



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar

Sara Martinson

RAPPORT 2010:3

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala

Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala

Telefon: 018-471 70 70

Fax: 018-471 70 71

ifau@ifau.uu.se

www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar*

av

Sara Martinson*

2010-02-08

Sammanfattning

Lärlingsplatser för ungdomar var under åren 2006–07 ett arbetsmarknadspolitiskt program för lågutbildade arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år. Ungdomarna skulle kombinera arbetsplatsförlagt lärande hos arbetsgivare med behov av personal, med studier i kärn- och yrkesämnena. Programmet hade många likheter med den så kallade Vaggerydsmodellen. Ungdomarna var bl.a. tänkta att rotera mellan flera arbetsgivare i en ring. Rapportens slutsats är att programmets innehåll skilde sig väsentligt från programbeskrivningen. Många ungdomar verkar snarare ha gjort en kända på-praktik hos arbetsgivare, studier och rotation var sällsynt. Programmet hade få deltagare, relativt den dåvarande regeringens uppsatta mål. De intervjuade aktörerna förklarar det med att målgruppen var svår att motivera och placera hos arbetsgivare. Ams resultatmål om 70 procent av deltagarna i arbete den nittionde dagen upplevdes vara för högt ställt för gruppen och hindrade arbetsförmedlingarna att anvisa ungdomar till programmet. Delar av förvaltningen tycks ha valt att inte genomföra programmet då de inte trodde att det skulle fungera och de egna lärlingsprogrammen uppfattades som tillräckliga.

* Tack till Martin Lundin, Erik Mellander, Eva Oscarsson, Kristina Sibbmark och seminariedeltagare på IFAU för kloka synpunkter på rapportens innehåll. Tack också till dem runt om i landet som tagit sig tid att diskutera lärlingsplatser och dela med sig av sina erfarenheter.

* E-postadress: sara.martinson@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Lärlingar eller arbetsplatsförlagt lärande.....	5
2	Metod och material.....	6
3	Utformningen av programmet i Regeringskansliet.....	8
3.1	Bakgrund.....	8
3.2	Regeringen ville minska arbetslösheten.....	9
3.3	En tjänstemannaidé.....	9
3.4	Lärlingsplatserna beskrivs detaljerat i budgettexten.....	12
3.5	Hur var programmet tänkt att fungera?.....	13
3.6	Regeringskansliet förutsåg problem.....	14
3.7	Hade programmets utformning stöd i forskningen?.....	15
4	Arbetsförmedlingens implementering av programmet.....	16
4.1	Ams beskriver metoden för arbetet med lärlingsplatser.....	17
4.2	Ams breddade målgruppen till ungdomar som saknade betyg i vissa kärnämnen.....	19
4.3	Lärlingarna blev en del av 70-procentmålet.....	19
4.4	Länsarbetsnämndernas upphandlingsunderlag följde regeringens intentioner.....	20
4.5	Information till ungdomarna varierade mellan och inom län.....	21
4.6	Sammanfattning och diskussion.....	22
5	Varför deltog så få?.....	23
5.1	Ams förklaring till det låga deltagarantalet.....	23
5.2	Länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas syn på programmets omfattning.....	25
5.2.1	Några länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ville men kunde inte genomföra programmet.....	25
5.2.2	Några länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ville inte genomföra programmet.....	29
5.3	Kravet på 70 procent i arbete ledde till ett minskat inflöde.....	30
5.4	Sammanfattning och diskussion.....	32
6	Vilka deltog och vad gjorde de i praktiken?.....	33
6.1	Ungdomsarbetslösheten föll, men det fanns fortfarande ungdomar i målgruppen.....	33
6.2	Beskrivning av deltagarna.....	34

6.3	Ingen rotation och brist på arbetsgivaranpassning.....	36
6.4	Praktik snarare än lärlingsplats.....	37
6.5	Få ungdomar verkar ha studerat	39
6.6	Programminnehållets intentioner och praktik – övergripande diskussion	41
7	Sammanfattning.....	43
	Referenser	45

1 Inledning

I höstbudgeten 2005 presenterade den dåvarande socialdemokratiska regeringen tillsammans med sina stödpartier Miljöpartiet och Vänsterpartiet ett lärlingsprogram för arbetslösa lågutbildade ungdomar mellan 20 och 24 år – *lärlingsplatser*. Programmet var en del av ett större tvåårigt sysselsättningspaket som även innehöll plusjobb i kommunerna, utbildningsvikariat inom vården samt akademikerpraktik (Proposition 2005/06:1). Paketet skulle ge totalt 55 000 personer utbildning eller praktik till en kostnad av 10 miljarder kronor per år under 2006 och 2007. Ekoredaktionen (2005-08-19) på Sveriges radio jämförde omfattningen med 1990-talets stora satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik.

Regeringen beräknade att i genomsnitt 3 000 ungdomar per månad skulle delta i lärlingsplatserna under 2006. I praktiken deltog dock bara i genomsnitt knappt 600 personer per månad. Programmet hade få deltagare, precis som flera andra delar av sysselsättningspaketet. Totalt under 2006–07 deltog 2 000 ungdomar i lärlingsplatser. Hur kommer det sig att regeringens ambition och utfallet blev så olika? Rapporten syftar till att besvara frågorna: *Hur genomfördes programmet? Varför deltog så få ungdomar? Och, för de ungdomar som faktiskt deltog: Vad hade programmet för innehåll?*

1.1 Lärlingar eller arbetsplatsförlagt lärande

Lärlingsplatserna skulle ge lågutbildade ungdomar utan färdig grund- eller gymnasieutbildning möjlighet att få praktisk yrkeserfarenhet hos arbetsgivare och samtidigt komplettera teoretiska kärnämnen från gymnasiet. Utbildningar av lärlingstyp, ett arbetsplatsförlagt lärande, hade använts tidigare inom arbetsmarknadsutbildningen (Vaggerydsmodellen, Gästrike-, Värmlands- eller Jämtlandslärling). Det handlade om efterfrågestyrda utbildningar där större delen av utbildningen ägde rum hos arbetsgivare. Målgruppen var då oftast äldre och förkunskaperna var inte begränsade som i fallet med programmet lärlingsplatser.

Begreppet lärling hade i det här sammanhanget inget att göra med lärlingar som lär sig ett hantverksyrke eller lärlingar med lärlingsbok i byggbranschen. Inte heller med lärlingsystem som finns i Danmark och Tyskland. Det saknades t.ex. anställningskontrakt mellan ungdomen och arbetsgivaren och ungdomen får ingen extra ersättning eller lön. Lärlingsplatserna för ungdomar skulle inte leda till yrkesbevis. Aktuella yrken var t.ex. säljare, lagerarbetare, visst ba-

geri- och industriarbete, arbete i callcenter, reception samt okvalificerad hotell- och restaurangpersonal. Yrken som i de flesta fall inte behöver förkunskaper eller en viss utbildning. I undantagsfall fanns lärlingsplatser som t.ex. glasmäsare, elektriker eller rörmontör.¹

2 Metod och material

Jag använder dokument och telefonintervjuer som underlag i rapporten. Dokumenten ger kunskap om formella mål och riktlinjer. Material från länsarbetsnämnders och arbetsförmedlingarnas diarium visar hur de centrala dokumenten använts och vilka prioriteringar som gjorts. Av 21 län har 19 skickat in dokumentation, främst upphandlingsunderlag och vinnande anbud från utbildningsanordnare. En handfull län har också skickat t.ex. interna uppföljningar av lärlingsplatserna, protokoll från styrgruppsmöten, utkast till upphandling av lärlingsplats, rapporter från utbildningsanordnarna och i ett fall förda dagan-teckningar som rör lärlingarna.

Jag har intervjuat centrala personer som arbetat med lärlingsplatserna på olika nivåer och på så sätt fått konkret kunskap om resonemang, tolkningar och genomförande av programmet. Intervjuer ger längre svar, mer personliga reflektioner och möjligheter till följdfrågor och förklaringar än t.ex. enkäter. Samtalen var halvstrukturerade och hade det egna arbetet med lärlingsplatserna i fokus. Samtalen har börjat i frågan: ”Hur har ni arbetat med lärlingsplatser”? Den har under samtalsgången följts upp av frågor som ”Hur har ni rekryterat ungdomar?”; ”Hur har ni tolkat målen?”; ”Hur har arbetsgivarna reagerat?” och ”Varför?” Muntliga källor har ställts mot varandra och mot det skriftliga materialet.²

¹ Lärlingsplatser inom byggyrken har dock varit sällsynta då det redan finns ett etablerat lärlingssystem inom branschen. För att delta i det krävs ofta gymnasieutbildning med godkänt i kärnämnen.

