunna forma utbildningen efter lokala förutsättningar och behov. Intentionen har varit individanpassade utbildningar med relevans för en vidare framtid inom utbildningssystemet eller arbetsmarknaden. Problemet, enligt respondenten, är att likvärdigheten brister, kvaliteten på utbildningen varierar liksom individanpassningen. Yrkespaketen är en del av arbetet med att hjälpa huvudmännen att styra upp utbildningen. Apropos kritiken från en del företrädare om att yrkespaketen erbjuder halvfärdiga utbildningar säger hon sig känna igen resonemanget, men hon köper det inte.

Utifrån mitt perspektiv att tänka på kvalitet, innehåll, utbildning, att så som man har gjort i dag inom yrkesintroduktion så ser jag bara positivt på att man slänger in kurser som eleverna faktiskt får läsa. I stället för att man inte får läsa nånting. Så för individen tänker jag att det är bättre med en halv utbildning än ingen alls. (Representant, Skolverket)

Hon menar vidare att branschernas skeptiska inställning till nationella yrkespaket inom ramen för introduktionsprogrammen också är uttryck för en okunskap om eleverna. Hon betonar att det handlar om en heterogen grupp där en del har stora utmaningar och står väldigt långt från arbetsmarknaden, medan andra bara saknar några enstaka betyg. I sina dialoger med branschföreträdare menar hon att bilden är att eleverna har *såsat sig igenom grundskolan och är omotiverade*, vilket enligt henne inte alltid stämmer.

Det finns de som är jättemotiverade och ambitiösa och så finns det de som har svårigheter och en del som kanske har svårt att hitta motivation. Jag tror att det har att göra med vilken kunskap man har och vilka erfarenheter man har. Sen har det att göra med hur pass stora behov olika branscher har av kompetens och vilken typ av kompetens. (Representant, Skolverket)

Att det finns en skepsis mot eleverna på introduktionsprogrammen bekräftas delvis i andra intervjuer. En representant för Elektrikernas intresseorganisation (EIO) menar till exempel att förslagen på yrkeskurser inom ramen för introduktionsprogrammen är kontraproduktiva. Eleverna där är, enligt honom, i behov av helt andra typer av insatser och stöd. Respondenten visar ett påtagligt engagemang för elever på introduktionsprogrammen och ser risker med att låta individer tillgodogöra sig ett yrkespaket på bekostnad av en fullständig gymnasieutbildning.

Att det på något sätt skulle vara möjligt att göra ... anställningsbara personer av majoriteten av de som finns i introduktionsprogrammen, då misslyckas man med två saker. Dels sänker man statusen på yrkesutbildningen ännu mer. Och sen så får de här ungdomarna inte det de behöver. Nämligen vuxenkontakter som hjälper dem att bli vuxna. (Representant, EIO)

Misstron mot möjligheterna att använda nationella yrkespaket inom introduktionsprogrammen är alltså påtaglig. Det gäller för såväl arbetsgivarrepresentanter som fackliga företrädare. Däremot ser man, som vi nämnde ovan, mer positivt på möjligheten att använda yrkespaket inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen eller som en resurs för yrkesväxling. Det är med andra ord inte konceptet som sådant man är kritisk till. Snarare tycks det handla om att eleverna på introduktionsprogrammen inte uppfattas som en lämplig målgrupp.

När det gäller representanterna från arbetsgivarorganisationerna påtalar flera att det hos de företag de representerar finns en misstro gällande anställningsbarheten hos

introduktionsprogramseleverna. Man betonar att anställningsprocesser är förknippade med påtagliga risker och kostnader. Det gäller inte minst för små företag. Gymnasieutbildningen används som ett slags lägstanivå i sorteringen av de arbetssökande. Individer som inte når upp till den nivån uppfattas inte som anställningsbara. Föreställningen är att dessa elever har brister kopplade till förmågor som att komma i tid, slutföra arbetsuppgifter och fungera socialt på en arbetsplats.

Det är inte så svårt att föreställa sig om man tänker på att 92 procent av våra medlemsföretag har färre än 25 anställda. De flesta ligger runt 10. Och gör man en felrekrytering eller rekryterar en person som det tar ganska lång tid att lära upp får man minusresultat. Och i värsta fall kan företaget gå i konkurs. Det är fruktansvärt dyrt att göra en felrekrytering. Och det är därför vi har skapat ETG⁵². Och det har vi lite mer erfarenhet av nu. Det är faktiskt så att 90 procent av eleverna som klarar ETG:s yrkesprov anställs av vår bransch. Det finns inte på kartan att en elev på ett introduktionsprogram skulle fixa det yrkesprovet. Möjligen någon enstaka riktig supertalang. (Representant, EIO)

Bilden är dock splittrad. Andra respondenter påtalar att introduktionsprogrammets elevsammansättning är heterogen. Där finns elever som bara saknar ett betyg för att uppnå behörighet till ett nationellt program, men där finns också elever som i princip inte har någon utbildningsbakgrund. Respondenterna med en mer positiv syn på introduktionsprogramseleverna menar att det potentiellt finns mycket att vinna på att ge dessa elever en chans på arbetsmarknaden. Det handlar givetvis om enskilda individers möjligheter till etablering och försörjning, men också om möjligheterna att tillgodose företagets kompetensförsörjningsbehov.

Även de respondenter som är mer positivt inställda till yrkespaketet inom introduktionsprogrammen betonar att målet för samtliga elever bör vara att uppnå gymnasiekompetens. Däremot behöver det inte ske inom ramen för gymnasieskolans treåriga nationella program. Yrkespaketet kan ur ett sådant perspektiv fungera som steg på vägen mot fullständiga kvalifikationer på gymnasial nivå. De som tillgodogjort sig ett yrkespaket, men inte lyckats fullfölja ett nationellt program, kan lämna gymnasieskolan med något mer i bagaget än enbart ett misslyckande.

⁵² Elteknikbranschens gymnasiekoncept (ETG) är ett samarbete mellan elteknikbranschens parter som syftar till att stärka kvaliteten i utbildningen av elektriker samt göra utbildningen mer attraktiv. Bland annat innebär konceptet att lärlingsutbildningen, som annars följer efter avslutade gymnasiestudier, är inbakad i den treåriga programutbildningen.

Förutsättningen är att det längre fram går att bygga vidare på yrkespaketen och ta ytterligare steg mot en fullständig utbildning. För att de kvalifikationer som erbjuds genom yrkespaketen ska vara relevanta krävs att de är framtagna av rätt aktörer, eller vad en representant från Sveriges byggindustrier kallar för *legitima kvalifikationsägare*.

Det är inte säkert att det är vi som är de legitima ägarna av kvalifikationen. Man behöver involvera flera aktörer. Och det här är egentligen ett problem som berör hela strukturen på skolan. Vi har en utbildning som är skapad för etablerade yrkesroller och där parterna på arbetsmarknaden har varit aktiva och medverkat i utformningen av gymnasieskolan, men de allra flesta yrken finns inte ens inom gymnasieskolan. (Representant, Sveriges byggindustrier)

I citatet ovan lyfts en viktig poäng. I många branscher har man tagit fram egna modeller för att erkänna yrkeskompetens. Det finns 25 valideringsmodeller i Sverige som täcker cirka 140 yrken, allt från fastighetsskötare till städare. Ofta har dessa modeller utvecklats inom partssammansatta yrkesnämnder. Ibland syftar valideringen till att pröva hela den kompetens som motsvaras av en gymnasial yrkesutbildning (till exempel vård- och omsorgsprogrammet), ibland handlar det om en mer begränsad kompetensprövning. Det finns erfarenheter som talar för att resultaten kan vara goda när utbildningarna inom introduktionsprogrammen knyts till certifikat eller branschintyg (Skolverket 2015), till exempel som truckförarutbildning, hjullastarutbildning, fastighetsskötarutbildning, städserviceutbildning etc. Men mer skulle alltså kunna göras. Fler aktörer från arbetslivet behöver engageras för att identifiera sådana yrkesroller som i dag faller utanför utbildningarna inom gymnasieskolan. Därefter måste tydliga kvalifikationer kopplade till dessa yrkesroller och utbildningar som leder fram till dem tas fram i samverkan mellan arbetsliv, Skolverket och huvudmän, naturligtvis med olika elevgruppers förutsättningar i beaktande. Med utgångspunkt från det sistnämnda låter vi den yrkespaketsskeptiske representanten från EIO avrunda detta avsnitt.

Om jag får styra utbildningspolitiken så skulle jag vilja ha en rätt progressiv ledarskapsutbildning för introduktionsprogrammen. Och sen individuellt i ordets rätta bemärkelse. Att man hittar talanger och ambitioner hos varje enskild individ och så bygger man en sorts möjlighet att kliva in på arbetsmarknaden utifrån det. (Representant, EIO)

6.4. Arbetsmarknadens parter och introduktionsprogrammen – om social stängning

Inom forskningen nyttjas ibland begreppet *social stängning* (se till exempel Brante 2009). Uttrycket används inom professionsforskningen och syftar på ett mönster där högutbildade grupper, inte sällan med yrkeslegitimationer, strävar efter att bevara sin exklusivitet genom att utesluta angränsande yrkesgrupper från möjligheter att konkurrera om näraliggande jobb. Vi urskiljer ett likartat mönster i parter och branschorganisationers förhållningssätt till möjligheterna att utveckla yrkesutbildningsmoment inom ramen för introduktionsprogrammen. Det tycks finnas en rädsla för att ge denna elevgrupp en status som anställningsbara inom de delar av arbetsmarknaden som respondenterna representerar. Resultatet blir ett slags social stängning i den meningen att man skapar hinder för inträde på arbetsmarknaden.

Samtidigt är det naturligtvis viktigt att se komplexiteten bakom fenomenet social stängning. Det finns en rationalitet i strävandena att upprätthålla krav på yrkeskvalifikationer och traditioner. Utan ett visst mått av kartellisering försvåras sannolikt både kompetensutveckling och i förlängningen också bredare förnyelsesträvanden inom enskilda branscher och arbetslivet i stort. Dessutom visar erfarenheterna att organisationer som företräder breda sociala intressegrupper, på både löntagar- och arbetsgivarsidan, i högre grad tvingas beakta ett samhällsintresse snarare än ett särintresse. Det har traditionellt framhållits som en styrka hos de svenska intresseorganisationerna på arbetsmarknaden jämfört med mindre väl förankrade organisationer i andra länder.

Ändå kan vi urskilja ett motstånd mot en nyorientering av introduktionsprogrammen i riktning mot mer yrkesutbildning. Det finns en oro för att nya utbildningsformer och vägar in i respektive bransch skulle underminera statusen för de som följt den reguljära utbildningsvägen (i praktiken ofta nationella yrkesprogram, ibland med en påbyggnad som lärling). Motståndet skulle ur det perspektivet, från facklig synpunkt, kunna tolkas som ett uttryck för solidaritet. Men det finns två sidor av myntet. En lägre formell kvalifikationsnivå skulle förvisso kunna motivera lägre löner, men också öppna upp arbetsmarknaden för de som i dag står utanför. Det handlar inte om att försämra arbetsvillkoren för några grupper utan snarast om att minska segmenteringen på arbetsmarknaden genom att ge grupper som i dagsläget saknar både yrkeskompetens och förutsättningar för ordnade anställningsförhållanden

möjligheter till något annat än atypiska jobb och en rundgång mellan arbetslöshetsperioder och tillfälliga jobb, dvs. det vi i kapitel 2 kallade för work-welfare cycling.

Från ett arbetsgivarperspektiv kan motståndet förstås ur en annan synvinkel. Det bör noteras att arbetsgivarorganisationerna inte är generellt skeptiska till initiativ som yrkespaket. Organisationer som Svenskt Näringsliv har uttryckt ett visst positivt intresse (Svenskt Näringsliv 2017). Utgångspunkten är behovet av att öka antalet elever i yrkesutbildning för att underlätta rekryteringen av arbetskraft.

Skepsisen mot yrkespaket tycks vara mer påtaglig ju närmre verkstadsgolvet man kommer. Arbetsgivarföreträdare framhåller betydelsen av tilltagande komplexitet och allt mer avancerade arbetsuppgifter i spåren av digitalisering och ökade krav på kundanpassning. Ur det perspektivet motiveras motståndet mot yrkespaket med att framtidens arbetsuppgifter kommer att ställa högre krav på utbildning. Slutsatsen blir då att initiativ som yrkespaket utgör ett steg i fel riktning.

En ytterligare aspekt på arbetsgivarnas skepsis mot introduktionsprogrammen har, som framgick i avsnittet ovan, att göra med synen på elevgruppen. Att inte lyckats bli behörig till ett nationellt program ses som ett misslyckande. Detta misslyckande uppfattas ibland som ett resultat av individuella tillkortakommanden och brister. Att anställa individer med en historia av utbildningsmisslyckanden förknippas därmed med påtagliga risker.