² För att följa förloppet och klarlägga sammanhang har det i vissa fall varit nödvändigt att prata med personerna flera gånger. Under samtalen fördes utförliga anteckningar som renskrivits direkt i anslutning till samtalet. Vid oklarheter har ny kontakt tagits med intervjupersonen. Alla intervjuer utom en gjordes per telefon och de pågick mellan tjugo minuter och en timme. I rapporten namnges inte enskilda personer. Samtliga tillfrågade har ställt upp för samtal. Vid de första kontakterna pågick programmet i flera län, vid de sista hade alla län avslutat lärlingsplatserna. Tidsavståndet är ändå att betrakta som relativt kort. Samtliga intervjuade har arbetat med programmet och kan anses vara centralt placerade källor.

I Regeringskansliet har sju intervjuer gjorts med de personer som vid programmets förberedelse och genomförande var ansvariga tjänstemän på Näringsdepartementets Arbetsmarknadsenhet. På Ams³ har jag talat med de två tjänstemän som vid olika tillfällen var ansvariga för området arbetsmarknadsutbildning. På regional nivå har samtal förts med personal på alla länsarbetsnämnder samt på länsstyrelsen i Gotlands län. Dessa har hänvisat vidare till arbetsförmedlare som arbetat praktiskt med lärlingar. Jag har talat med personal på 14 arbetsförmedlingskontor i tio län. Jag har även talat med 13 utbildningsanordnare med ansvar för genomförandet och det regelbundna mötet med deltagare och arbetsgivare. Dessa utbildningsanordnare är spridda över landet. Jag har gjort ett studiebesök och mött länsarbetsnämnd, arbetsförmedling, utbildningsanordnare samt två deltagare tillsammans med respektive arbetsgivare.

Intervjupersonerna är aktörer i ett skeende och i samtalen ger de sin syn. För att undvika en vinklad bild kan det behövas att flera personer uttalar sig om samma sak samt att man funderar över källans tendens. Vad har personen för motiv att berätta och vilken beroendeställning har personerna till händelsen? Sedan 2005–06 har de flesta intervjupersoner på central nivå bytt arbetsuppgifter, vilket troligen ger dem större möjligheter att berätta fritt. På länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar finns fler personer kvar på sina tjänster, men genomgående berättar man öppenlydigt om programmet och dess genomförande. Vid några tillfällen händer att intervjupersonen säger att det var hans eller hennes beslut att saker inte genomfördes som det var tänkt. Även de utbildningsanordnare som handlades upp för att genomföra programmet har överlag berättat om hur de i praktiken genomfört programmet, även hur det har avvikit från den överenskomna metoden. Det ger förtroende för att intervjupersonerna talar öppet (se t.ex. Esaiasson m.fl. 2004).

Huvudintrycket är att de intervjuade arbetsförmedlarna och utbildningsanordnarna var överens om mycket som rörde lärlingsplatserna. Det fanns dock glidningar. Möjligen skilde en grupp utbildningsanordnare ut sig genom att oftare vara mer positiva, drivande och ”säljande”. Men det fanns även positiva arbetsförmedlare och mer skeptiska utbildningsanordnare.

³ Det som idag är en myndighet under namnet Arbetsförmedlingen var då Arbetsmarknadsverket med Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams), länsarbetsnämnder på regional nivå och arbetsförmedlingar på lokal nivå.

Rapporten är ingen revision av hur enstaka län, förmedlingar eller personer genomförde lärlingsplatserna. Jag vill studera processen och sammanhanget, inte ställa enskilda personer till svars. Jag väljer därför att inte redovisa t.ex. deltagarantal uppdelat per län eller förmedling och använder inte namnen på de intervjuade personerna.

Avsnitt 3 beskriver arbetet inom Regeringskansliet. *Avsnitt 4* följer Arbetsförmedlingens arbete och *avsnitt 5*, som heter *Varför deltog så få?*, kartlägger det viktiga arbetet på landets länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. I *avsnitt 6* visar jag vad programmet haft för innehåll. Slutligen ger *avsnitt 7* en sammanfattning samt diskuterar lärlingsplatserna och hur de genomfördes.

3 Utformningen av programmet i Regeringskansliet

Avsnitt 3 följer arbetet med lärlingsplatserna i Regeringskansliet från idé och initiering till beredning och beslut.

3.1 Bakgrund

Trots att den svenska ekonomin gick bra hösten 2005 upplevdes arbetslösheten som hög. Den dåvarande regeringens övergripande mål för den ekonomiska politiken år 2006 var full sysselsättning. Den reguljära sysselsättningen för personer 20–64 år skulle uppgå till 80 procent och den öppna arbetslösheten skulle vara högst 4 procent. Med ett år kvar till valet hösten 2006 hade den socialdemokratiska regeringen svårt att nå målen. Framförallt var ungdomsarbetslösheten en av de högsta i OECD-området. Bland de arbetslösa ungdomarna dominerade de lågutbildade, d.v.s. de med grundskola och en ofullständig gymnasieutbildning. Ungdomsarbetslösheten var prioriterad och Arbetsmarknadsverket fick som mål att halvera den öppna arbetslösheten för ungdomar under 2006.⁴

Regeringen planerade att höja kompetensnivån på arbetskraften och få in långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden genom arbetsmarknadspolitiska program i ett sysselsättningspaket (Finansdepartementet 2005).

⁴ Att vara öppet arbetslös betyder att man inte är i program. En arbetslös i program eller utbildning räknas inte som *öppet* arbetslös.

3.2 Regeringen ville minska arbetslösheten

Arbetet med höstbudgeten 2005 genomströmdes av en politisk vilja att utöka de arbetsmarknadspolitiska programmen för att minska (den öppna) arbetslösheten. Personal på Näringsdepartementet vittnar om att den politiska nivån signalerade behov av högre programvolym: ⁵ En tjänstman säger att: ”Känslan var att hitta på vad som helst, alla programförslag var välkomna”. ⁶

Riksrevisionen (2007 s. 27) skriver att dimensioneringen av de arbetsmarknadspolitiska programmen gjordes genom att räkna ut hur många platser som skulle behövas för att uppfylla regeringens mål om fyra procent öppen arbetslöshet, totalt 62 000 platser.

Antalet ungdomar i lärlingsplatser beräknades i budgeten till i genomsnitt 3 000 ungdomar i månaden under 2006. Ansvarig statssekreterare säger att antalet deltagare i lärlingsplatserna byggde på en uppskattning: ”så här många skulle det kunna bli”. ⁷ Regeringen skrev i budgettexten att 11 300 lågutbildade ungdomar 20–24 år i genomsnitt var arbetslösa under 2004. Med låg utbildningsnivå menades ungdomar som inte hade en fullföljd grundskola eller gymnasieutbildning. Av dessa inskrivna ungdomar var 4 600 öppet arbetslösa. Programmet beräknades alltså omfatta hela 26,5 procent av de lågutbildade inskrivna ungdomarna, räknat som andel av 2004 års genomsnittliga ungdomsarbetslöshet (3 000/11 300).

3.3 En tjänstemannaidé

Den ursprungliga idén om lärlingsplatser för ungdomar kom från en tjänsteman på Näringsdepartementet. Den dåvarande statssekreteraren säger att det var positivt med tjänstemannaidéer då tjänstemännen hade tätare kontakt med länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar, och mer kunskap om den lokala situationen. ⁸ Förslaget förankrades först bland tjänstemännen på avdelningen och därefter uppåt till den politiska ledningen. ⁹

⁵ Att höja antalet deltagare i program påverkade arbetslöshetsstatistiken. Enligt Arbetskraftsundersökningarna räknades vid den här tiden t.ex. deltagare i arbetsmarknadsutbildning (och därigenom även deltagarna i lärlingsplatserna) som studerande och utanför arbetskraften. Det innebar att när arbetsmarknadsutbildningen ökade så sjönk arbetslösheten och sysselsättningen höjdes. Detta har nu ändrats. Från och med oktober 2007 räknas studerande som söker arbete som arbetslösa i enlighet med ILO-definitionen av arbetslöshet.

⁶ Intervju tjänsteman A Näringsdepartementet.

⁷ Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

⁸ Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

⁹ Intervju tjänsteman A och B, samt högre tjänsteman Näringsdepartementet.

Det saknas skriftliga underlag om beredning och förarbete för såväl lärlingsplatser som övriga arbetsmarknadspolitiska program som presenterades i höstbudgeten 2005.¹⁰ Stycket nedan bygger därför på samtal med centrala aktörer.

I planeringsarbetet ansågs lärlingsplatserna ha två huvudsakliga fördelar: det var en välkänd metod som skulle kunna genomföras snabbt och det antogs vara ett program med kvalitet för en utsatt och viktig målgrupp. Departementet antog att eftersom flera län redan arbetade med lärlingar i någon form var det troligt att programmet kunde införas omedelbart. Det fanns ett tryck uppifrån på snabba program och lärlingsplatserna kunde fort gå ”från noll till ett”, uppger statssekreteraren.¹¹ En välkänd idé skulle verkligen användas, eftersom förvaltningen behövde ”hålla för troligt att det är bra”, för att använda ett nytt verktyg eller program.¹² En positiv bieffekt var att departementet genom ett nationellt program hoppades skapa en gemensam metod att arbeta med lärlingar, snarare än 21 lokala varianter.¹³ Framförallt lyftes vikten av ett tätt samarbete med arbetsgivare fram. Departementet ville att arbetsförmedlingarna, inte utbildningsanordnarna, skulle ha täta kontakter med arbetsgivare.¹⁴

För det andra antogs lärlingsplatserna ge program med kvalitet till en viktig grupp, d.v.s. de mest lågutbildade ungdomarna som ofta kom från gymnasiets Individuella program.¹⁵ De kommunala ungdomsinsatserna som målgruppen framförallt deltog i ansågs inte tillräckligt bra.¹⁶ Andelen i arbete efter de kommunala ungdomsinsatserna bedömdes som låg.¹⁷ Regeringen hade tidigare t.ex.

¹⁰ Riksrevisionen (2007 s. 33) konstaterar att det saknas skriftlig dokumentation om förarbetet för i princip alla förändringar av arbetsmarknadspolitiska aktiviteter i budgetpropositionerna 2001–06. Det saknas dokumentation av hur man har tagit hänsyn till de principer för arbetsmarknadspolitiska aktiviteter som regeringen tidigare ställt upp i budgetpropositionen för år 2000 (1999/2000:1) samt propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (1999/2000:98). Innan ett program införs måste man kontrollera att det är rättssäkert, konkurrensneutralt, om det kan förväntas förkomma undanträngning och inlåsningseffekter samt om programmet kan antas vara träffsäkert. Regeringen uttrycker dessutom att det ska finnas så få program som möjligt. För att programmet ska anses vara tillräckligt berett borde det även finnas underlag för beräknad volym och kostnad för programmet.

¹¹ Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

¹² Intervju tjänsteman A Näringsdepartementet.

¹³ Intervju högre tjänsteman Näringsdepartementet.

¹⁴ Intervju tjänsteman A Näringsdepartementet.

¹⁵ Intervju högre tjänsteman samt statssekreterare Näringsdepartementet.

¹⁶ Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

¹⁷ Andelen i arbete 90 dagar efter ungdomsgarantin var cirka 36 procent under 2005. Efter arbetsmarknadsutbildning hade 72 procent arbete den nittionde dagen (Ams 2006i; SOU 2007:18, s. 97, s. 107).

kritiserat att få ungdomar sökte jobb inom de kommunala programmen (Proposition 2004/05:1 s. 39f).

De ordinarie arbetsmarknadsutbildningarna var ofta stängda för den här gruppen ungdomar eftersom de antingen var för unga eller hade för låga förkunskaper.¹⁸ Ungdomar med en förgymnasial utbildning deltog oftare i program men mer sällan i en arbetsmarknadsutbildning, jämfört med dem som hade en fullständig gymnasieutbildning. Lärlingsplatserna skulle tvinga arbetsförmedlingarna att arbeta aktivt med de lågutbildade ungdomarna för att placera dem hos arbetsgivare med behov.

Möjlighet till programkvalitet för en utsatt lågutbildad ungdomsgrupp, samt fördelar med ett välkänt programinnehåll var således viktigt i beredningen. Arbetsgivare hade dessutom kommunicerat intresse direkt till Näringsdepartementet om lärlingssamarbete.¹⁹ Lärlingsplatserna var därför också ett svar på vad departementet uppfattade som en efterfrågan på lärlingar.

Till sist var lärlingsplatserna billiga. Till skillnad från de dyrare arbetsmarknadsutbildningarna förlades en stor del av undervisningen hos arbetsgivaren. Undanträngningen av ordinarie arbetstillfällen beräknades dessutom vara liten då ungdomarna skulle rotera mellan flera arbetsgivare.²⁰ Riksrevisionen (2007 s. 8) påpekar dock att det inte gjordes någon verklig beräkning av undanträngningen.

Eftersom lärlingsplatserna innehöll utbildningsinslag beredde Näringsdepartementet programmet med bl.a. Utbildningsdepartementet. Programinnehållet fick inte ta över delar av utbildningsområdet eller ses som kritik mot det ordinarie utbildningsväsendet. Programmet fick inte vara för långt eller avancerat och inte innehålla yrkestest. För att undvika sammanblandning med ungdomsgymnasiets lärlingsutbildningar eller branschlärlingar gavs programmet namnet *lärlingsplatser*.²¹

Statssekreteraren menar att lärlingsplatserna var ett sätt att öka arbetsmarknadsutbildningen för att möta behoven i den högkonjunktur som regeringen

¹⁸ Ungdomar under 25 år får gå en arbetsmarknadsutbildning om det finns särskilda behov. Programmet får inte ersätta ordinarie utbildning (Näringsdepartementet regleringsbrev AMV budgetåret 2006).

¹⁹ Intervju tjänsteman B samt högre tjänsteman Näringsdepartementet.

²⁰ Intervju tjänsteman A Näringsdepartementet.

²¹ Intervju högre tjänsteman samt tjänsteman A Näringsdepartementet.

räknade med skulle komma.²² Lärlingsplatserna var alltså mycket nära kopplade till arbetsmarknadsutbildningen.

3.4 Lärlingsplatserna beskrivs detaljerat i budgettexten

Regeringen presenterade i sysselsättningspaketet en arbetsmarknadsutbildning där arbetsförmedling, kommun och arbetsgivare var tänkta att samarbeta. Lärlingsplatsen skulle inte leda till yrkesbevis utan ge kontakter och referenser. Målgruppen var lågutbildade ungdomar och förutom studier i yrkesanpassade ämnen och/eller yrkessvenska skulle det finnas möjligheten att läsa ordinarie kärnämnen en dag i veckan. Studierna motsvarade totalt cirka 25 dagar eller fem veckor under ett halvårs program. Lärlingarna kunde rotera mellan företag i samma bransch. Programbeskrivningen bar flera av Vaggerydsmodellens kännetecken, denna nämndes dock inte vid namn i budgettexten.²³

Regeringen skrev att: ”Arbetsmarknadsutbildning i form av lärlingsplatser för arbetslösa ungdomar – där arbetsplatsförlagd yrkesutbildning kombineras med studier i kärnämnen och yrkesanpassade ämnen – bidrar till företagets behov av yrkeskompetens, minskad arbetslöshet och höjd utbildningsnivå hos ungdomar.” (Proposition 2005/06:1 s. 49). Regeringen nämnde först företagets behov av yrkeskompetens. Därefter minskad ungdomsarbetslösheten och för det tredje ökad kunskap hos ungdomarna. Lösningen var att matchningen mellan arbetsgivare och arbetssökande skulle underlättas genom lärlingsplatser. Ungdomarna fick komplettera gymnasiet genom undervisning i kärnämnen och yrkesanpassade ämnen. Arbetsgivarna fick på detta sätt arbetskraft och ungdomen kunskap och förhoppningsvis arbete.

Lärlingsplatserna hade detaljerade föreskrifter. Regeringen använde nio *skall* i propositionen. Plusjobben, som infördes samtidigt, hade fem *skall*, utbildningsvikariatet ett och praktikplatser för arbetslösa akademikerna hade inget. Regeringen skrev att:

²² Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

²³ Vaggeryds kommun (odaterat) beskriver modellen kortfattat som en företagsförlagd arbetsmarknadsutbildning med ett nära samarbete mellan arbetsliv, kommun och arbetsförmedling. Företagskontakter är en av modellens grundstenar och kursförslag tas fram gemensamt av näringsliv och arbetsförmedling. Arbetsgivarna intervjuar vanligen de sökande till utbildningen. En ledningsgrupp arbetar med kursinnehåll och beslutar vilka elever som ska antas. Fokus läggs på elevernas motivation och ambition. Lärlingar roterar mellan arbetsgivare i samma område. Efter avslutad kurs får deltagarna ett kursbevis och namn på kontaktpersoner att använda som framtida referenser.

- Ams erfarenheter av lärlingar skall ligga till grund för modellen.
- Lärlingsplatserna skall utgå från behov på den lokala arbetsmarknaden.
- Utbildningen skall vara konkret och utarbetas i nära samarbete mellan arbetsförmedlingen, utbildningsanordnare och företag samt fackliga organisationer i regionen.
- Den arbetsplatsförlagda utbildningen skall svara mot behovet av yrkeskompetens som finns i näringslivet.
- Lärlingsplatserna skall riktas mot privat sektor.
- Lärlingsplatserna skall ha ett tydligt könsperspektiv.²⁴
- Deltagarna skall få intyg med beskrivning av genomgångna moment.