Resonemanget ligger nära vad som skulle kunna kallas ett medikaliseringsperspektiv på introduktionsprogramselever. Föreställningen hos såväl arbetsgivare som fackliga motparter är att dessa individer snarare än utbildning behöver socialt och/eller hälsorelaterat stöd. De uppfattas helt enkelt inte vara redo för arbetsmarknaden, oavsett om de erbjuds relevanta yrkeskvalifikationer eller ej, och ansvaret för gruppen faller därmed varken på arbetsgivarna eller på fackföreningarna.

Det borde emellertid inte behöva vara så, givet att man kollektivavtalsvägen definierar utbildningskrav på olika nivåer och differentierar lönerna i förhållande till olika yrkeskvalifikationer. Och bilden är alltså inte helt entydig. Det framkom även i våra intervjuer.

6.5. Yrkespaketen och branschernas valideringsmodeller skapar möjligheter

Yrkespaketen ger en tydlig struktur och tydliga mål för utbildningen. Men även branschmodellerna som ligger till grund för validering kan användas för att skapa en struktur och för att kvalitetssäkra både skolförlagt och arbetsplatsförlagt lärande (SOU 2017:18). De kompetenskriterier som ligger till grund för erkända kvalifikationer kopplade till etablerade yrken på olika branschområden formar sammantaget en kursplan, utgör en checklista för handledning och ger förutsättningar för återkoppling gällande vad en elev har lärt sig, liksom vad som behöver utvecklas och kompletteras.

Detta borde vara fullt möjligt inom introduktionsprogrammen, givet att man uppfattar yrkespaket och branschdefinierade lärandemål som en etapp på vägen till vidare lärande. Allt lärande måste vara påbyggnadsbart. Givetvis har också elever som inte omedelbart går vidare till ett nationellt program efter att ha slutfört ett introduktionsprogram rätt att få sina kvalifikationer bedömda. Det förutsätter en samverkan med branscherna. En utmaning är återigen att intresset är begränsat. Det finns inte heller ordnade institutionella former för samverkan med branscherna och arbetsmarknadens parter. Det saknas till exempel nationella och lokala programråd för introduktionsprogrammen. Det finns exempel på välfungerande lokalt samarbete mellan introduktionsprogram och arbetsliv, men det handlar om enstaka exempel.

Inom ramen för den svenska modellen och partssamarbetet borde det vara möjligt att göra mer för unga på introduktionsprogrammen. Det handlar inte bara om socialt ansvarstagande utan också om att möta allt starkare flaskhalsar på arbetsmarknaden, dvs. om att garantera arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Yrkespaketen skulle i kombination med yrkesintroduktionsanställningar, dvs. kollektivavtalade och statligt subventionerade lärlingsanställningar, kunna lägga en grund för lärlingsutbildning där skolförlagda moment kombineras med lärande på arbetsplatser. Yrkesintroduktionsanställningarna skulle då innehålla kompetensgivande delar i enlighet med branschernas valideringsmodeller för olika yrken. Det skulle ge högre och erkända yrkeskvalifikationer och underlätta vägen till förvärvsarbete, goda löner och möjligheter till vidare lärande i arbetslivet. Men det förutsätter ett fördjupat engagemang hos arbetsmarknadens parter och bättre samverkansformer mellan skolor och företrädare för arbetslivet.

Yrkespaketen diskuteras också som en möjlighet i en rapport om svensk yrkesutbildning från OECD (Kuczera & Jeon 2019). Här ses yrkespaketen i första hand som ett verktyg för yrkesväxling, kopplat till den kommunala vuxenutbildningen. Men i rapporten ställer man sig också försiktigt positiv till att använda yrkespaketen inom introduktionsprogrammen, framför allt för nyanlända elever inom språkintröduktion. Ett huvudbudskap är emellertid att alla elever främst ska uppmuntras att fullborda ett nationellt program. Yrkespaketen uppfattas inte heller som fullgoda kvalifikationer, man talar om delvisa eller partiella kvalifikationer.

Det sistnämnda visar egentligen att författarna till rapporten inte uppfattat den fulla innebörden av yrkespaket. En huvudpoäng är ju att yrkespaketen inte bara ska relateras till etablerade utbildningsprogram utan till erkända kvalifikationer i arbetslivet. I det sistnämnda fallet skulle det kunna handla om kvalifikationer som tagits fram av parterna inom branschen och som anknyter till branschernas egenhändigt definierade kvalifikationskriterier och valideringsmodeller. OECD tycks i stället luta åt en bedömning som kommer fram i vissa av de intervjuer vi har genomfört där företrädare för partsintressen tenderar att se yrkespaketen som mindre delar av ett etablerat yrkesprogram, eller till och med ett yrkesprogram i miniatyr, och inte som utbildningar relaterade till definierade yrken som leder till kvalifikationer som står på egna ben.

Vi menar att det är en för trång syn som till att börja med gör det svårt att tillgodose ett av målen med yrkespaketen, dvs. att möta behoven av yrkeskompetens på områden där det i dag råder svår brist och/eller där de etablerade yrkesprogrammen i skolan inte har några utgångar mot de aktuella yrkena. I förlängningen bidrar det dessutom till att göra det än svårare för de berörda ungdomarna att få jobb som medger utvecklingsmöjligheter och trygga inkomstförhållanden. Det måste finnas – och finns redan – olika vägar till yrkeskvalifikationer. Detta är i grunden positivt. Som framhålls i kapitel fyra, apropå diskussionen om matchningsproblemen på arbetsmarknaden, finns det anledning att inte stirra sig blind på betydelsen av formell utbildningsnivå. Ofullständig gymnasieutbildning kan, som vi har argumenterat för här, kompenseras via kompletterande utbildningar och organiserat lärande i arbetslivet. Frågan om hur välmatchad en individ är i relation till sitt arbete avgörs inte enbart av om man uppnått en viss utbildningsnivå eller ej utan av kunskaper och färdigheter i det praktiska arbetet. Här finns stora möjligheter att kompensera brister i formell utbildning via mer informellt lärande. Men ett

ensidigt fokus på formell utbildningsnivå, bland myndigheter såväl som branscher och partsorganisationer, riskerar i praktiken att förhindra sådana kompensatoriska insatser.

Dessutom kan inte frågan om yrkeslärande reduceras till att enbart handla om gymnasieskolans yrkesprogram. I ett livslångt lärande-perspektiv måste man se möjligheterna till lärande i arbetslivet liksom fortsatt lärande i andra utbildningsinstitutioner. Givet detta bör man också, i förlängningen, komma vidare med frågor om hur alla ska garanteras bästa tänkbara stöd för fortsatt kompetensutveckling. Det handlar då om allt från möjligheter till kvalificerat lärande på arbetsplatser, tillfällen till validering, närhet till utbildningsinstitutioner och möjligheter till ledighet och utbildningsfinansiering. Nyanlända och personer med svagare förankring i det reguljära utbildningssystemet har också ett än större behov av stöd i form av studie- och yrkesvägledning. Mot den bakgrunden är det positivt att *Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning* nyligen har presenterat förslag om förstärkt vägledningsstöd för nyanlända och elever i språkinträdning (SOU 2019:4). Vi får anledning att återkomma till den utredningen när vi i nästa avsnitt berör kommunernas aktivitetsansvar för unga utanför gymnasieskolan.

6.6. Aktivitetsansvaret – några konkreta förslag på reformer

Utmaningarna gällande introduktionsprogrammen talar för behovet av tydligare strukturer och mer av samverkan, både för att garantera tydligare mål för utbildningarna och för effektivare kvalitetssäkring. Samma sak gäller egentligen det kommunala aktivitetsansvaret. Utmaningen är att förena det decentraliserade ansvaret och flexibiliteten i utförandet, inte minst i ljuset av olika individers varierande behov, med grundläggande krav på likvärdiga förutsättningar och kvalitet i insatserna. Målgruppen för aktivitetsansvaret minskar, som påtalats tidigare, i och med att eleverna på introduktionsprogrammen inte längre omfattas av kommunernas aktivitetsansvar. Men det kommer ändå att återstå en betydande grupp 16–19-åringar som inte har någon anknytning till gymnasieskolan eller någon annan utbildningsform (folkhögskola eller komvux). Mycket talar för att det behövs ytterligare åtgärder för att stärka insatserna inom aktivitetsansvaret för den gruppen, för att möjliggöra både fortsatt utbildning och kontakter med arbetslivet.

Olika uppföljningar visar att det saknas etablerade former för samverkan mellan kommunerna och olika relevanta aktörer

kopplade till aktivitetsansvaret. Inom många kommuner finns ett etablerat samarbete mellan skolornas studie- och yrkesvägledning, socialtjänst och arbetsmarknadsenheter i anslutning till aktivitetsansvaret. Inte sällan förekommer också samverkan med Arbetsförmedlingen. Däremot är det ovanligt med samverkan med företag och fackliga organisationer. Det innebär i sin tur att det är svårt att erbjuda möjligheter till praktik och lärande på arbetsplatser utanför kommunens egna verksamheter. Mycket talar också för att det skulle behövas ett mer utvecklat samarbete mellan kommunerna, på regional nivå, kring aktivitetsansvaret. Det handlar dels om att erbjuda anpassade utbildningslösningar, till exempel plats på folkhögskolor i andra kommuner, dels om att samordna arbetet med praktikplatsförmedling.

Arbetsförmedlingens roll inom aktivitetsansvaret bör uppmärksammas. Här finns en dubbelhet. Programmet *Jobbgaranti för unga* är ju öppet för arbetslösa ungdomar från 16 års ålder och uppåt. *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2013:13) pekade på behovet av mer flexibla insatser och flera aktörer för att tillgodose de varierande behoven hos målgruppen. En utgångspunkt var att Arbetsförmedlingen skulle kunna hantera de unga som hade minst behov av särskilt stöd och stod närmast arbetsmarknaden. Men frågan är om detta är en rimlig utgångspunkt. Om det bakomliggande syftet med aktivitetsansvaret verkligen är att underlätta återgång till utbildning är kopplingen till kommunala och andra utbildningsinstitutioner (till exempel folkbildningen) mer avgörande. Arbetslivserfarenheter borde också kunna erbjudas via kommunerna och i samverkan med företrädare för arbetslivet, till exempel genom att en motsvarighet till gymnasieskolans lokala programråd upprättas för det kommunala aktivitetsansvaret. Yrkespaketet borde vara ett alternativ även för de unga som omfattas av aktivitetsansvaret.

Finansieringsfrågorna inom aktivitetsansvaret borde också uppmärksammas mer. Unga som inte är inskrivna i gymnasieskolan är inte berättigade till studiehjälp. Detta gäller även om de deltar i en särskilt anpassad kommunal åtgärd. Unga som är arbetslösa och deltar i jobbgarantin för unga i Arbetsförmedlingens regi har inte rätt till utvecklingsersättning (som motsvarar studiebidraget) förrän de har fyllt 18 år.⁵³ Frågan är om inte alla unga som omfattas av aktivitetsansvaret också borde ha rätt till en ersättning motsvarande studiebidraget i studiehjälpen (och utvecklingsersättningen för arbetslösa som saknar fullbordad

⁵³ Samma åldersgräns gäller för ekonomiskt bistånd.

gymnasieutbildning och är i åldrarna 18–20 år)? Det skulle sannolikt underlätta kommunernas kontakter med målgruppen och stärka incitamenten för de berörda ungdomarna att delta i åtgärder.

En angränsande fråga handlar om kommunernas hantering av kostnaderna för insatserna inom aktivitetsansvaret. När det gäller elever på program i gymnasieskolan har kommunerna särskilda beräkningsmodeller för kostnadstäckning (grundkostnader, programkostnader, extrakostnader etc.). Beräkningsmodellerna kan variera mellan kommunerna, men det finns etablerade system. För unga som omfattas av aktivitetsansvaret och inte följer ett introduktionsprogram finns inte motsvarande kostnadsberäkningar. Om en "skolpeng" togs fram även för denna grupp skulle det vara lättare att både skärskåda kostnadsbilderna och se möjliga åtgärdsalternativ (till exempel utrymmet för att anlita externa aktörer). Det skulle också vara lättare att bedöma och jämföra kommunernas engagemang på nationell nivå. I prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga* framhöll den dåvarande regeringen att alla kommuner bör ha en ekonomisk beredskap för att erbjuda unga en utbildningsplats i gymnasieskolan.⁵⁴ Här borde det göras ett förtydligande avseende deltagande i utbildnings- och arbetslivsrelaterade åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret.

En ytterligare fråga handlar om hur Gy11-reformen och avvecklingen av de dåvarande individuella programmen (IV) har påverkat förutsättningarna för kommunernas arbete med de berörda ungdomarna. En majoritet av de unga som sorterar under aktivitetsansvaret har följt ett introduktionsprogram. IV-programmen rymde även många som hade behörighet att studera på ett nationellt program. De kunde erbjudas praktik och anpassade studievägar inom ramen för IV.