Deltagarna *skall* vidare:

- Ges *möjlighet* att studera en dag i veckan, i syfte att läsa kärnämne och vid behov svenska språket.
- Ha *möjlighet* att genomföra utbildningsmoduler kopplade till sina arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.

Vidare skrev regeringen att deltagarna *bör* rotera mellan ett begränsat antal företag, eftersom det ökar den arbetslöses kontaktyta med företagen på orten. I detta sammanhang, menade regeringen, var arbetsförmedlingens arbetsgivar-kontakter ”värdefulla för att få kvalitet i utbildningen” (Proposition 2005/06:1 s. 50). Rotation mellan företag var dock inget krav. Regeringen gav dessutom råd om innehåll och pedagogisk inriktning i utbildningsdelen, bland annat att den som är ansvarig för utbildningen bör vara förtrogen med den särskilda pedagogik som målgruppen behöver och kan ge individuellt handledning.

3.5 Hur var programmet tänkt att fungera?

Det fanns tre huvudsakliga motiv till programmet: Lärlingsplatserna var för det första en del av ett sysselsättningsprogram som skulle bekämpa (den öppna) arbetslösheten och visa på handlingskraft. För det andra fanns ambitionen att göra något mer kvalificerat för en utsatt ungdomsgrupp – snarast ett socialpolitiskt instrument där man ville ge något extra till en grupp som stod långt ifrån arbetsmarknaden. Budgettextens fokus på att lärlingsplatserna skulle svara mot arbetsgivarnas behov av yrkeskompetens var ett tredje motiv. Dessa motiv, el-

²⁴ Ungdomarna ska uppmuntras att välja yrkesinriktning utanför traditionella könsmonster. Det gällde för alla arbetsmarknadspolitiska program.

ler mål, drog åt samma håll men det fanns också uppenbara risker för målkonflikter: Skulle ungdomens eller arbetsgivarens behov stå först? Vilken kompetens behövde en arbetsgivare med brist på personal? Vilka problem hade de lågutbildade unga vuxna, förutom en låg utbildning?

Genom lärlingsplatserna skulle dels arbetsgivarnas behov av kompetens tillgodoses, dels skulle ungdomar få ett arbete. Detta var de tänkta utfallen. Vägen dit gick genom programmets två beståndsdelar: praktik och studier (teoretiska och/eller praktiska). Programmet lärlingsplatser och det sätt det var tänkt att fungera på byggde på en rad antaganden: att ungdomarna i målgruppen skulle vilja delta i programmet, att arbetsgivarna ville ta emot dem, att lärlingsperioden var en tillräcklig insats för att det skulle vara möjligt att matcha målgruppens ungdomar och arbetsgivare, samt att programmets utbildningsdel bidrog till denna matchning. Till det kan vi lägga att förvaltningen skulle vilja och kunna genomföra programmet. Det senare krävde t.ex. ekonomiska resurser, men också en övertygelse om att programmet var bra och behövdes. Allt detta var underförstådda resonemang och antaganden som programmet vilade på, dess programteori (se t.ex. Vedung 1998, s. 123).

3.6 Regeringskansliet förutsåg problem

En rad faktorer talade för att lärlingsplatserna skulle kunna ha implementerats med framgång: Regeringskansliet var enigt och medel sattes av för programmet. Arbetsmetoden knöt an till tidigare program som var kända inom Arbetsmarknadsverket. Programbeskrivningen i budgeten var klar och detaljerad. Men det fanns också svårigheter. Vid intervjuerna framkommer att tjänstemännen i Regeringskansliet redan vid planeringen av programmet var medvetna om att delar av förvaltningen var motsträvig till den föreslagna metoden, d.v.s. täta arbetsgivarkontakter à la Vaggeryd. Den ansågs bl.a. vara alltför arbetsintensiv. För att komma till rätta med problemet, och för att programmet skulle vara möjligt att genomföra lokalt, ville man inte tvinga arbetsförmedlingarna alltför hårt till ett särskilt arbetssätt. Trots att man önskade det. Formuleringen att arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter var värdefulla, snarare än att arbetsförmedlingarna måste ha all kontakt med arbetsgivare själva, valdes. Tjänstemännen påpekar vid intervjuerna att det ofta kan vara svårt att genomföra program och att det inte alltid blir som man tänkt sig.²⁵ En parallell dras med

²⁵ Intervju tjänsteman A Näringsdepartementet.

viskningsleken där saker förvrängs innan det kommer fram till slutmålet.²⁶ Regeringskansliet verkar med denna bredare skrivning ha velat förekomma eventuella problem med arbetsförmedlingarnas arbetsgivarkontakter.²⁷

3.7 Hade programmets utformning stöd i forskningen?

Att ha speciella program för arbetslösa ungdomar är inte ovanligt. Ungdomar börjar även delta i program tidigare än äldre. Resultaten av dessa program har dock varit en dyster läsning. Forslund och Nordström Skans (2006) skriver t.ex. att programdeltagande innebär att den unge söker färre arbeten med resultatet att man blir inlåst i programmet och får arbete senare än en jämförbar person som är öppet arbetslös. De hittar störst effekt av ett program just *innan* programmet sätts in, och tolkar det som en avskräckningseffekt alternativt intensifierad platsförmedling just innan programstart. Carling och Larsson (2002) finner ingen effekt av den utvecklingsgaranti för ungdomar 20–24 år som infördes den 1 januari 1998.

Program riktade mot ungdomar har också en hög risk för undanträngning av ordinarie (framförallt ungdoms-) jobb. Calmfors m.fl. (2002) menar att risken för undanträngning dock är lättare att bära om programmet är riktat mot grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Lågutbildade ungdomar löper stor risk att stanna i arbetslöshet och även lämna arbetskraften. Programmets målgrupp var ur denna synvinkel väl vald. Alternativet för delar av gruppen kunde vara att sluta söka arbete helt och lämna arbetskraften. Deltagarna var dessutom tänkta att rotera mellan flera arbetsgivare med behov av personal. Kontaktnätet och jobbchanserna var på så sätt större. Rotationen mellan flera arbetsgivare fick också konsekvenser för undanträngningen av ordinarie arbetstillfällen. Om den unge stannade under en kortare tid och sedan gick vidare fick arbetsgivaren inte samma hjälp som under en längre sammanhållen lärlingsperiod. Inlåsningseffekten blir mindre om ungdomarna i programmet hade svårt att hitta jobb på egen hand.

Programinnehållet, att låta ungdomar vara hos arbetsgivare, har tidigare visat sig vara framgångsrikt. Forskningen visar att praktikprogram ofta leder till arbete. Johansson och Martinson (2000) studerar arbetsmarknadsutbildningar

²⁶ Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

²⁷ Riksrevisionen (2006, s. 71) konstaterar att Ams sällan har prioriterat arbetsgivarkontakterna. Trots att arbetsförmedlarna gärna ville ha mer arbetsgivaranknytning uppgavs tiden inte räcka till och det saknades också en utarbetad metod för det arbetet, skriver Riksrevisionen vidare.

och menar att fler arbetsgivarkontakter och praktik hos en arbetsgivare bidrar till en högre andel i arbete. Det kan vara en parallell till arbetsplatsförlagd utbildning som lärlingsplatserna. Om just metoden bakom Vaggerydsmodellen är särskilt bra vet vi inget om. Det finns enligt min kännedom inga effektutvärderingar av Vaggerydsmodellen eller andra arbetsplatsförlagda arbetsmarknadsutbildningar där deltagarna jämförs med ickedeltagare i ett experiment eller genom en ekonometrisk/statistisk utvärdering. Att ett program har en hög andel i arbete efter programslut betyder inte att det var programmet som bidrog till utfallet eller om det skulle ha skett ändå. Lärlingsutbildningar eller arbetsplatsförlagt lärande har dock ett gott rykte och just Vaggerydsmodellen tas t.ex. upp som ett positivt exempel av utredningen om arbetsmarknadsutbildning (Ds 2000:38).²⁸

4 Arbetsförmedlingens implementering av programmet

Arbetsförmedlingen (då Ams, regionala länsarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar) genomför regeringens beslut. Tjänstemän på Ams respektive Näringsdepartementets Arbetsmarknadsenhet diskuterade sysselsättningspaketets innehåll. Eftersom paketet förutom lärlingsplatserna även innehöll plusjobb, akademikerplatser och utbildningsvikariat var arbetsbelastningen och tidspressen stor. Ams var dock inte helt ovana att få direktiv som skulle genomföras på kort tid.²⁹

²⁸ Utredningen skriver att de fått del av dokumentation som samlats in av förmedlingar som arbetat med företagsförlagd arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet och att det verkar som om många deltagare är från grupper som har det svårt på arbetsmarknaden och att många av dessa fått arbete efter programmets slut (Ds 2000:38, s. 276).