Introduktionsprogrammen ska som regel (om det inte finns "synnerliga skäl") rikta sig till unga som inte är behöriga att studera på ett nationellt program. Innebär detta att kommunerna har fått större svårigheter att hitta lösningar (praktik- och utbildningsplatser) för de ungdomar som sorterar under aktivitetsansvaret och som är behöriga att läsa på ett nationellt program, men som av olika skäl inte gör det? Ett utvecklat aktivitetsansvar måste rymma också dessa grupper. Den frågan kvarstår när aktivitetsansvaret nu inte längre ska omfatta eleverna på introduktionsprogrammen. Har Gy11-refomen inneburit att det

⁵⁴ "Kommunerna är skyldiga att erbjuda varje ungdom i hemkommunen en utbildningsplats i gymnasieskolan. En plats i gymnasieskolan kostar mellan 80 000 och 190 000 kronor per individ och läsår beroende på kommun och program. Detta bör betyda att medel för gymnasieplats finns avsatta för varje ungdom i de aktuella åldrarna under de år de beräknas gå i gymnasieskolan, dvs. i åldern 16–19 år." (Prop. 2013/14:191 s. 158)

blivit svårare att hitta individanpassade lösningar för elever i gymnasieskolan – och därmed bidragit till att öka antalet personer som måste omfattas av aktivitetsansvaret?

I reglerna för aktivitetsansvaret framhålls att det syftet med insatserna i första hand ska vara att underlätta för ungdomarna att återgå till utbildning, i andra hand ska det handla om möjligheter till arbetslivserfarenhet. För att göra det möjligt att infria båda målen kunde kommunerna upprätta individuella utbildningsplaner för de som omfattas av aktivitetsansvaret. Utgångspunkten måste vara att de åtgärder som sätts in kan motiveras med utgångspunkt från målet att den unge ska återgå till/påbörja en utbildning på gymnasial nivå eller få en praktikplats som ger möjligheter till kvalitetssäkrat lärande. Kombinationer av praktik och studier är att föredra framför praktik på heltid.

Flera av förslagen i betänkandet från *Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning* kan bidra till att höja kvaliteten och träffsäkerheten i arbetet med aktivitetsansvaret (SOU 2019:4). Det gäller bland annat förslaget om att alla nyanlända i gymnasieskolan ska erbjudas individuella samtal i samband med utformningen av den individuella studieplanen. Alla elever i språkinträdning ska omfattas av sådant kontinuerligt stöd. Alla elever som riskerar att lämna gymnasieskolan med ofullständiga betyg, dvs. ett studiebevis i stället för en examen, ska också omfattas av riktade insatser i form av individuell vägledning för vidare utbildning eller arbete. Utredningen betonar särskilt behovet av vägledning bland nyanlända som saknar kunskaper om det svenska utbildningssystemet och arbetsmarknaden. Nyanlända ungdomar saknar dessutom oftast de sociala nätverk som för inrikes födda kan ge hjälp och ingångar, vad gäller både vidare studier och möjligheter i arbetslivet.

Det finns alltså, sammanfattningsvis, även anledning att se över förutsättningarna och formerna för kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Liksom när det gäller introduktionsprogrammen handlar det om att förena ambitionen att ge ett flexibelt och individanpassat stöd med grundläggande välfärdspolitiska krav på likvärdighet och kvalitet i insatserna. Dessutom finns det anledning att se även arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret i ett bredare kompetenspolitiskt perspektiv. Ungdomarnas motivation för fortsatta studier stärks via arbetslivserfarenhet och lärande på arbetsplatser. Både företrädare för arbetslivet, kommuner och myndigheter bör se den potential till såväl arbetskrafts- som kompetensförsörjning som finns, inte bara via de insatser som kan göras genom introduktionsprogrammen, utan också via de insatser

som skulle kunna göras för unga som omfattas av aktivitetsansvaret. I dag finns det emellertid inte mycket som talar för att det finns något större intresse för samverkan.

6.7. Parternas och myndigheters gemensamma initiativ för att förbättra matchningen

Även om vi alltså kan konstatera att det finns uppenbara tveksamheter, och i vissa fall ett uttalat motstånd, bidrar arbetskraftsbristen i kombination med generationsväxling till ett växande intresse för frågor om hur unga med svag utbildningsbakgrund och nyanlända ska ges bättre etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden.

Introduktionsprogrammen syftar i detta sammanhang inte bara till att komplettera tidigare grundskolebetyg för att ge tillträde till nationella program inom gymnasieskolan utan kan också utformas för att ge individer kunskaper och förmågor som leder till anställningsbarhet. Utbildningarna ska utgå från individens behov och individens målsättningar, det finns ingen etablerad programstruktur som på de nationella programmen. Samtidigt leder ambitionerna att öka yrkesutbildningsinslagen i introduktionsprogrammen rimligen till ett större behov av att se över utbildningarnas förutsättningar och kvalitet och till en strävan efter större likvärdighet.

Arbetskraftsbristen har lett fram till konkreta initiativ för att tillgodose arbetskrafts- och kompetensbehoven med andra insatser än gymnasieskolans yrkesprogram och yrkesutbildningar på komvux. Det handlar om att etablera enskilda och påbyggnadsbara moduler av yrkesutbildningar, både för att öka flexibiliteten ur deltagarnas perspektiv och för att tydligare stämma av innehållet i relation till arbetslivets behov. Liknande strategier har utvecklats i Tyskland, som i likhet med Sverige har tagit emot ett stort antal flyktingar på senare år och där den traditionella tudelade yrkesutbildningen inte har uppfattats som tillräckligt anpassningsbar för att tillgodose utbildningsbehoven hos nyanlända (Desiderio 2016).⁵⁵ De nya strävandena tar sig som påtalats bland annat uttryck i en önskan att introducera *yrkespaket och yrkesdelprov* på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. I flera fall handlar det om åtgärder som bygger på

⁵⁵ Det tudelade systemet i Tyskland bygger på samverkan mellan yrkesskolor och utbildning i lärlingsform på arbetsplatser. De utmaningar som urskilts på senare år handlar både om utbildningarnas längd och om nyanländas stora svårigheter att få anställningar som lärlingar. Nyanlända och personer med utländsk bakgrund är starkt underrepresenterade inom yrkesutbildningen.

överenskommelser med och mellan parterna. Yrkespaketen har alltså utformats i samverkan mellan Skolverket och branscherna och kan utgöra kombinationer av yrkesämnen som definierar anställningsbarhet på olika nivåer.

Flera andra initiativ har tagits på senare år. *Etableringsjobb* bottenar i en överenskommelse mellan regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv och kommer att introduceras under 2019 (Landsorganisationen 2018). Det handlar om en kombination av subventionerat arbete och utbildning som riktar sig till nyanlända och långtidsarbetslösa.⁵⁶ Totalt ska cirka 10 000 personer kunna erbjudas etableringsjobb när reformen är fullt utbyggd.

Parterna medverkar också i regeringens satsning på så kallade *snabbspår* inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, en modell för att introducera nyanlända med tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet som behövs på olika delar av svensk arbetsmarknad (Hellstrand 2018). Det finns partsöverenskommelser kopplade till 14 snabbspår inom olika branscher och cirka 8000 individer har deltagit i svenskundervisning, praktik och validering inom ramen för snabbspåren enligt den senaste uppföljningen från Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2018). Vårvintern 2019 var knappt 1000 individer engagerade i en aktivitet inom snabbspåret. Överenskommelser om snabbspår finns inom allt från sjukvårdsyrken till yrken inom elteknik- och byggnadsbranschen. Olika aktörer medverkar i insatserna beroende på bransch och yrkesinriktning. Arbetsförmedlingens roll är att anvisa deltagare, samordna olika involverade aktörer och upphandla tjänster. Parterna ska via avtalen garantera att insatserna möter de krav som ställs inom branschen (antingen kopplade till lagreglerade legitimationskrav eller av parterna själva överenskomna certifieringsregler och utbildningskrav). Regeringen har varit pådrivande och tog initiativet till de första trepartssamtalen i mars 2015.

Inom ramen för snabbspåren erbjuds följaktligen olika insatser som ska vara anpassade till kraven inom respektive bransch samt till den enskildes behov. Det handlar inte om någon standardiserad arbetsmarknadspolitisk insats. Bland insatserna ingår språkträning,

⁵⁶ Enligt överenskommelsen ska arbetsgivarens lönekostnad för anställningen uppgå till högst 8 400 kronor per månad 2019. Utöver detta får den anställde en individersättning direkt från staten som motsvarar högst 9 870 kronor per månad. Modellen att subventionen går direkt till den anställde i stället för till arbetsgivaren avviker från traditionella anställningssubventioner. Individersättningen kan utgå under högst två år enligt den avsiktsförklaring om etableringsjobb som slöts mellan parterna och regeringen i mars 2018. Arbetsförmedlingen ska ha en mer underordnad betydelse kopplad till etableringsjobben. Intentionerna är att externa aktörer ska stå för huvuddelen av matchningen till etableringsjobb.

yrkessvenska, vägledning, validering, yrkespraktik och kompletterande yrkesutbildning (upphandlad arbetsmarknadsutbildning). När det gäller legitimationsyrken som läkare och lärare ansvarar akademiska lärosäten för delar av utbildningsinsatserna. Generellt kan sägas att snabbspåren inte vänder sig till nyanlända med svag utbildningsbakgrund utan till personer med utbildningar och erfarenheter från arbete på yrkesområden där det råder betydande arbetskraftsbrist. Det handlar om vad som internationellt brukar kallas för *överbrygningsinsatser* för grupper med en tydlig kompetensprofil som motsvarar väl definierade behov på arbetsmarknaden (Desiderio 2016). Det handlar inte om insatser för dem med en svag eller odefinierbar utbildningsbakgrund.

Arbetsförmedlingens senaste uppföljning från februari 2019 visade att andelen som har fått jobb efter att ha lämnat insatsen varierade betydligt mellan olika snabbspår. Det tar längre tid för dem som följer snabbspår som är kopplade till legitimationsyrken. Efter drygt ett år hade 27 procent av deltagarna inom snabbspåret för hälso- och sjukvården fått jobb (Arbetsförmedlingen 2019). Motsvarande andel bland målarna var 38 procent. Undantar man legitimationsyrkesspårerna hade 54 procent av deltagarna jobb efter att ha avslutat ett snabbspår.

Delegationen för unga & nyanlända till arbete (DUA) har tillsammans med Arbetsförmedlingen och kommunerna tagit fram en egen variant för snabbspår som är mer individ- och företagsanpassad. Det handlar om så kallade *lokala jobbspår*. Enskilda företag och kommunala verksamheter som har brist på arbetskraft kan få stöd med kompetensutveckling av nyanlända, helt anpassat till den egna organisationens behov (Delegationen för unga & nyanlända till arbete 2018). Utbildnings- och praktikperioderna kan uppgå till allt från tre månader till två år. Deltagarna uppbär ingen lön under tiden som de deltar i jobbspåret utan erbjuds sociala ersättningar. Efter utbildning och praktik, som finansieras helt av Arbetsförmedlingen och kommunen, finns möjligheter att anställa personen via det anställningsstöd som kallas för introduktionsjobb.⁵⁷ Huvudsyftet är emellertid att jobbspårerna ska leda över i en ordinarie anställning.

⁵⁷ Introduktionsjobb ersatte i maj 2018 fem andra stödformer: särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, trainee välfärd och trainee brist. Stödet uppgår till 80 procent av lönekostnaden upp till ett tak på 20 000 kronor per månad. Till detta kommer ett handledarbidrag. I oktober 2018 var det 5177 individer som beviljats introduktionsjobb enligt Arbetsförmedlingens månadsstatistik. En mer generös anställningssubvention från Arbetsförmedlingen är kopplad till de så kallade extratjänsterna. Här uppgår subventionen till 100 procent och stödet är riktat till nyanlända och personer som under lång tid varit sysselsatta

DUA har tagit initiativ till lokala avtal mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för att kartlägga insatsbehov för ungas och nyanländas etablering. 2017 erbjöds stöd till kommuner som slöt avtal om fördjupad samverkan med Arbetsförmedlingen med särskilt fokus på nyanlända. Hösten 2018 fanns det sådana samarbetsavtal i 243 kommuner. Lokala jobbspår är en av de insatser kommunerna och Arbetsförmedlingen arbetar med. Jobbspår var ett villkor för stöd till fördjupade samarbetsavtal. Enligt en första enkätbaserad uppföljning från oktober 2018 fanns det vid detta tillfälle 410 jobbspår med cirka 5 700 deltagare (Viklund 2018). I närmare 70 procent av fallen bestod aktiviteterna av en kombination av praktik och studier på komvux eller av arbetsmarknadsutbildning. 80 procent av deltagarna hade enbart förgymnasial utbildning. En majoritet av deltagarna jobbade hos en privat arbetsgivare, men den största branschen var kommunal vård och omsorg som samlade ungefär en fjärdedel av deltagarna. Drygt hälften av deltagarna i uppföljningen hade lämnat jobbspåret i oktober 2018 och gått vidare till ett reguljärt arbete.