²⁹ Intervju tjänsteman B Ams. Antalet personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program ökade med 13 procent under 2006, jämfört med 2005. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program var i genomsnitt 139 000 personer. Inte sedan år 1999 hade antalet deltagare varit högre (Ams 2007a, s. 46). Trots denna ökning fick sysselsättningspaketet dock inte den volym regeringen räknat med. IFAU följer upp plusjobben, en annan del av sysselsättningspaketet, i Lindqvist (2007).

4.1 Ams beskriver metoden för arbetet med lärlingsplatser

Ams beskrev lärlingsplatserna som en arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning, starkt kopplad till den lokala arbetsmarknaden och arbetsgivarnas behov av yrkeskompetens. Därför skulle arbetsgivarna finnas med i arbetet med kursmål, utbildningsplan och tillsammans med arbetsförmedlingen intervjua sökande till lärlingsplatserna. Denna metodbeskrivning gavs en framskjuten placering i Ams informationsmaterial till både arbetsgivare och sökande, samt i interna dokument (Ams 2006b, 2006c, 2006d). Ams texter följde i stort sett regeringens skall-punkter från budgetpropositionen.³⁰

Länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar fick framförallt information om lärlingsplatserna via Arbetsmarknadsverkets intranät Vis.³¹ Den första informationen lades ut i början av oktober 2005, och byggdes sedan på successivt.³² Information om innehållet i nya program gavs också muntligt genom chefsträffar inom verket.

Ams poängterade att arbetsförmedlingarnas egna arbetsgivarkontakter var viktiga för att kartlägga intresset för lärlingsplatserna. Arbetsförmedlingen skulle gärna delta tillsammans med utbildningsanordnaren och arbetsgivare i en styrgrupp. Detta, skrev Ams, bör beaktas vid genomförandet av lärlingsplatserna (Ams 2006b). Efter intervjuerna skulle arbetsförmedlingen anvisa

³⁰ Ams beskrivning av lärlingsplatserna tog upp sex av regeringens nio skall-punkter direkt. Lärlingsplatserna ska i) utformas med utgångspunkt i behoven på den lokala arbetsmarknaden och ii) utarbetas i nära samarbete mellan Arbetsförmedlingen, utbildningsanordnaren, företagen samt fackliga organisationer. De ska iii) svara mot behov av yrkeskompetens i näringslivet, iv) riktas mot privat sektor, v) ha ett tydligt könsperspektiv och vi) lärlingarna ska få intyg efter utbildningen. Ams utelämnade ”Ams erfarenheter skall ligga till grund för modellen” samt att deltagarna skall ges möjlighet att studera en dag i veckan och ha möjlighet att genomföra utbildningsmoduler kopplade till arbetsuppgifterna. Det senare finns dock implicit i texten.

³¹ Det fanns fem huvudsakliga texter: i) Dokumentet Lärlingsplatser i tre versioner där de två första följer regeringens text i budgetpropositionen och den tredje är friare (Ams 2005a, 2005b, 2006a) ii) *Beskrivning av arbetet med lärlingsplatser* (Ams 2006b) iii) *Utgångspunkter för upphandling av lärlingsplatser* (Ams 2005d) iv) *Mall för överenskommelser* samt v) *Faktablad med information till arbetsgivare* (Ams 2006c) respektive vi) *Faktablad men information till arbets sökande* (Ams 2006d).

³² *Lärlingsplatser* lades i början av oktober upp under rubriken Nya insatser och program (Ams 2005a). Sidan gav en första beskrivning av programmet och uppdaterades med mer information i november under rubriken Förberedelsearbetet inför 2006 (Ams 2005b). I december-januari utökades sidan och lades under rubriken Insatser och program (Ams 2006a). I november lades även *Mall för överenskommelser* (Ams 2005c), *Beskrivning av arbetet med lärlingsplatser* (Ams 2006b) samt *Utgångspunkter för upphandling av Lärlingsplatser* (Ams 2005d) ut på intranätet.

lämpliga ungdomar till arbetsgivarna. Vid intervjun skulle tonvikten läggas på ungdomarnas intresse, motivation och ambition.

Ams gick ett steg vidare från regeringens ”skall ges *möjlighet* att studera” (min kursivering) till att deltagarna *ska* studera. Motsvarande en dag i veckan skulle ungdomarna gå teoretisk utbildning med kärnämnen (svenska, engelska och matematik) eller yrkesämnena (Ams 2006b, 2006c, 2006d). Utbildningsanordnarna var tvungna att säkerställa att kärnämnen kombinerades med utbildning på arbetsplatsen (Ams 2005c). De teoretiska studierna var det som skilde lärlingsplatserna för ungdomar från övriga arbetsplatsförlagda arbetsmarknadsutbildningar (Ams 2006b). Studier i kärn- eller yrkesanpassade ämnen uppfattades därför som obligatoriska.

Ams beskrev rotation mellan företag som en av grundstenarna i programmet (Ams 2005b, 2005c, 2005d, 2006b, 2006c, 2006d). Deltagarna *ska* rotera mellan olika företag i en arbetsgivarriktning. Det skilde sig från regeringens skrivning att det var *önskvärt* att deltagarna roterar mellan arbetsgivare. Ams (2006b, 2006c, 2006d) menade att en ring bör omfatta två till fem företag. Ams använde, till skillnad från regeringen, begreppet arbetsgivarriktning.³³

Regeringen skrev att Ams erfarenhet av lärlingsplatser skulle ligga till grund för programmet. Ams (2006b) menade att kombinationen av kärnämnen eller yrkesanpassade ämnen och rotation hos lokala arbetsgivare gav insatsen maximal effekt. Ams utvecklade regeringens tankar om hur programmet skulle fungera med hjälp av den egna beprövade erfarenheten. Arbetet på lärlingsplatsen skulle ge motivation att studera då den unge upptäckte att det t.ex. behövdes engelska när han eller hon jobbade med en viss maskin eller matematik vid kassaarbete. Rotationen skulle ge nya perspektiv och många referenser vid framtida jobbsökande.³⁴ Detta arbetssätt var bl.a. framtaget och dokumenterat i ett pilotprojekt av Länsarbetsnämnderna i Jönköpings- och Kronobergs län (2004).

Ams beslutade också att länsarbetsnämnderna skulle få viss frihet igenomförandet. Detta då länens förutsättningar varierade mycket. Vissa län hade ett

³³ En arbetsgivarriktning är en organiserad samverkan mellan arbetsgivare för att hantera olika personalfrågor, t.ex. nyanställning, ohälsa och personalrörlighet. Ramböll management (2007) skriver att en arbetsgivarriktning dessutom ska kunna kvalitetssäkra sig. Begreppet arbetsgivarriktning ska förmodligen i Ams beskrivning av lärlingsplatserna ses som lösare sammanfogade enheter – en grupp företag – än de mer utvecklade arbetsgivarriktningar som finns.

³⁴ Intervju tjänsteman B Ams.

lärlingssystem med uppbyggt kontaktnät, andra inte. För att programmet skulle genomföras behövdes lokal frihet.³⁵

4.2 Ams breddade målgruppen till ungdomar som saknade betyg i vissa kärnämnen

Regeringen beskrev lärlingsplatsernas målgrupp som ungdomar med ofullständig grundskola eller gymnasieutbildning, t.ex. ungdomar som saknade slutbetyg men hade ett så kallat samlat betygsdokument.³⁶ Bland annat avsågs ungdomar från gymnasiets Individuella program. Ams fick frågor från länsarbetsnämnderna vad detta betydde i praktiken, var skulle gränserna sättas och vilka ungdomar var i målgruppen?³⁷ Ams (2006b) definierade då målgruppen som ungdomar som även saknade godkänt betyg i engelska, matematik, samhällskunskap eller svenska från gymnasiet. Det var en bredare grupp än dem som hade en ofullständig grundskola eller gymnasieutbildning. De som saknar godkänt i ett kärnämne kan ha ett slutbetyg och ett avslutat gymnasium.³⁸ En bredare målgrupp gjorde det möjligen lättare att rekrytera och matcha ungdom och arbetsgivare för att få till stånd en lärlingsplats. Möjligheten att nå 3 000 ungdomar i snitt per månad ökade förmodligen betydligt med en större målgrupp. Samtidigt kan den bredare målgruppen ha bidragit till att andra grupper än de som stod längst ifrån arbetsmarknaden fick del av ett program som kunde antas tränga undan arbetstillfällena.

4.3 Lärlingarna blev en del av 70-procentsmålet

Ams beslutade att lärlingsplatserna skulle omfattas av arbetsmarknadsutbildningens mål att 70 procent av deltagarna skulle ha arbete den nittionde dagen. Målet stod inte explicit uttryckt i något av dokumenten på AMV:s intranät som rörde lärlingsplatserna. Däremot nämns att lärlingsplatserna ingår i måluppfyllelsen i ett dokument som rör uppföljning av 70-procentsmålet (Ams 2005e). Information om mätningen borde alltså ha nått samtliga län. Deltagarna i lärlingsplatser registrerades (anvisades) i arbetsmarknadsutbildning, deltagar-

³⁵ Intervju tjänsteman B Ams. Intervju tjänsteman A Näringsdepartementet.