Parterna har direkt eller indirekt varit inblandade i flera initiativ gällande kompetensutveckling. Det handlar då inte bara om möjligheterna till yrkeslärande för grupper som står utanför arbetsmarknaden utan också om förutsättningarna för kompetensutveckling för redan anställda. Ett exempel på det sistnämnda är *Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* som tillsattes av regeringen i februari 2018 och som leddes av IF Metalls ordförande Anders Ferbe (SOU 2019:10). Bakgrunden till utredningen är erfarenheterna från de svårigheter som drabbade exportindustrin i samband med finanskrisen 2008–09 och den överenskommelse som då slöts på nationell nivå mellan fack och arbetsgivare om arbetstidsförkortning för att förebygga uppsägningar. Ambitionen var att den frigjorda arbetstiden skulle utnyttjas för kompetensutveckling. I utredningen om stöd till kompetensutveckling vid korttidsarbete föreslås ett system där staten och arbetsgivarna delar på kostnaderna för både kompetensutvecklingsinsatser och validering av anställdas kompetens i samband med att lokala parter slutit avtal om korttidsarbete.

Yrkesintroduktionsanställningar, som omnämndes tidigare, är ett exempel på en subventionerad anställnings- och utbildningsform

via jobb- och utvecklingsgarantin. Individer kan enbart erbjudas extratjänster för anställningar inom offentlig sektor respektive ideella organisationer. Bland unga är extratjänster den vanligaste anställningssubventionen. Introduktionsjobben kommer på andra plats.

som bygger på överenskommelser mellan parterna på olika branschområden och som förmedlas via Arbetsförmedlingen (Wadman 2017). På flera branschområden användes yrkesintroduktionsmodellen som en anställningsform för de lärlingar som tidigare anstälts enligt branschens färdigutbildningsavtal, men på senare tid har också möjligheterna diskuterats och prövats att använda yrkesintroduktionsanställningar för unga och unga vuxna som saknar fullbordad gymnasieutbildning och för att uppnå delar av en yrkesbehörighet via yrkesdelprov. Sådana diskussioner har förts inom elteknikbranschen liksom inom byggbranschen. Inom byggbranschen finns avtal om såväl yrkesintroduktionsanställningar (traditionell lärlingsutbildning) som så kallad *yrkesorienteringspraktik* som vänder sig till alla som oberoende av utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet skulle kunna tänka sig att bli byggnadsarbetare.

Yrkesintroduktionsanställningarna har inte nått förväntade volymer, enligt de senaste månadsredovisningarna handlar det om 500 till 600 anställningar, men arbetet med yrkesintroduktionsavtalen har ökat intresset för arbetsplatsförlagt lärande bland parter, branscher och företag och har bidragit till initiativ på andra områden för att stärka kompetensförsörjningen. Det sistnämnda gäller till exempel arbetet med att utveckla branschspecifika valideringsmodeller som kan ligga till grund för Skolverkets yrkespaket.

6.8. Ett närmande mellan arbetsmarknadspolitiken och det reguljära utbildningssystemet

Arbetsförmedlingen har på senare tid utvecklat ett närmare samarbete med reguljära utbildningsorganisationer, främst komvux och folkhögskolor. Det kan tolkas som steg i riktning mot en bredare kompetenspolitik. Tidigare var gränsdragningen mellan den statliga arbetsmarknadspolitiken och det reguljära utbildningssystemet mer uttalad.

Ett nytt exempel är Arbetsförmedlingens arbete med så kallade *utbildningskontrakt* som riktar sig till unga individer som saknar fullbordad gymnasieutbildning. Unga arbetslösa ges möjlighet att läsa in kurser på gymnasienivå för att uppnå fullbordad gymnasiekompetens, till exempel på en folkhögskola. Totalt har

volymerna i insatsen ökat och har omfattat ett genomsnitt på cirka 3 500 deltagare per månad sedan hösten 2017.⁵⁸

Arbetsförmedlingen har utvidgat samarbetet med folkhögskolorna genom att arbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin och deltagare i etableringsuppdraget kan erbjudas möjligheterna att följa en bristyrkesutbildning på en folkhögskola på upp till två år (Arbetsförmedlingen 2018e). Utbildningarna är främst inriktade på sociala och pedagogiska yrken som lärarassistenter, elevassistenter, behandlingsassistenter och boendestödjare. Under 2017 omfattade utbildningarna cirka 500 deltagare (Folkbildningsrådet 2018). Mycket talar för att volymerna kommer att öka, men att inriktningen även framöver huvudsakligen kommer att vara sociala och pedagogiska yrken på lägre nivå. Andelen utrikes födda är i dag mycket stor bland folkhögskolornas deltagare, framför allt på den allmänna kursen. Samtidigt saknas bredare yrkesutbildningstraditioner, förutom för estetiska och sociala yrken som till exempel journalister och fritidsledare. Deltagare med långa inskrivningstider i jobb- och utvecklingsgarantin och låg utbildning kan också studera andra utbildningar på folkhögskolor, liksom på komvux, med aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen.

Sedan 1 januari 2018 råder *utbildningsplikt* för nyanlända inom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Utbildningsplikten gäller för personer inom etableringsprogrammet som har låg utbildning och inte bedöms kunna matchas mot ett arbete. Huvudalternativet ska då vara studier inom reguljär utbildning, på i första hand komvux eller folkhögskola. Enligt en redovisning från Arbetsförmedlingen var det drygt hälften, eller närmare 7 400 personer, som var inskrivna i etableringsprogrammet och som saknade fullbordad gymnasiekompetens i slutet av april 2018. Av dessa bedömdes i sin tur hälften kunna matchas mot jobb medan hälften bedömdes omfattas av utbildningsplikten. Totalt handlade det om 3 335 individer (Arbetsförmedlingen 2018b). Uppföljningen visade emellertid att få av dessa deltog i reguljär utbildning, färre än 50 individer.⁵⁹ Flertalet deltog i stället i förberedande insatser på Arbetsförmedlingen. Möjligen återspeglas de ökade

⁵⁸ Uppgiften avser perioden från november 2017 till oktober 2018.

⁵⁹ Enligt Arbetsförmedlingen finns det en rad utmaningar kopplade till utbildningsplikten. Det handlar om kommunernas och folkhögskolornas beredskap att erbjuda en utbildning för individer som inte enbart har mycket begränsade kunskaper i svenska utan som också ofta har mycket begränsade erfarenheter av utbildning sedan tidigare. Till detta kommer behovet av insatser och vägledning för att höja studiemotivationen hos de enskilda individerna.

utbildningskraven i någon mån i att fler unga anvisas till utbildningskontrakt.

Arbetsförmedlingen har sedan 2017 fått ett mer uttalat uppdrag att arbetssökande med låg utbildning ska erbjudas möjligheter att uppgradera sin utbildning på grundskole- och gymnasienivå (SOU 2019:3). Utbildning har lyfts fram som ett uttalat verksamhetsmål. Fler deltagare, inte minst inom etableringsuppdraget, ska hänvisas till reguljära studier. Utbildningsplikten är ett uttryck för detta. Man har också introducerat ett särskilt studiestartsstöd som ska ge starkare ekonomiska incitament till att påbörja utbildning på komvux eller folkhögskola. Men enligt en uppföljning förbrukades endast 5 procent av de avsatta medlen under 2017. Den övergripande strategin ”matchning till jobb genom utbildning” har också gått trögt. Enligt uppgifter i Arbetsmarknadsutredningen var det bara 0,7 procent av de inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning som gick över till reguljära studier 2017 (SOU 2019:3, s. 313). Av de långtidsarbetslösa som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin var det 2,8 procent som övergick till reguljära studier samma år, fler kvinnor än män.

Generellt sett har alltså strävandena att uppmuntra mer av utbildning stött på betydande svårigheter, något som också behandlas utförligt i Arbetsmarknadsutredningen som presenterades i början av år 2019. Utredningen förespråkar en tydligare samordning av kompetenspolitiken, bland annat genom att man föreslår upprättandet av en ny myndighet med ansvar för kompetenspolitiken och ett tydligare mandat för regionalt utvecklingsansvariga att planera och samordna arbetet med kompetensförsörjning och arbetsmarknadsutveckling.

6.9. Betydelsen av regional samordning

Regeringar av skiftande partipolitiska färger har utformat strategier för så kallad regional tillväxt och utvecklingskraft. I grunden handlar det om behovet av att planera och dimensionera utbildning bland både unga och vuxna för att bättre matcha arbetslivets kompetensbehov. Den regionala utvecklingspolitiken rymmer då inte bara det reguljära utbildningssystemet utan också olika initiativ som påverkar kompetensförsörjningen i arbetslivet, dvs. den samlade kompetenspolitiken. Intresset för de regionala kompetensplattformarna, vars betydelse varierar i olika delar av landet, ligger i linje med dessa strävanden.

Valideringsdelegationens arbete utgör ett annat exempel.

Ytterligare ett exempel är statsbidraget för regionalt yrkesvux (SFS 2016:937). Förutsättningen för stödet är att minst tre kommuner

går samman och samverkar vad gäller yrkeskurser i vuxenutbildningen. I likhet med villkoren för stödet till yrkeshögskoleutbildningar förutsätts också att det ska finnas ett lokalt och regionalt dokumenterat behov av utbildningarna, något som alltså förutsätter kontakter med arbetslivet innan kursverksamheten påbörjas. Men som påtalats tidigare har det visat sig svårt att få till en tillräcklig bredd på yrkesutbildningsutbudet inom vuxenutbildningen.

Behovet av en regional samordning har också påtalats av internationella granskare av svensk yrkesutbildning, senast i en tidigare omnämnd rapport utgiven av OECD (Kuczera & Jeon 2019). Här lyfts både ekonomiska effektivitetsargument och arbetsmarknadsskäl för en bättre regional samordning av den yrkesutbildning på gymnasial nivå som erbjuds i landets kommuner. Gymnasieenheterna där yrkesutbildningen organiseras är i genomsnitt små, sett till antalet elever, vilket leder till höga genomsnittskostnader för lokaler, utrustning och personal. Samtidigt minskar möjligheterna till ett mer differentierat utbildningsutbud. Systemet med många och konkurrerande huvudmän inom en och samma region gör det också svårare att samordna utbildningsutbudet i relation till efterfrågebilden på arbetsmarknaden. Modellen med en kvasimarknad på utbildningsområdet, med olika konkurrerande kommunala och privata utbildningsarrangörer, skapar hinder ur både ett kostnads- och ett matchningsperspektiv.

Utgångspunkten är att det behövs en starkare regional struktur kopplad till kompetensförsörjningen, för att synliggöra behov, samordna alla relevanta aktörer och underlätta en mer träffsäker kompetensförsörjning. I ljuset av detta bör de initiativ som tas både inom och utanför gymnasieskolan och vuxenutbildningen ses som delar av bredare regionala strategier för att möta kompetensbehoven i arbetslivet och minska utanförskap och försörjningsberoende, inte minst bland lågutbildade och nyanlända. Det behövs sannolikt starkare och bredare plattformar för regionalt samarbete, bland annat tätare band mellan skola och arbetsliv på både lokal och regional nivå, för att ta vara på den mångfald av initiativ som nu tas för att öppna arbetsmarknaden för nyanlända och individer med svagare utbildningsbakgrund. Det handlar då om allt från starkare yrkesutbildningsinslag i introduktionsprogrammen och en mer träffsäker utformning av det kommunala aktivitetsansvaret till satsningen på snabbspår, lokala jobbspår, bristyrkesutbildning på folkhögskolor och etableringsjobb (från 2019).

Former för sådan samordning saknas i dag. De regionala kompetensplattformarna har ännu inte fått den betydelse som de borde kunna få. Mycket av samordningen på utbildningsområdet, framför allt gällande gymnasieutbildning och vuxenutbildning, sker i enskilda kommuner eller via samverkan mellan näraliggande kommuner (inom så kallade samverkansområden).

Samarbetet inom arbetsmarknadspolitiken är också i hög grad begränsat till kommunerna, via avtal mellan Arbetsförmedlingen och en enskild kommun. De regionala förutsättningarna för samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor behöver utvecklas.

7. SLUTSATSER

Intresset för frågor som rör kompetenspolitik ökar internationellt liksom i Sverige. Det är tydligt i flera sammanhang, bland annat genom olika studier och politiska initiativ inom EU och förslag från OECD. I Sverige presenterades nyligen en större offentlig utredning som gav stort utrymme åt frågor rörande kompetenspolitik (SOU 2019:3).

Det ökade intresset kan härledas till flera förhållanden, relaterade till arbetsgivares möjligheter att hitta kvalificerad arbetskraft såväl som enskilda individers möjligheter att få jobb som garanterar försörjning och möjligheter till karriärutveckling. Det sistnämnda har blivit en allt större utmaning, inte bara kopplat till ungas övergång skola–arbetsliv utan också i spåren av den omfattande flyktinginvandringen till flera länder inom EU.

Som framgått i vår studie förs mycket av diskussionerna inom EU med utgångspunkt från begreppet "skills governance". Vi har valt att översatt begreppet till just kompetenspolitik. Fokus ligger på hur väl kompetenspolitiken på flera olika områden, allt från utbildningspolitiken till arbetsmarknadspolitiken, utformas för att grupper som i dag tenderar att stängas ute från arbetslivet ska ges bättre etablerings- och försörjningsmöjligheter. Med utgångspunkt från begreppet försöker man ringa in hur väl kompetensförsörjningen riggas för att tillgodose aktuella och framtida behov i arbetslivet. En grundförutsättning är att det finns fungerande prognosinstrument kopplade till arbetsmarknadens utveckling och kompetensbehov, men också att olika aktörer, allt från reguljära utbildningsinstitutioner till arbetsmarknadsorganisationer, samverkar för att orientera utbildningssystemet i en riktning som möjliggör både ekonomisk tillväxt och social trygghet för medborgare. Ett centralt budskap är också att det behövs mer av samverkan på regional nivå för att ekonomins och arbetsmarknadens behov ska få större genomslag i utbildningarnas utformning och dimensionering. Det gäller i särskilt hög grad yrkesutbildningen.

I studien diskuterades också erfarenheterna av kompetenspolitik och kompetensstyrning med utgångspunkt från ett efterfråge- och utbudsstyrningsperspektiv. I flera länder i vår närhet, bland annat Danmark och Finland, finns ambitioner att styra både utbildningsutbud och efterfrågan starkare utifrån ett tillväxt- och arbetsmarknadsperspektiv jämfört med förhållandena i Sverige. Det kommer till uttryck i arbetet med att implementera

resultaten av arbetsmarknads- och utbildningsprognoser, på regional nivå och skolenhetsnivå, i tillståndsgivningen för utbildningar och i styrningen av utbildningar. Företrädare för arbetsmarknadens parter involveras mer i planeringen och dimensioneringen av utbildningen på gymnasial nivå än i Sverige. Dessutom är arbetet med studie- och yrkesvägledning mer samordnat (regionalt och lokalt) och inriktat på att infria mål kopplade till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Även utformningen av sociala ungdomsgarantier samverkar med övergripande tillväxtorienterade mål om att öka andelen unga i yrkesutbildning för att minska andelen försörjningsberoende och underlätta kompetensförsörjningen i arbetslivet.

Studierna om nationell kompetenspolitik och kompetensstyrning talar för att bred samverkan kring utbildningen på nationell, regional och lokal nivå är viktiga förutsättningar för att undvika obalanser i kompetensförsörjningen och underlätta individers vägar från utbildning till egenförsörjning. När vi talar om samverkan i detta sammanhang omfattas allt från företrädare för reguljär utbildning till arbetsmarknadens parter, företrädare för branscher och privata och offentliga arbetsgivare liksom företrädare för frivilligsektorn.

7.1. Sociala produktivitetskoalitioner

Forskare använder ibland begreppet sociala produktivitetskoalitioner för att illustrera förutsättningar för och betydelsen av samverkan mellan företrädare för olika intressen. Ursprungligen användes begreppet produktivitetskoalitioner för att beskriva och förklara samarbetsmönster mellan arbetsgivare och anställda på företagsnivå. Det handlade ofta om att tydliggöra bevekelsegrunderna för de relationer som utvecklas på "interna" arbetsmarknader: ökad omställningsförmåga och produktivitet i utbyte mot anställningstrygghet (Windolf 1989).

Under senare tid har begreppet använts mer brett för att illustrera betydelsen av allianser mellan olika sociala intressen i syfte att möjliggöra effektivare resursanvändning och ökad välfärd (McLaughlin 2013). Begreppet omfattar både samverkan kring fördelningsstrategier, utbildning och produktivitetshöjande insatser. Utgångspunkten är att allianser etableras som går utöver traditionella marknadsrelationer och som i samverkan med andra institutioner bidrar till att möjliggöra handlingsstrategier och investeringar som gynnar samtliga berörda parter.

Yrkesutbildningen är ett område där produktivitetskoalitioner kan ha en avgörande betydelse. Det finns en övergripande

intressegemenskap på utbildningsområdet. Såväl offentliga myndigheter som företrädare för näringsliv och fackliga organisationer har anledning att uppmuntra en yrkesutbildning som är väl förankrad i arbetslivet och som också erbjuder deltagare ett utvecklingsorienterat innehåll. Yrkeskunskaper och kontinuerligt lärande är viktiga förutsättningar för företags konkurrenskraft i en ekonomi som bygger på hög förädlingsgrad och omställningsförmåga snarare än standardiserad massproduktion och låga lönekostnader. Samtidigt finns det en rad falluckor som förhindrar rationellt samarbete och investering i lärande. Det handlar till exempel om att företag alltid måste sträva efter att kapa kostnader och om att osäkra investeringar, i bland annat yrkesutbildning, riskerar att komma andra företag till nytta utan att påtagligt stärka den egna konkurrenskraften (på kort sikt). Den här typen av samarbetssvårigheter kan överbryggas via produktivitetskoalitioner där de långsiktiga gemensamma intressena kommer före det som kortsiktigt kan te sig rationellt för den enskilde aktören.

Det är viktigt att både företrädare för arbetsgivarintressen och fackliga organisationer medverkar. Arbetsgivarnas avgörande betydelse för att göra insatserna inom det kompetenspolitiska området framgångsrika har betonats flera gånger i studien. Men även de fackliga organisationerna måste tillskrivas en avgörande betydelse (se till exempel Bridgford 2017). De fackliga organisationerna står löntagarintressena närmast och kan förmedla stödbehov kopplade till kompetensutveckling och förändringsprocesser i arbetslivet. De fackliga organisationerna utgör ofta garantier för kvalitet och likvärdighet vad gäller såväl former för som bedömningar av arbetsplatsförlagt lärande.

Givet att det finns ett institutionellt ramverk och traditioner i samhället som uppmuntrar samverkan och ger ideologisk legitimitet åt samverkan mellan olika sociala intressen skapas förutsättningar för mer stabila produktivitetskoalitioner. Ytterst vilar dock samverkan på att inblandade parter upplever mervärdet av alliansen. Bara då blir koalitionen stabil.

7.2. Förutsättningar för nya produktivitetskoalitioner i Sverige

I Sverige finns precis som i de övriga nordiska länderna en lång tradition av samverkan gällande relationerna på arbetsmarknaden. När det gäller utbildningsfrågor finns däremot inte samma traditioner. Här har det offentliga ansvaret historiskt sett varit mer tydligt markerat samtidigt som de senaste decenniernas starka decentraliserings- och marknadstrender inte bidrar till att underlätta framväxten av produktivitetskoalitioner. Frågan är om det skulle vara möjligt att etablera förutsättningar för mer av sociala produktivitetskoalitioner kopplade till utbildningen på gymnasial nivå (oavsett om det handlar om utbildning och lärande inom eller utanför gymnasieskolan). Det finns tveklöst intentioner som pekar i den riktningen, men en sådan samverkan kan då inte enbart omfatta kommuner och huvudmän för gymnasieskolor och vuxenutbildning.

I studien har vi pekat på en rad nya initiativ och exempel på samverkan mellan myndigheter och företrädare för arbetslivet liksom utbildningsaktörer utanför det reguljära utbildningssystemet som folkhögskolorna. Reformerna av introduktionsprogrammen syftar till att introducera och uppgradera yrkesutbildningsinslagen i ett par av programmen, yrkesintroduktion och språkin introduktion. Genom att erbjuda en grundläggande yrkesutbildning, som tydligt motsvarar kvalifikationskraven inom ett yrkesområde, ökar inte bara etableringsmöjligheterna i arbetslivet utan också tillgången till utvecklande och bättre avlönade jobb. Etableringen av snabbspår, lokala jobbspår, yrkesintroduktionsanställningar, etableringsjobb och bristyrkesutbildningar på folkhögskolor utgör några andra exempel på sentida "otraditionella" kompetenspolitiska initiativ. Vilka förutsättningar har man då att nå framgång i ljuset av de stora utmaningar kopplade till matchning och integration som präglar arbetsmarknaden och samhället i stort?

Syftet med insatserna är att utforma bryggor in i arbetslivet för att förebygga de stora sociala kostnader som följer på långvarigt utanförskap med tilltagande skillnader i inkomster och levnadsvillkor. Genom möjligheter till yrkesutbildning och tillgång till nätverk i arbetslivet kan långa perioder av försörjningsmässig rundgång, så kallad work-welfare cycling, undvikas. Man kan också se initiativen som alternativ till mer marknadsorienterade lösningar där avregleringar inom den arbetsrättsliga lagstiftningen och ökade löneskillnader ses som förutsättningar för en öppnare arbetsmarknad och minskade skillnader mellan så kallade insiders

och outsiders. Till detta kommer att initiativ som leder till att arbetslivets parter engageras mer i kompetensförsörjning kan bidra till en högre grad av kvalitetssäkring och likvärdighet i lärandet.

Samtidigt kan vi konstatera att antalet deltagare i de insatser som hittills har initierats, bland annat snabbspåret och de lokala jobbspåren, är förhållandevis blygsamt. Trots att regeringen har infört en utbildningsplikt för nyanlända med svag utbildningsbakgrund är det få i gruppen som följer en utbildning. Det sistnämnda illustrerar förmodligen svårigheter kopplade till enskildas motivation att delta i längre utbildning, givet en osäkerhet om man får stanna i landet eller ej, samtidigt som det finns problem kopplade till utbildningsinstitutioners kapacitet att erbjuda anpassade och relevanta utbildningar.

Till detta kommer att parterna i arbetslivet sannolikt är mest intresserade av att vara med och utforma insatser för individer som har relativt goda förutsättningar att få ett jobb, givet tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Snabbspåret är ett exempel på en sådan åtgärd som riktar sig till grupper som bedöms ha goda möjligheter att etablera sig på svensk arbetsmarknad. Intresset för att medverka till mer kvalificerade yrkesutbildningsinslag inom ramen för introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och språkintröduktion har hittills varit mer begränsat.

Ytterligare en svårighet är att det saknas etablerade regionala strukturer för samverkan kring kompetenspolitiken i Sverige. Det finns ingen tydlig samordning och inte heller några aktörer på regional nivå med ett operativt ansvar för de kompetenspolitiska frågorna. De regionala kompetensplattformarna utgör en grund, men deras mandat är otydligt och deras betydelse varierar mellan regionerna. De nya initiativen som har tagits – kopplade till allt från Arbetsförmedlingen, kommunerna och parterna i arbetslivet till folkhögskolorna – behöver samlas under en regional utvecklingsstrategi för att inte reduceras till effektlösa ad hoc-lösningar. Det finns en uppenbar risk för fragmentisering.

7.3. Den stora utmaningen

Den stora utmaningen för myndigheter som Arbetsförmedlingen och Skolverket tillsammans med kommunerna och parterna på arbetsmarknaden rör gruppen med svag utbildningsbakgrund. Det är en grupp som har vuxit starkt bland de inskrivna på Arbetsförmedlingen och vars villkor inte har påverkats positivt av de senaste årens starka utveckling på arbetsmarknaden. Förmår de institutionella aktörerna inom den svenska modellen hitta

bärkraftiga lösningar för den gruppen? Kan man hitta nya lösningar kopplade till yrkesutbildningar som leder till varaktig sysselsättning utan negativa konsekvenser i form av ökade inkomstskillnader och en mer tudelad arbetsmarknad? Vad kan göras för unga inom introduktionsprogrammen och för målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret? Dessa frågor återstår att besvara.

Ska den sistnämnda utmaningen överbryggas krävs en nyorientering och ökad öppenhet för nya vägar till kompetensutveckling och arbetskraftsrekrytering inom olika yrkesområden. Vi tolkar det som insatser som möjliggör mindre av social stängning och mer av social inkludering. Men ska sådana insatser möjliggöras krävs också mer av samverkan mellan myndigheter och politikområden, å ena sidan, och företrädarna för arbetslivet å andra sidan. Arbetsmarknadspolitiken, utbildningssystemet och branschernas egna utbildningskriterier och valideringsmodeller rymmer många fruktbara verktyg för att skapa förutsättningar för kompetensutveckling i enlighet med både arbetslivets och socialt utsatta gruppers behov. Det som saknas är en tydlig strategi och former för samverkan kring en kompetenspolitik som siktar på att möta både kraven i arbetslivet och etableringsbehoven hos lågutbildade och nyanlända.