³⁶ För att få ett slutbetyg krävs 2 500 poäng från gymnasiet.

³⁷ Intervju tjänsteman B Ams.

³⁸ Skolverket (2007) skriver att bland dem som hade slutbetyg från gymnasiet hade t.ex. cirka 5 procent icke godkänt (IG) i kursen Matematik A, cirka 5 procent IG i Samhällskunskap A, cirka 4 procent IG i Engelska A och ett par procent IG i Svenska A. Hela 9 procent hade IG i Svenska som andraspråk.

typ lärlingsplats i verkets databas (Ams 2006b). Som vi såg i *avsnitt 3.3* gjorde regeringen också en mycket stark koppling mellan lärlingsplatserna och arbetsmarknadsutbildningen.

Ams beslut att räkna ungdomarna i lärlingsplatserna till 70-procentsmålet var dock inte självklart. Målet diskuterades och sågs som en garant för god kvalitet på matchningen mellan ungdom och arbetsgivare. Lärlingsplatserna fick inte bli ytterligare en praktikåtgärd. En tjänsteman på Ams säger: ”Jag tyckte det var en strålande idé för då skulle arbetsförmedlingarna verkligen göra ett bra jobb.”³⁹ Målet låg dessutom helt i linje med regeringens mål att lärlingsplatserna skulle vara arbetsgivaranpassade och fylla ett behov på arbetsmarknaden.

Departementet hade inte någon formell möjlighet att påverka Ams beslut att inkludera lärlingarna i målet. Den politiska ledningen på Näringsdepartementet ville enligt uppgift inte att lärlingsplatserna skulle räknas in i 70-procentsmålet. Det upplevdes alltför begränsande och styrande, enligt statssekreteraren. Målet sades stämma dåligt med målgruppens behov.⁴⁰ Det fördes dock inga diskussioner om att ta bort, eller inte införa, målet med aktörerna. Inga tjänstemän, vare sig inom Regeringskansliet eller Ams, säger sig ha uppfattat sådana signaler från politiskt håll.⁴¹

4.4 Länsarbetsnämndernas upphandlingsunderlag följde regeringens intentioner

Länsarbetsnämndernas underlag för upphandling av lärlingsplatser betonade att platserna skulle fylla arbetsgivarens behov av kompetens och att den unge skulle studera under lärlingstiden.⁴² De följde således regeringens och Ams riktlinjer. Några länsarbetsnämnder skrev uttryckligen att det *skall* finnas ar-

³⁹ Ungdomar under 25 år får enligt Ams regleringsbrev inte var i en arbetsmarknadsutbildning om det inte finns särskilda behov. Det lämnar tolkningsutrymme och verkar ha använts på olika sätt vid olika arbetsförmedlingar. Intervju tjänsteman B Ams.

⁴⁰ Intervju statssekreterare Näringsdepartementet.

⁴¹ Intervju tjänsteman A samt högre tjänsteman Näringsdepartementet. Intervju tjänsteman B Ams.

⁴² Länsarbetsnämnden i Blekinge län (2005), Dalarnas län (2006a), Gävleborgs län (2004), Hallands län (2004a), Jönköpings län (2004), Norrbottens län (2005a), Skåne län (2005), Stockholms län (2005), Södermanlands län (2005), Uppsala län (2005), Värmlands län (2005), Västerbottens län (2006), Västernorrlands län (2006), Västra Götalands län (2005a), Örebro län (2006), Östergötlands län (2005). Upphandlingsunderlag saknas från Länsarbetsnämnderna i Jämtlands- och Västmanlands län samt Länsstyrelsen på Gotland. Två län hade hängtavtal och gjorde ingen egen upphandling.

betsgivarringar och att deltagarna *skall* studera en dag i veckan. De flesta förut-satte rotation och studier i formuleringar som ”deltagarna i utbildningen rote-rar” eller ”deltagarna studerar en dag i veckan”. Ett par upphandlingsunderlag var mer detaljerade och styrde t.ex. lärlingsplatserna mot särskilda branscher (försäljning, hotell, administration, lager och industri), eller beskrev mer exakt hur ungdomarna skulle söka till programmet.

Två upphandlingsunderlag nämnde att 70 procent av deltagarna skulle ha arbete den nittionde dagen. Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län (2004, 2005) använde en tidigare upphandling men poängterade för utbildningsanordnaren att målet att 70 procent ska ha arbete även gällde för ungdomslärlingarna. Länsarbetsnämnden i Värmlands län (2005) gjorde en ny upphandling och nämnde i den att 70 procent ska ha arbete efter utbildningen.

Jag hittar endast ett exempel på att upphandlingsunderlagen frångick rikt-linjerna: I upphandlingsunderlaget från Länsarbetsnämnden i Dalarnas län (2006a) breddades programmets målgrupp till att även omfatta ungdomar som inte hade godkänt betyg i yrkesämnen från gymnasiet, framförallt bygg-programmen. Att välja ungdomar från yrkesprogrammen utan godkänt i ett yr-kesämne kan vara problematiskt då de kan förväntas ha en bättre möjlighet på arbetsmarknaden än de lågutbildade. Undantränningen av ordinarie arbeten blir då ett större problem än för ungdomar med sämre förutsättningar.⁴³

Länsarbetsnämnderna valde överlag att handla upp en (eller flera) utbild-ningsanordnare som både samordnade lärlingsplatserna och hade huvudansva-ret för arbetsgivarkontakterna. I undantagsfall hade arbetsförmedlingarna an-svar för de direkta arbetsgivarkontakterna och rekrytering av ungdomar.

4.5 Information till ungdomarna varierade mellan och inom län

Länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar använde de vanliga informations-kanalerna för att informera ungdomarna om programmet: Arbetsmarknads-verkets hemsida, tryckt informationsmaterial, annonser samt artiklar i egna tid-ningar som riktar sig mot arbetslösa (Ams 2006b). Dessutom förekom artiklar i lokalpress och utbildningsanordnarnas annonser på internet och i tidningar. I ett fåtal län annonserades lärlingsplatser ut som platsannonser: t.ex. lagerarbetare

⁴³ Länsarbetsnämnden i Dalarnas län (2006). Lernia (2006) nämner även i uppföljningen av programmet att målgruppen var ungdomar som inte hade godkänt i yrkesämnen från gymnasiestudierna.

eller försäljare på namngivna företag. Förmedlingspersonalen informerade också genom personliga kontakter. Vissa förmedlingskontor hade obligatoriska eller frivilliga informationsmöten med ungdomar.

Vissa mindre arbetsförmedlingskontor uppger vid intervjuerna att de gått ett steg längre och aktivt kontaktat alla inskrivna ungdomar för att få uppgifter om ämnesbetyg.⁴⁴ Andra kontor handplockade ungdomar i målgruppen och erbjöd dem programmet.⁴⁵

I en handfull län genomfördes det inte några informationsmöten alls med ungdomar i målgruppen. Arbetsförmedlingspersonalen sökte inte heller aktivt efter målgruppen i databaser eller på annat sätt. I ett par län fick ungdomar som hoppat av gymnasiet istället extra information och hjälp med arbetsförmedlingens egna yrkeslärlingar inom arbetsmarknadsutbildningen.⁴⁶ Lärlingsplatserna var ett av flera redskap som arbetsförmedlaren kunde använda sig av vid mötet med den arbetslöse.⁴⁷ Ungdomarna i vissa län, eller på vissa kontor, fick på så sätt sämre information om och sämre tillgång till programmet än andra ungdomar.

4.6 Sammanfattning och diskussion

Ams publicerade den första beskrivningen av lärlingsplatserna snabbt under hösten 2005. Ams tog utifrån tidigare erfarenheter fasta på behovet av rotation mellan arbetsgivare samt accentuerade studierna. Ams breddade även programmet till dem som hade betyget icke godkänt i vissa ämnen, i stället för ungdomar som helt lämnat gymnasiet. Ams lyfte fram att arbetsförmedlingarnas egna arbetsgivarkontakter var viktiga och att arbetsgivarna aktivt skulle delta i förarbetet. Lärlingsplatserna fick inte bli ytterligare ett praktikprogram, utan det behövdes en god matchning av ungdom och arbetsgivare med behov av att anställa personal.

Ams enskilt viktigaste beslut ur deltagarhänseende var att inkludera lärlingsplatserna i 70-procentsmålet. Ams antog att resultatmålet skulle garantera att lärlingsplatserna höll god kvalitet och verkligen var arbetsgivaranpassade. Ams valde att prioritera arbetsgivarnas efterfrågan på personal framför antalet deltagare i programmet.