Det saknas också en kompetenspolitik som tar sikte på de stora regionala och lokala skillnader i etableringsförutsättningar som präglar den svenska arbetsmarknaden. Skillnaderna i etablerings- och utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet, mellan olika regioner och kommuner, måste betraktas som helt otillfredsställande ur ett välfärdspolitiskt likvärdighetsperspektiv. Kompetenspolitiken måste därför förankras i en regional utvecklingsstrategi. Det finns förvisso ansatser i den riktningen, bland annat via de regionala kompetensplattformarna, men det stannar vid ansatser.

BILAGA: KOMMUNALT ETABLERINGSINDEX – KONSTRUKTION OCH RANGORDNING

Förutsättningarna för ungas utbildning och etablering på arbetsmarknaden varierar i olika delar av landet. För att illustrera dessa variationer, och därmed öka förståelsen för den sociogeografiska kontextens betydelse för ungas etableringsförutsättningar, har ett etableringsindex konstruerats med hjälp av olika statistiska variabler. Huvuddelen av statistiken har hämtats från SCB:s databaser, men vi använder oss också av offentlig statistik från Arbetsförmedlingen, Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Syftet med att skapa ett index är oftast att etablera mått på ett bredare fenomen, i vårt fall handlar det om att illustrera strukturella skillnader i etableringsförutsättningar. Inom samhällsvetenskaplig forskning är det vanligt att man nyttjar uppgifter om olika förhållanden, exempelvis inkomster och utbildningsnivå, för att säga något om ett bredare fenomen, till exempel social klasstillhörighet.⁶⁰

Vi vill understryka att vårt etableringsindex inte på något sätt recenserar den politik som bedrivs inom varje kommun. Syftet är snarare att teckna en bred bild av hur strukturella villkor påverkar ungas arbetsmarknads- och försörjningsförutsättningar och i vilken omfattning dessa förutsättningar varierar mellan Sveriges kommuner.

Det bör även påpekas att indexet inte förklarar något; vi har inte genomfört någon regressionsanalys. Indexet åskådliggör samband som kan bli föremål för ytterligare analys och som kan utgöra underlag för en diskussion om nödvändiga policyinsatser. Vi har vägt samman en rad olika variabler kopplade till de tre dimensioner som presenteras nedan. I anslutning till varje dimension har vi också genomfört en faktoranalys för att urskilja de variabler som har starkast gemensam variation. Faktoranalysen syftar till att urskilja underliggande eller latent variabler som påverkar de samband som kan urskiljas mellan de ursprungliga variablerna vi har arbetat med.

⁶⁰ Se till exempel Blaikie, Norman (2009). *Analyzing Quantitative Data. From Description to Explanation*. London: SAGE.

Konstruktionen av etableringsindexet har följaktligen utgått från tre dimensioner: en sociodemografisk, en utbildningsrelaterad och en arbetsmarknadsrelaterad. De tre dimensionerna är tänkta att återspegla vad forskningen säger om hur strukturella villkor påverkar ungas arbetsmarknadsetablering (Olofsson et al. 2012; Olofsson, 2014).

I den första dimensionen, den sociodemografiska, ingår uppgifter kopplade till den åldersmässiga sammansättningen i kommunen, andelen unga män, andelen studerande totalt, andelen högskolestuderande, förändringen av andelen utrikesfödda unga vuxna mellan åren 2007 och 2017, skattesatsen i kommunen samt andelen kommunalt sysselsatta. Det handlar således dels om de kommunala, resursmässiga förutsättningarna för kommuner att möta utmaningar kopplade till etableringssvårigheter för unga, dels om förekomsten av grupper som ofta stöter på hinder på vägen mot arbetslivet. Unga män är mindre utbildningsbenägna än unga kvinnor (SCB, 2019). De lämnar oftare gymnasieskolan utan att fullborda utbildningen, vilket för med sig etableringssvårigheter (Skolverket, 2019). Utrikes födda är en grupp vars arbetsmarknadsetablering kan vara problematisk (ESO, 2017; Skolverket, 2012). I det här fallet handlar det om unga utrikes födda, en grupp som inte bara möter svårigheter kopplade till att vara ung, utan också kopplade till att vara utrikes född. Den sistnämnda erfarenheten kan innebära avsaknaden av relevanta kontakter som underlättar övergången till arbetslivet eller att man utsätts för diskriminering på arbetsmarknaden på ett sätt som motverkar etableringen.

Den andra dimensionen, utbildningsdimensionen, innefattar uppgifter om genomsnittliga meritvärden i grundskolan, andelen obehöriga till gymnasieskolans yrkesprogram, andelen elever på introduktionsprogrammen samt andelen i åldern 20–24 år som saknar fullbordad gymnasieutbildning, förändringen av andelen utrikes födda unga vuxna samt andelen i den vuxna befolkningen med låg ekonomisk standard. Att andelen utrikes födda unga vuxna återkommer i utbildningsdimensionen beror på att förändringen i andelen utrikes födda påverkar studieresultaten (ESO, 2017). Att ta med andelen vuxna i befolkningen med låg ekonomisk standard, definierat som andelen individer som tillhör ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som understiger 60 procent av värdet för

samtliga, motiveras på ett liknande sätt av att ekonomisk utsatthet påverkar utbildningsresultaten (Skolverket, 2018).

Den sista dimensionen, arbetsmarknadsdimensionen, illustrerar villkoren i kommunerna ur ett bredare arbetsmarknadsperspektiv. Uppgifterna rör såväl ungas specifika situation som situationen för befolkningen i arbetsför ålder totalt sett. De variabler som ingår är:

- Andelen unga respektive vuxna i befolkningen som varken arbetar eller studerar
- Andelen unga respektive vuxna som förvärvsarbetar
- Inflyttningsöverskott i kommunen (positivt eller negativt)
- Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel

Med andra ord återspeglar dimensionen i vilken utsträckning de unga i respektive kommun är sysselsatta eller alternativt bedriver någon form av studier, men också hur arbetsmarknaden i kommunen fungerar mer generellt. För att skatta andelen av befolkningen med överrisker att vara beroende av försörjningsstöd har vi inkluderat Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel som en variabel. Nyckeln är baserad på kommuninvånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomstnivå och ger en uppfattning om kommunernas socioekonomiska förhållanden.

Dimensionerna har förts samman i ett etableringsindex, tänkt att ge en övergripande bild av hur förutsättningarna för ungas arbetsmarknadsetablering skiljer sig mellan olika kommuner. Vår förhoppning är att etableringsindexet ska bidra till förståelsen för den sociogeografiska kontextens betydelse för ungas etableringsförutsättningar. Etableringsindexet kan också ge en bild av hur nationellt inrättade institutioner, till exempel i anslutning till utbildningssystemet eller arbetsmarknadspolitiken, påverkar dessa förutsättningar.

Indexet baseras på genomsnittliga årliga uppgifter för samtliga variabler avseende perioden 2011 till och med 2017. För att få ett enhetligt index har vi fått vända på en del variabler så att samtliga variabler pekar i samma riktning (enligt formeln $\text{maxvärde} + \text{minvärde} - \text{variabel}$). Vi har också normerat variablerna till att gå mellan 0 och 1. Det innebär att vi inte har viktat någon variabel eller dimension högre än någon annan. Normeringen har skett via formeln $(\text{variabel} - \text{minvärde}) / (\text{maxvärde} - \text{minvärde})$. Däremot har vi alltså ursprungligen genomfört en faktoranalys och slutligen också ett Cronbachs alfa-test för att få en uppfattning om styrkan i variablernas gemensamma variation. Avslutningsvis har indexen

för de tre dimensionerna vägts samman och dividerats med tre (Cronbachs alfa = 0,89).

I följande lista är samtliga svenska kommuner rangordnade enligt vårt etableringsindex.

Rangordning	Kommun	Index	Rangordning	Kommun	Index
1	1864 Ljusnarsberg	0,04	146	2023 Malung-Sälen	0,44
2	0482 Flen	0,09	147	2062 Mora	0,44
3	0761 Lessebo	0,12	148	2582 Boden	0,44
4	1447 Gullspång	0,12	149	0513 Kinda	0,45
5	1782 Filipstad	0,13	150	0980 Gotland	0,45
6	2305 Bräcke	0,16	151	0884 Vimmerby	0,46
7	1762 Munkfors	0,17	152	1280 Malmö	0,46
8	0821 Högsby	0,18	153	2031 Rättvik	0,46
9	2518 Övertorneå	0,18	154	2404 Vindeln	0,46
10	2583 Haparanda	0,18	155	0560 Boxholm	0,47
11	1760 Storfors	0,2	156	0584 Vadstena	0,47
12	1461 Mellerud	0,21	157	0662 Gislaved	0,47
13	1783 Hagfors	0,21	158	1715 Kil	0,47
14	1982 Fagersta	0,21	159	2460 Vännäs	0,47
15	2101 Ockelbo	0,21	160	0127 Botkyrka	0,48
16	2303 Ragunda	0,21	161	1287 Trelleborg	0,48
17	0428 Vingåker	0,22	162	1462 Lilla Edet	0,48
18	2282 Kramfors	0,22	163	1470 Vara	0,48
19	2283 Sollefteå	0,22	164	1493 Mariestad	0,48
20	1275 Perstorp	0,23	165	0581 Norrköping	0,49
21	1785 Säffle	0,23	166	0617 Gnosjö	0,49
22	2463 Åsele	0,23	167	1080 Karlskrona	0,49
23	2513 Överkalix	0,23	168	1266 Hörby	0,49
24	0563 Valdemarsvik	0,24	169	1381 Laholm	0,49
25	1730 Eda	0,24	170	1471 Götene	0,49
26	1764 Grums	0,24	171	1485 Uddevalla	0,49
27	1863 Hällefors	0,24	172	2180 Gävle	0,49
28	2182 Söderhamn	0,24	173	2281 Sundsvall	0,49
29	2313 Strömsund	0,24	174	2309 Krokoms	0,49
30	2462 Vilhelmina	0,24	175	2482 Skellefteå	0,49
31	0319 Älvkarleby	0,25	176	0586 Mjölby	0,5
32	1256 Östra Göinge	0,25	177	0685 Vetlanda	0,5
33	2104 Hofors	0,25	178	1264 Skurup	0,5
34	1460 Bengtsfors	0,26	179	1278 Båstad	0,5
35	1862 Degerfors	0,26	180	1283 Helsingborg	0,5

36	1885 Lindesberg	0,26	181	1435 Tanum	0,5
37	1904 Skinnskatteberg	0,26	182	1446 Karlsborg	0,5
38	1962 Norberg	0,26	183	1466 Herrljunga	0,5
39	2034 Orsa	0,26	184	1497 Hjo	0,5
40	2084 Avesta	0,26	185	2284 Örnsköldsvik	0,5
41	2183 Bollnäs	0,26	186	0480 Nyköping	0,51
42	2260 Ånge	0,26	187	0686 Eksjö	0,51
43	1081 Ronneby	0,27	188	1265 Sjöbo	0,51
44	1781 Kristinehamn	0,27	189	1285 Eslöv	0,51
45	1860 Laxå	0,27	190	1445 Essunga	0,51
46	2161 Ljusdal	0,27	191	1452 Tranemo	0,51
47	0860 Hultsfred	0,28	192	1881 Kumla	0,51
48	1737 Torsby	0,28	193	2082 Säter	0,51
49	2417 Norsjö	0,28	194	2321 Åre	0,51
50	0760 Uppvidinge	0,29	195	0192 Nynäshamn	0,52
51	1438 Dals-Ed	0,29	196	0781 Ljungby	0,52
52	1473 Töreboda	0,29	197	0882 Oskarshamn	0,52
53	1492 Åmål	0,29	198	1442 Vårgårda	0,52
54	1765 Årjäng	0,29	199	1491 Ulricehamn	0,52
55	2181 Sandviken	0,29	200	0382 Östhammar	0,53
56	0481 Oxelösund	0,3	201	0604 Aneby	0,53
57	0767 Markaryd	0,3	202	1382 Falkenberg	0,53
58	1277 Åstorp	0,3	203	1421 Orust	0,53
59	1960 Kungsör	0,3	204	1427 Sotenäs	0,53
60	2132 Nordanstig	0,3	205	1444 Grästorp	0,53
61	2326 Berg	0,3	206	2029 Leksand	0,53
62	2280 Härnösand	0,31	207	0461 Gnesta	0,54
63	2403 Bjurholm	0,31	208	2523 Gällivare	0,54
64	2425 Dorotea	0,31	209	0191 Sigtuna	0,55
65	2521 Pajala	0,31	210	0486 Strängnäs	0,55
66	0483 Katrineholm	0,32	211	0765 Älmhult	0,55
67	1260 Bjuv	0,32	212	0642 Mullsjö	0,56
68	1315 Hylte	0,32	213	0665 Vaggeryd	0,56
69	2083 Hedemora	0,32	214	1463 Mark	0,56
70	2085 Ludvika	0,32	215	1980 Västerås	0,56
71	0764 Alvesta	0,33	216	2026 Gagnef	0,56
72	1060 Olofström	0,33	217	0136 Haninge	0,57
73	2422 Sorsele	0,33	218	0188 Norrtälje	0,57
74	2505 Arvidsjaur	0,33	219	0512 Ydre	0,57
75	2506 Arjeplog	0,33	220	1490 Borås	0,57
76	0834 Torsås	0,34	221	1494 Lidköping	0,57