⁴⁴ Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 2 samt Af 1 Norrland 2.

⁴⁵ Intervju tjänsteman Lan Götaland 7, Af1 Svealand 7.

⁴⁶ T.ex. Intervju tjänsteman Af1 Götaland 6 samt Lan Norrland 4.

⁴⁷ T.ex. Intervju tjänsteman Af 2 Norrland 3.

Målet kunde dock också leda till en vilja att främst ta in de ungdomar i programmet som hade störst chans att uppfylla målet, det som brukar kallas att man ”skummar grädden” av de arbetslösa. Det fanns en risk att fokus flyttades från de lågutbildade ungdomarna till måluppfyllelse. Målet kunde hamna i konflikt med regeringens (och Ams) vilja att många ungdomar skulle delta i programmet,⁴⁸ och att ungdomar som bitvis fanns utanför arbetsmarknaden skulle ges möjlighet att delta i ett kvalificerat program. Införandet av målet styrde den lokala nivån och minskade deras frihet. Det påverkade på så sätt hur programmet var tänkt att fungera.

Även om programmet handlades upp av länsarbetsnämnder i hela landet verkar tillgängligheten variera mellan län och förmedlingar. Medan vissa kontor uppger att de i det närmaste dammsög registren i jakt på ungdomar i målgruppen, verkar andra inte ha vidtagit några särskilda åtgärder för att locka ungdomar att delta i programmet.

5 Varför deltog så få?

Trots en välkänd metod som antogs ha bred förankring på lokal nivå, en stor målgrupp, gott om medel, enighet i beslutsprocessen samt en politisk vilja att anvisa ungdomar hade lärlingsplatserna få deltagare. Programmet hade knappt 2 000 deltagare totalt, istället för planerade 3 000 i snitt per månad eller cirka 6 000 deltagare per år. Programmet verkade inte ha lätt att gå ”från noll till ett”, som regeringens förhoppning var. Vad berodde det låga deltagarantalet på? Avsnittet beskriver olika förklaringar till det låga deltagarantalet främst utifrån ett 40-tal intervjuer med personal på länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar och utbildningsanordnare.

5.1 Ams förklaring till det låga deltagarantalet

Ams förklarade i rapporter till regeringen att lärlingsplatsernas dåliga start i början av 2006 berodde på att länsarbetsnämndernas upphandling av arbets-

⁴⁸ År 2006 hade Ams ett verksamhetsmål som innebar att högst 2 900 ungdomar i genomsnitt fick vara långtidsarbetslösa under året. Programmet lärlingsplatser användes som exempel på ett verktyg som kunde användas för att nå målet (Ams 2006h, s. 49). Många ungdomar anvisades också till program under 2005–06 Mellan mars 2005 och mars 2006 steg t.ex. andelen ungdomar i program med 20 procent. Under samma tid ökade antalet inskrivna ungdomar med cirka åtta procent.

marknadsutbildning tog viss tid. Dessutom var det svårt att bygga upp arbetsgivarvarningar, och det fanns oklarheter om målgruppen (Ams 2006h s. 53; 2006g, s. 13; 2007, s. 44).

Att det tog tid att handla upp utbildningarna får betraktas som en del-förklaring. Då lärlingsplatserna startade den 1 januari 2006 hade redan 9 av 21 län (43 %) färdiga avtal med utbildningsanordnare.⁴⁹ Utbildningsanordnarna skrev i upphandlingsunderlagen att de hade möjlighet att starta nya kurser snabbt. Deltagarantalet ökade inte snabbt i dessa län trots färdiga upphandlingar. Ytterligare sju län skrev avtal i februari,⁵⁰ och fyra län skrev avtal i mars.⁵¹ I mars 2006 deltog endast 100-talet ungdomar i hela landet. Åtminstone 19 av 21 län hade haft lärlingsprogram tidigare och borde ha haft färdiga rutiner som skulle borga för en snabb kursstart.⁵² Att så många hade erfarenhet och färdiga upphandlingar borde innebära att deltagarantalet skulle ha kunnat stiga fortare än vad det gjorde.

Ams (2006h, s. 53) skriver i en återrapportering till regeringen att en av orsakerna till programmets begränsade omfattning var att ”arbetsförmedlingarna ska bygga upp företagsringarna, vilket förutsätter goda kontakter med arbetsgivare.” Kravet på att ungdomarna skulle rotera i arbetsgivarvarningar gav särskilda problem på orter där det inte fanns rutiner för det och bidrog till att få ungdomar anvisades.⁵³ Det är, som jag nämnde tidigare, inte troligt att arbetsförmedlingarna försökte bygga upp ett system med reella arbetsgivar-

⁴⁹ Sju län hade upphandlat en lärlingsutbildning eller någon form av arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning som lärlingsplatserna ingick i: Länsarbetsnämnden i Jämtlands-, Gävleborgs- (2004, 2005), Hallands- (2004a,b), Norrbottens- (2005a,b,c), Västmanlands-, och Jönköpings- (2004, 2005) län. Länsarbetsnämnderna i Kronoberg- och Kalmar län avropade platser från Jönköpings län tidigare upphandlade lärlingsavtal. Västerbottens län (2006) förklarar i ett brev att man först använde den egna lärlingsutbildningen och i juni samma år kompletterade med ytterligare en upphandling. Länet hade deltagare från och med februari och jag räknar därför den första upphandlingen. Uppgifterna från Västmanlands- och Jämtlands län bygger på intervjuer.

⁵⁰ Blekinge- (2006), Skåne- (2005), Stockholms- (2006c), Uppsala- (2006), Västernorrlands- (2006a, b, c) och Östergötlands län (2006). Västra Götalands län (2005c) skrev avtal i december 2005 men p.g.a. ett överklagande trädde avtalet i kraft i februari 2006.

⁵¹ Dalarnas- (2006b), Södermanlands- (2006), Värmlands- (2006) och Örebro (2006a,b,c) län. Uppgift saknas för Gotlands län.

⁵² Uppgifterna om huruvida ett län haft lärlingsutbildningar tidigare eller inte tidigare kommer från intervjuer och dokumentstudier. Det kan vara så att en del av ett län haft lärlingar i delar av länet, eller att projektet endast har drivits i med t.ex. EU-projektmedel i samarbete med arbetsförmedlingen. Det är inte fastställt att arbetsförmedlingen i samtliga fall arbetat aktivt med projektet.

⁵³ Intervju tjänsteman A Ams.

ringar. Dock försökte man (framförallt utbildningsanordnarna) hitta flera arbetsgivare i samma bransch som en ungdom kunde rotera mellan.

Till startproblemen hörde också oklarheter om vilka som i praktiken tillhörde målgruppen, framförallt vilka ungdomar som hade en ofullständig gymnasieutbildning. I februari 2006 hade Ams förtydligat problemet och precis information om målgruppen fanns på intranätet.

Ams (2006g, s.13) skrev till regeringen i juni samma år att lärlingsplatserna efter igångsättningsvårigheter ”kommit igång bra” och hade 518 deltagare en enskild vecka i maj. Trots den stora avvikelsen från de planerade volymerna kommenterade Ams inte närmare eventuella problem med implementeringen. En intervjuad tjänsteman med ansvar för programmet menar att det i ett senare skede främst var målgruppens bristande intresse och svårigheten att kombinera ungdom och arbetsgivare som var huvudorsaken till det låga deltagarantalet.⁵⁴

5.2 Länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas syn på programmets omfattning

5.2.1 Några länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ville men kunde inte genomföra programmet

De flesta jag talat med på länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar uppger att de ville genomföra programmet och var måna om att nå de uppsatta målen. Vissa uppger att problemet med lärlingsplatsernas låga deltagarantal diskuterades mycket.⁵⁵ Arbetsförmedlingschefer och länsarbetsnämnder upplevdes ibland pressa tjänstemännen att öka volymerna för att nå de satta målen. Lärlingsplatserna var ett sätt att minska ungdomsarbetslösheten⁵⁶ och de öronmärkta medlen skulle användas.⁵⁷ Länet behövde uppfylla sina kvantitativa mål, d.v.s. de platser som länet tilldelats. Det såg inte bra ut att inte nå de beräknade volymerna. Lindqvist (2007) beskriver att förmedlingarna förde samma diskussioner om svårigheten att nå beräknat antal deltagare i plusjobben.

⁵⁴ Intervju tjänsteman A Ams.

⁵⁵ Intervju tjänsteman Lan Svealand 4, Lan 2 Svealand 7, Af 1 Götaland 6. Länsarbetsnämnden Götaland 1 (2006).