77	0862 Emmaboda	0,34	222	2584 Kiruna	0,57
78	1276 Klippan	0,34	223	0582 Söderköping	0,58
79	1282 Landskrona	0,34	224	1267 Höör	0,58
80	1439 Färgelanda	0,34	225	1284 Höganäs	0,58
81	2039 Älvdalen	0,34	226	1814 Lekeberg	0,58
82	2361 Härjedalen	0,34	227	2080 Falun	0,58
83	2401 Nordmaling	0,34	228	2581 Piteå	0,58
84	0763 Tingsryd	0,35	229	0381 Enköping	0,59
85	1907 Surahammar	0,35	230	0139 Upplands-Bro	0,6
86	2121 Ovanåker	0,35	231	0840 Mörbylånga	0,6
87	2514 Kalix	0,35	232	1440 Ale	0,6
88	0562 Finspång	0,36	233	2380 Östersund	0,6
89	0885 Borgholm	0,36	234	0114 Upplands Väsby	0,61
90	1472 Tibro	0,36	235	1286 Ystad	0,61
91	1861 Hallsberg	0,36	236	1292 Ängelholm	0,61
92	1983 Köping	0,36	237	1380 Halmstad	0,61
93	0484 Eskilstuna	0,37	238	1880 Örebro	0,61
94	1257 Örkelljunga	0,37	239	0123 Järfälla	0,62
95	1272 Bromölla	0,37	240	0683 Värnamo	0,62
96	1291 Simrishamn	0,37	241	0780 Växjö	0,63
97	1430 Munkedal	0,37	242	1489 Alingsås	0,63
98	1984 Arboga	0,37	243	1496 Skövde	0,63
99	2081 Borlänge	0,37	244	0126 Huddinge	0,64
100	2262 Timrå	0,37	245	1780 Karlstad	0,64
101	0360 Tierp	0,38	246	0488 Trosa	0,65
102	0509 Ödeshög	0,38	247	1415 Stenungsund	0,65
103	0583 Motala	0,38	248	2580 Luleå	0,65
104	1273 Osby	0,38	249	0305 Håbo	0,66
105	1763 Forshaga	0,38	250	0880 Kalmar	0,66
106	1766 Sunne	0,38	251	1419 Tjörn	0,66
107	1883 Karlskoga	0,38	252	1443 Bollebygd	0,66
108	2184 Hudiksvall	0,38	253	1480 Göteborg	0,66
109	2510 Jokkmokk	0,38	254	1263 Svedala	0,67
110	2560 Älvsbyn	0,38	255	1383 Varberg	0,67
111	0181 Södertälje	0,39	256	1761 Hammarö	0,67
112	1981 Sala	0,39	257	0680 Jönköping	0,68
113	2021 Vansbro	0,39	258	0183 Sundbyberg	0,69
114	2061 Smedjebacken	0,39	259	0580 Linköping	0,7
115	2409 Robertsfors	0,39	260	1407 Öckerö	0,7
116	0682 Nässjö	0,4	261	0128 Salem	0,71
117	0881 Nybro	0,4	262	0643 Habo	0,71

118	1231 Burlöv	0,4	263	1230 Staffanstorp	0,71
119	1270 Tomelilla	0,4	264	1261 Kävlinge	0,71
120	1487 Vänersborg	0,4	265	0138 Tyresö	0,72
121	1499 Falköping	0,4	266	0140 Nykvarn	0,72
122	2418 Malå	0,4	267	1482 Kungälv	0,72
123	0883 Västervik	0,41	268	0120 Värmdö	0,73
124	1293 Hässleholm	0,41	269	1402 Partille	0,73
125	1486 Strömstad	0,41	270	2480 Umeå	0,74
126	1784 Arvika	0,41	271	0117 Österåker	0,75
127	1882 Askersund	0,41	272	1441 Lerum	0,75
128	1884 Nora	0,41	273	1401 Härryda	0,76
129	1961 Hallstahammar	0,41	274	1481 Mölndal	0,77
130	2421 Storuman	0,41	275	0380 Uppsala	0,78
131	2481 Lycksele	0,41	276	1281 Lund	0,78
132	0561 Åtvidaberg	0,42	277	1384 Kungsbacka	0,78
133	0861 Mönsterås	0,42	278	0180 Stockholm	0,79
134	1082 Karlshamn	0,42	279	0187 Vaxholm	0,79
135	1083 Sölvesborg	0,42	280	0115 Vallentuna	0,8
136	1484 Lysekil	0,42	281	0163 Sollentuna	0,8
137	0687 Tranås	0,43	282	0330 Knivsta	0,8
138	1214 Svalöv	0,43	283	1233 Vellinge	0,8
139	1290 Kristianstad	0,43	284	0125 Ekerö	0,81
140	1465 Svenljunga	0,43	285	0182 Nacka	0,84
141	0331 Heby	0,44	286	0186 Lidingö	0,85
142	0684 Sävsjö	0,44	287	0184 Solna	0,86
143	1488 Trollhättan	0,44	288	1262 Lomma	0,86
144	1495 Skara	0,44	289	0160 Täby	0,9
145	1498 Tidaholm	0,44	290	0162 Danderyd	0,92

REFERENSER

Adecco Group, The (2017). *'The labour market integration of refugees' white paper – A focus on Europe*. Heidelberg University of Education. <https://www.adeccogroup.com/wp-content/themes/ado-group/downloads/labour-market-integration-of-refugees-focus-europe.pdf>.

Anderson, Philip (2018). "Chances for young refugees. On access to vocational training and the dynamics of labour market integration in Germany", i *People on the Move. Advancing the Discourse on Migration & Jobs*.
<https://www.justjobsnetwork.org/wp-content/uploads/2018/12/People-on-the-move-v3-web.pdf>.

Angelov, Nikolay, Johansson, Per & Kennerberg, Louise (2008). *Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69). Stockholm: Edita Sverige AB.

Anxo, Dominique & Ericson, Thomas (2015). *Ad hoc requests. Country fiches on skills governance in the Member States – Sweden*. Bryssel: Publication Office of the European Union.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår. Februari 2019*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
<https://mb.cision.com/Public/1326/2741772/a9e52a874025498c.pdf>.

Arbetsförmedlingen (2018a). *Perspektiv på arbetsmarknadsläget för personer med kort utbildning*. Arbetsförmedlingen analys 2018:5.
<http://mb.cision.com/Public/1326/2640007/8426b9f0797e92b3.pdf>.

Arbetsförmedlingen (2018b). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2018. Prognos för arbetsmarknaden 2018-2019*.
<https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.37122d2f163f1d684111104d/1528878046529/arbetsmarknadsutsikterna-vt-2018.pdf>.

Arbetsförmedlingen (2018c). *Var finns jobben? Bedömningar för 2018 och på fem års sikt*. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Prognoser/Prognoser/Riket/2018-02-08-PrognosVar-finns-jobben-2018.html>.

Arbetsförmedlingen (2018d). *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*. Återrapport 31 maj 2018. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2018e). *Fler erbjuds yrkesutbildning på folkhögskola*. <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Hitta-jobb/Inspiration-i->

jobbsokandet/Nyheter/Nyheter-for-Arbetssokande/2018-01-26-Fler-erbjuds-yrkesutbildning-pa-folkhogskola.html.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?
Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Ashton, David, Sung, Johnny & Turbin, Jill (2000). "Towards a Framework for the Comparative Analysis of National Systems of Skill Formation", i *International Journal of Training and Development* 4(1).

Benton, Meghan, Sumption, Madeleine, Alsvik, Kristine, Fratzke, Susan, Kuptsch, Christiane & Papademetriou, Demetrios G. (2014). *Aiming Higher. Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*. Washington, DC: Migration Policy Institute and International Labour Office.

BertelsmannStiftung (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume 1: Comparative Analysis and Policy Findings*. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/43504>.

Bowles, Samuel, Roosevelt, Frank & Edwards, Richard (2017). *Understanding Capitalism. Competition, Command and Change*. Oxford: Oxford University Press.

Brante, Thomas (2009). *Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner*. Högskolan i Borås.
[https://portal.research.lu.se/portal/sv/publications/vad-ar-en-profession-teoretiska-ansatser-och-definitioner\(88443310-a9a0-4a57-82a9-c8834a26e216\).html](https://portal.research.lu.se/portal/sv/publications/vad-ar-en-profession-teoretiska-ansatser-och-definitioner(88443310-a9a0-4a57-82a9-c8834a26e216).html).

Bridgford, Jeff (2017). *Trade union involvement in skills development: an international review*. Genève: ILO.
https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_585697/lang-en/index.htm.

Busemeyer, Marius R. (2016). *Skills and Inequality. Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cedefop (2015). *Skills, qualifications and jobs in the EU: the making of a perfect match?*
http://www.cedefop.europa.eu/files/3072_en.pdf.

Cedefop (2018a). *Can work and technology go hand-in-hand?*
<http://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/blog/can-work-and-technology-go-hand-hand>.

Cedefop (2018b). *Less brawn, more brain for tomorrow's workers*.
<http://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/press-and-media/press-releases/less-brawn-more-brain-tomorrows-workers>.

Cedefop, EFT & ILO (2016). *Using Labour Market Information. Guide to Anticipating and Matching Skills and Jobs*.

http://www.ilo.org/skills/areas/skills-training-for-poverty-reduction/WCMS_534314/lang--en/index.htm.

Damm, Anna Piil & Åslund, Olof (2017). "Foreword" i *Nordic Economic Policy Review. Labour Market Integration in the Nordic Countries*. TemaNord 2017:520.

Delegationen för unga & nyanlända till arbete (2018). *Lokala jobbspår. Säkra kompetensen I ditt företag och gör samhällsnytta*. Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Desiderio, Maria Vincenza (2016). *Integrating Refugees into Host Country Labor Markets: Challenges and Policy Options*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

EEPO (2014). *Skills Governance in Europe. Final report 2014*. Bryssel: Publication Office of the European Union.

EEPO (2015). *Skills Governance in the EU Member States. Synthesis Report for the EEPO August 2015*. Bryssel: Publication Office of the European Union.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

EU Research on Social Sciences and Humanities (2004). *Youth Policy and Participation. Potentials of participation and informal learning for young people's transitions to the labour market. A comparative analysis in ten European regions. YOYO. Final report*. Bryssel: European Commission.

Eurostat (2018). *Pupils enrolled in upper secondary education by programme orientation, sex, type of institution, and intensity of participation*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=educ_uoe_enrs04.

Eurostat (2018a). *Employment rates by sex, age, educational attainment level and country of birth (%)*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>.

Eurostat (2018b). *Unemployment rates by sex, age and citizenship (%)*. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

Eurostat (2019). *People at risk of poverty or social exclusion by sex and age*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth/data/database>.

Folkbildningsrådet (2018). *Återrapportering Yrkeskurser inom bristyrken 2017*. <http://www.folkbildningsradet.se//globalassets/rapporter/uppfoljning/yrkeskurser-inom-bristyrken/slutrapportering-bristyrkeskurser-2017.pdf?epieditmode=true>.

Frazer, Hugh & Marlier, Eric (2010). *In-work poverty and labour market segmentation in the EU: Key lessons. Synthesis report.* https://www.researchgate.net/publication/284027971_In-work_poverty_and_labour_market_segmentation_in_the_EU_Key_lessons.

Försäkringskassan (2019). *Statistik om ohälsomått.* <https://www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/ohalsomatt>.

Gangl, Markus (2000). *Changing Labour Markets and Early Career Outcomes: Labour Market Entry in Europe over the Past Decade.* Arbetspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Nr. 26, 2000.

Hall, Peter A. & Soskice, David (red.) (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford: Oxford University Press.

Hellstrand, Joel (2018). "New arrivals, new opportunities. Tailoring labour market policies to new challenges in Sweden", i *People on the move. Advancing the Discourse on Migration & Jobs.* <https://www.justjobsnetwork.org/wp-content/uploads/2018/12/People-on-the-move-v3-web.pdf>.

Håkansson, Peter & Nilsson, Anders (2018). "Getting a job when times are bad. Recruitment practices in Sweden before, during and after the Great Recession", i *Scandinavian Journal of Economic History.* <https://doi.org/10.1080/03585522.2018.1543729>.

Iveroth, Einar, Lindvall, Jan & Magnusson, Johan (red.) (2018). *Digitalisering och styrning.* Lund: Studentlitteratur.

Jessop, Bob (1993). "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on a Post-Fordist Political Economy", i *Studies in Political Economy* 40(1).

Jessop, Bob (2013). "Hollowing out the 'nation-state' and multi-level governance", i Kenneth, Patricia (red.). *Handbook of Comparative Social Policy.* Cheltenham: Edward Elgar.

Konle-Seidl, Regina & Bolits, Georg (2016). *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices. Study for the EMPL Committee.* Bryssel: European Parliament. <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

Kuczera, Małgorzata & Jeon, Shinyoung (2019). *Vocational Education and Training in Sweden.* OECD Reviews of Vocational Education and Training. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9fac5-en>.

Lindblad, Sverker, Thyselius, Ulf, Danell, Torbjörn, Pichler, Wolfgang & Anderstig, Christer (2015), *Demografins regionala utmaningar. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015. SOU 2015:101.* Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Lundh, Christer (2010). *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–1990*. Stockholm: SNS Förlag.

Lundh, Christer & Ohlsson, Rolf (1999). *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS Förlag.

Löfbom, Eva & Sonnerby, Per (2015). *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*. Bilagan 5 till Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:90). Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Magnusson, Lars (1990). *Den tredje industriella revolutionen*. Stockholm: Norstedts.

Martin, Iván, di Bartolomeo, Anna, de Breucker, Philippe, Salamonska, Justyna & Venturini, Alessandra (2015). *Exploring new avenues for legislation for labour migration to the European Union*. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536452/IPOL_STU\(2015\)536452_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536452/IPOL_STU(2015)536452_EN.pdf).

McCollum, David (2012). Towards (un)sustainable employment? Exploring policy responses to work-welfare cycling, i *Policy Studies* 33:3.

McDermott, John F. M. (2007). "Producing Labor-Power", i *Science & Society* 71(3).

McLaughlin, Colm (2013). "The Role of Productivity Coalitions in Building a 'high road' competitive strategy: The case of Denmark and Ireland", i *European Journal of Industrial Relations* 19(2).

McTier, Alexander & McGregor, Alan (2018). "Influence of Work-Welfare Cycling and Labour Market Segmentation on Employment Histories of Young Long-Term Unemployed", i *Work, Employment and Society* (32(1)).

Mellander, Erik (2017). *Internationella undersökningar av vuxnas utbildning och färdigheter*. VIS/11 april, 2017.

<http://www.visnet.se/internationella-undersokningar-av-vuxnas-utbildning-och-fardigheter/>.

Migrationsöverenskommelsen 2015. *Insatser med anledning av flyktingkrisen*.

<https://www.regeringen.se/informationmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/>.

Nordström Skans, Oskar, Eriksson, Stefan & Hensvik, Lena (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådets rapport 2017. Stockholm: SNS Förlag.

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. Paris: OECD.

OECD (2016a). *Making Integration Work. Refugees and others in need of protection*. Paris: OECD.

OECD (2016b). *Getting Skills Right: Sweden*. Paris: OECD.

OECD (2016c). *Getting Skills Right. Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*. Paris: OECD.

OECD (2017). *OECD Skills Outlook 2017. Skills and Global Value Chains*. Paris: OECD.

OECD (2018). *Responsive School Systems. Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*. Paris: OECD.

Offe, Claus (2016). "For A Robust Policy Of Integration Of Refugees". *Social Europe online*.

<https://www.socialeurope.eu/robust-policy-integration-refugees>.

Olofsson, Jonas, Lovén, Anders & Delier, Erik (2017). *Styrning och organisation av den breda studie- och yrkesvägledningen. En bakgrund och tre fallstudier*. Stockholm: Skolverket.

Olofsson, Jonas & Panican, Alexandru (2019). "Labour market regulations, changes in working life and the importance of apprenticeship training. A long-term and comparative view on youth transition from school to work", i *Policy futures in education* <https://doi.org/10.1177/1478210319831567>.

Pierson, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Prop. 1975/76:30 *Om skolans inre arbete m.m.*

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-skolans-inre-arbete-mm_FZ0339.

Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

<https://www.regeringen.se/49b70c/contentassets/e005ea3010f94b60b5e9cebf6c061e8e/med-fokus-pa-unga--en-politik-for-goda-levnadsvillkor-makt-och-inflytande-prop.-201314191>.

Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla*.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/03/en-gymnasieutbildning-for-alla/>

Regeringsbeslut 2017 04 20. *Uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar i gymnasieskolan*.

<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/04/uppdrag-om-sammanhallna-yrkesutbildningar-i-gymnasieskolan/>.

SCB (2017a). *Arbetskraftsbarometern 2017. Vilka utbildningar ger jobb?* Stockholm: SCB.

https://www.scb.se/contentassets/24d533b997c5430d9d0427804fadb2f/uf0505_2017a01_am78br1705.pdf.

SCB (2017b). *Arbetsmarknaden för personer med låg utbildning 2005 till 2016*. Statistiska meddelanden. AM 110 SM 1704.

Stockholm: SCB.

https://www.scb.se/contentassets/bfca27069b504896af1244d3c837f544/am0401_2017k03_sm_am110sm1704.pdf.

SCB (2017c). *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på 2035*. Stockholm: SCB.

https://www.scb.se/contentassets/60312e5030114512b5b58a94a4ae25e2/uf0515_2017i35_br_am85br1701.pdf.

SCB (2018). *De första 15 åren – flyktingars försörjning i Sverige*.

Integration: Rapport 12. Stockholm: SCB. [https://www.scb.se/hitta-](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/integration--analys/pong/publikationer/de-forsta-15-aren--flyktingars-forsorjning-i-sverige/)

[statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/integration--analys/pong/publikationer/de-forsta-15-aren--flyktingars-forsorjning-i-sverige/](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/integration--analys/pong/publikationer/de-forsta-15-aren--flyktingars-forsorjning-i-sverige/).

SCB. *Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*. Statistikdatabasen.

SCB. *Befolkningens utbildning*. Statistikdatabasen.

SCB. *Befolkningsstatistik*. Statistikdatabasen.

SCB. *Registerdata för integration*. Statistikdatabasen.

SCB. *Inkomströrlighet – Län/kommun*. Andel personer med varaktigt låg ekonomisk standard, per kommun år 2016.

<https://www.scb.se/hitta-statistik/sok/?query=lag&sort=relevance&page=3&category=Excel&DateChangedCategory=None>.

Schön, Lennart (2000). *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS Förlag.

SFS 2016:937 *Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad yrkesutbildning*.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016937-om-statsbidrag-for-regional_sfs-2016-937.

SKL (2017). *Kommungruppsindelning 2017*.

<https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>.

SKL (2018). *Ekonomirapporten, december 2018. Om kommunernas och landstingens ekonomi*. Stockholm: SKL.

Skolinspektionen (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning. En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018*. Tematisk kvalitetsgranskning 2018.

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/granskningsrapporter/kvalitetsgranskningar/2018/aktivitetsansvaret/att-motivera-ungdomar-tillbaka-till-utbildning.pdf>.

Skollagen (SFS 2010:800). Stockholm:
Utbildningsdepartementet.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800.

Skolverket (2015). *Elevröster om yrkesintroduktion om en väg till arbete. En studie om ungdomar med arbete efter utbildningen – vilka är framgångsfaktorerna?*
<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3577>.

Skolverket (2017a). *Antal och andel nyinvandrade elever inklusive elever med okänd bakgrund per kommun, 15 oktober 2017*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&omrade=Skolor%20och%20elever&lasar=2017/18&run=1>.

Skolverket (2017b). *Redovisning av uppdrag om hur yrkesprov kan utveckla yrkesutbildningen*. Dnr 2017:252.
<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3778>.

Skolverket (2018). *Gymnasieskolan – Kommunernas aktivitetsansvar första halvåret 2018*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Gymnasieskolan&omrade=Kommunernas%20aktivitetsansvar&lasar=F%C3%B6rsta%20halv%C3%A5ret%202018&run=1>.

Skolverket (2018a). *Elevstatistik (elever som började hösten 2011 eller senare, oktober valt år)*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>.

Skolverket (2018b). *Uppföljning av gymnasieskolan 2018. Datum: 2018-04-18*. <https://www.skolverket.se/publikationer?id=3951>.

Skolverket (2018c). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Stockholm: Skolverket.
https://www.skolverket.se/sitevision/proxy/publikationer/svid12_5dfce44715d35a5cdfa2899/55935574/wtpub/ws/skolbok/wpubext/trycksak/Blob/pdf3988.pdf?k=3988.

Skolverket (2018d). *Delredovisning av uppdrag avseende en försöksverksamhet med yrkesprov*. Dnr 2018:302.
<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3939>.

Skolverket (2018e). *Uppföljning av språkintröskning. Beskrivande statistik på nationell nivå och nyanlända elevers övergångar till och från språkintröskning*. Rapport 469 2018. Stockholm: Skolverket.
<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3770>.

Skolverket (2018f). *Redovisning av uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*. Dnr U2018/00404/S.

https://www.skolverket.se/sitevision/proxy/publikationer/svid12_5dfee44715d35a5cdfa2899/55935574/wtpub/ws/skolbok/wpubext/trycksak/Blob/pdf3996.pdf?k=3996.

Skolverket. *Betyg och prov – Riksnivå. Behörighet till gymnasieskolans nationella program för elever som avslutat årskurs 9 läsåren 2012/13–2016/17*.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>.

Skolverket. *Gymnasieskolan. Skolor och elever. Statistik på riksnivå*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Gymnasieskolan&omrade=Skolor%20och%20elever&lasar=2018/19&run=1>.

Skolverket. *Jämförelsetal*. Databasen. Gymnasieskola.

Skolverket yrkespaket. *Yrkespaket inom komvux på gymnasial nivå*.

<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/yrkespaket-for-komvux-gymnasial>.

Soskice, David (1998). "Openness and Diversity in Transatlantic Economic Relations", i Eichengreen, Barry (red.). *Transatlantic Economic Relations in the Post-Cold War Era*. New York 1998.

SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Slutbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

Betänkande av gymnasieutredningen. Stockholms: Erlanders Sverige AB.

SOU 2017:18 *En nationell strategi för validering*. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019. Stockholm: Erlanders Sverige AB.

SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*. Betänkande från Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser. Stockholm: Erlanders Sverige AB.

SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. Stockholm: Erlanders Sverige AB.

SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning. Stockholm: Erlanders Sverige AB.

SOU 2019:10 *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete*. Slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete. Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Standing, Guy (2014). *A Precariat Charter. From Denizens to Citizens*. London: Bloomsbury Academic.

Standing, Guy (2016). *The Precariat. The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.

Svenskt Näringsliv (2017). *Gymnasieskolans språkintruktionsprogram ur ett elevperspektiv*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019-01-11)

<https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>

Tillväxtanalys (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygds politik*. Rapport 2014:04.

http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd16a35b/1432803718514/rapport_2014_04_rev1.pdf.

Tillväxtanalys och Arbetsförmedlingen (2016). *Framskrivning och analys av kompetensförsörjningsbehov till 2040. Redovisning av regeringsuppdrag om framtagande av kunskapsunderlag om kompetensförsörjningsbehov*.

<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Ovriga/2016-11-30-Prognos-och-analys-av-kompetensforsorjningsbehov-till-2040.html>.

Viklund, Emil (2018). *Lokala jobbspår. Sammanfattning av enkätuppföljning, oktober 2018*. Stockholm: DUA.
<https://mb.cision.com/Public/12478/2665868/b0abb106c046197f.pdf>.

Wadensjö, Eskil (1972). *Immigration och samhällsekonomi. Immigrationns ekonomiska orsaker och effekter*. Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (Inrikesdepartementet). Lund: Lunds universitet.

Wadman, Mats (2017). *Översyn av stödet för yrkesintroduktionsanställningarna*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
<https://www.regeringen.se/4af464/contentassets/82bf9f52172d48e>

[697d272fd97e3956c/oversynen-av-stodet-for-yrkesintroduktionsanstallningarna.](#)

Walther, Andreas (2006). "Regimes of Youth Transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts", i *Young* 14(2).

Windolf, Paul (1989). "Productivity Coalitions and the Future of European Corporatism", i *Industrial Relations* 28(1).

Åslund, Olof, Forslund, Anders & Liljeberg, Linus (2017). "Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence", i *Nordic Economic Policy Review. Labour Market Integration in the Nordic Countries*. TemaNord 2017:520.

arenaidé