⁵⁶ Enligt Ams verksamhetsmål 6 för 2006 skulle antalet långtidsarbetslösa ungdomar minska jämfört med 2005 och uppgå till högst 2 900 i genomsnitt. Både lärlingsplatser och akademikerpraktik uppgavs medverka till att uppfylla målet. I juni 2006 presenterade Ams (2006) en nollvision för ungdomsarbetslösheten. Ett av medlen för att nå detta mål var lärlingsplatserna.

⁵⁷ Intervju tjänsteman Lan2 Svealand 7, Länsarbetsnämnden Götaland 1 (2006).

Det tänkta deltagarantalet upplevdes på sina håll som väldigt stort. En upphandlare berättar t.ex. att hon kontrollerade en gång extra med Ams att det verkligen var yrkesutbildning som menades när hon skulle handla upp utbildningarna under hösten 2005. Volymerna liknade mer en förberedande utbildning.⁵⁸ En arbetsförmedlare i södra Sverige kommenterar med anledning av att länet inte hade så många deltagare att det vid tidpunkten dessutom fanns överkapacitet i den ordinarie arbetsmarknadsutbildningen och miljoner i överskott. Det påverkade också hur lärlingsplatserna kom igång, det upplevdes som svårt att använda alla medel.⁵⁹

Såväl vid intervjuerna som i skriftligt underlag framkommer gång på gång svårigheten att rekrytera ungdomarna till programmet. En arbetsförmedlare i ett Norrlandslän berättar hur ungdomarna ”flydde från informationsmötet”, trots att arbetsförmedlingen visade på goda möjligheter att få arbete.⁶⁰ Det fanns även problem med avhopp från programmet. Arbetsförmedlare och utbildningsanordnare uppger en rad skäl till ungdomarnas ovilja (utan inbördes ordning):⁶¹

- Ungdomarna var inte motiverade för de teoretiska studier som ingick i programmet.
- Ungdomarna ville inte arbeta gratis hos en arbetsgivare.
- Ungdomarna upplevde inte att programmet ledde till ett *yrke* utan fanns inom okvalificerade områden som lager, livsmedelsaffär och callcenter. Byggbranschen var mest efterfrågad, men där fanns mycket få lärlingsplatser.
- Programmet konkurrerade med fritid och sabbatsår.
- Lärlingsplatsen gjorde att den unge fick utlägg för transporter och luncher, men inga (omedelbara) ekonomiska fördelar.
- Ungdomarnas hade andra mer akuta problem (t.ex. missbruk, sjukdomar). Varken lärlingsplats eller arbete var egentligen ett alternativ.

⁵⁸ Intervju tjänsteman Lan 2 Svealand 7.

⁵⁹ Intervju tjänsteman 2 Lan Götaland 1.

⁶⁰ Intervju tjänsteman Af 1 Norrland 5. Att det var svårt att rekrytera återkommer i stort sett samtliga intervjuade till. Det förekommer också i uppföljningar och andra dokument. T.ex. Länsarbetsnämnden Svealand 1 (2007), Utbildningsanordnare Svealand 6 (2007).

⁶¹ T.ex. Intervju tjänsteman Lan 1 Svealand 7, Af 1 Norrland 2, Lan Götaland 3, Af Svealand 1, Af Götaland 3. Intervju utbildningsanordnare Svealand 7, Svealand 4, Götaland 1, Götaland 2, utbildningsanordnare 2 Götaland 4. Länsarbetsnämnden Götaland 1 (2006), Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006e), Länsarbetsnämnden Götaland 9 (2006c).

- Programmet konkurrerade med många andra program för ungdomar, t.ex. olika inom Europeiska socialfonden.

Ett par av skälen betyder att ungdomarna i realiteten inte stod till arbetsmarknadens förfogande; de ville hellre ha fritid, eller hade stora problem som gjorde att de inte kunde ta ett arbete. Det fanns också en misstänksamhet mot praktik hos arbetsgivare. Att arbeta gratis, och dessutom få extra utlägg för arbetsresor, upplevdes som oattraktivt. Kopplingen mellan praktik/lärlingsplats och ett arbete tycks inte ha varit uppenbar. Ungdomarna hade enligt uppgift relativt ofta försörjningsstöd, alternativt stod helt utan inkomster, och kunde inte hotas med indragen a-kassa om de valde att inte delta i ett program de anvisades till.⁶²

De intervjuade beskriver relativt samstämmig att de lågutbildade ungdomarna i målgruppen var i behov av mycket stöd och hjälp.⁶³ Ungdomarnas problem var inte framförallt låg utbildning och brist på kontakter, utan saker som inte gick att lösa med hjälp av lärlingsplatser. De behövde arbetssträning och motivationshöjande insatser snarare än att möta arbetsgivare med behov av personal, enligt flera av de intervjuade.⁶⁴ En utbildningsanordnare uttrycker det t.o.m. som att ungdomarna i målgruppen behövde: ”hjälp att komma upp på morgonen, skuldsanering och kunskap om hur man svarar i telefon”.⁶⁵ Endast delar av målgruppen uppges ha varit möjliga att placera hos arbetsgivare, de som kunde arbeta gjorde redan det.⁶⁶ En utbildningsanordnare beskriver det med viss defaitism: ”Gruppen utan gymnasium saknar driv och kan inte place-

⁶² Kommunerna kan även villkora försörjningsstöd och kräva att den som får det verkligen söker arbete och deltar i anvisat program. Olofsson (2006 s. 180) skriver att år 2002 hade 31 % av 20-åringarna och 16 % av 24-åringarna med högst grundskoleutbildning årsinkomster under 40 000 kronor. De definieras som inaktiva. Gruppen kan även innehålla personer med mycket låga inkomster som värnpliktiga, studerande utan studiebidrag och personer med låg sjukersättning.

⁶³ T.ex. Intervju tjänsteman Af 1 Götaland 8, samt Lan Svealand 4. Intervju utbildningsanordnare Götaland 2, Norrland 1.

⁶⁴ Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 2, Lan Svealand 4, Af 1 Götaland 2, Lan Norrland 1. Intervju utbildningsanordnare Svealand 4. Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006d).

⁶⁵ Intervju utbildningsanordnare Svealand 4.

⁶⁶ Intervju tjänsteman Af Götaland 3 samt Lan 1 Svealand 7. Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006c, d) sammanfattar: En arbetsförmedlare mötte 47 ungdomar i målgruppen. Av dessa började 16 hos en arbetsgivare (34 %). Övriga beskrevs som svårplacerade då de t.ex. inte kunde passa tider, inte ville ”ha lärlingsplats utan jobb”, och/eller inte kom på inbokade träffar. Av dem som började hos en arbetsgivare slutade hälften sin lärlingsplats i förtid. Skälen till de avbrutna lärlingsplatserna var bl.a. att ungdomen stannat hemma utan att höra av sig, eller inte tyckt lärlingsplatsen var rolig.

ras – har de gymnasium har de också driv och kan placeras.”⁶⁷ Intrycket är att många av de lågutbildade unga vuxna i praktiken inte stod till arbetsmarknadens förfogande.

Bilden av ungdomarna som i avsaknad av gnista och social kompetens traderades bitvis mellan grupperna – vissa utbildningsanordnare som mötte ungdomar under en period blev viktiga källor till information om vilka förutsättningar gruppen arbetslösa lågutbildade ungdomar hade och förde vidare den till förmedlingspersonal, som i sin tur förde den vidare. Det kan leda till en sanning som möjligen bygger på svaga grunder. Det kan naturligtvis vara så att många ungdomar i målgruppen inte ville delta, var sköra, hade stora problem och att det därför var svårt att rekrytera deltagare. Men det kan också vara så att förmedlingarnas och utbildningsanordnarnas rekryteringsarbete och kurser inte var tillräckligt bra och att de därför inte lyckades motivera ungdomarna. Det är möjligt att ungdomarna saknade något – men det kan också vara de använda metoderna som inte fungerade. Det utesluter naturligtvis inte att ungdomarna hade en sammansatt problembild som kan vara svår att avhjälpa med utbildning och lärlingsplats. Bland de unga vuxna som fick delta i lärlingsplatserna fanns dessutom även personer som ”bara” saknade godkänt i vissa kurser på gymnasiet, ungdomar som förmodligen längtade efter att börja arbeta hos en arbetsgivare med behov av personal. Det låga deltagarantalet kan inte endast ha berott på problem med målgruppen.

Få ansökningar från målgruppen gjorde i något eller några fall att förbättra lärlingsplatser flyttades från lärlingsprogrammet till den ordinarie arbetsmarknadsutbildningen. Det hände också att ungdomar med fullständigt gymnasium togs in i lärlingsplatserna. På så sätt fick en högre utbildad ungdom den plats som ursprungligen var tänkt inom programmet.⁶⁸

Ett par arbetsförmedlare och en upphandlare på en länsarbetsnämnd uppger att många ungdomar var intresserade av att gå programmet.⁶⁹ Ungdomarna var jätteglada för möjligheten och det fanns kö till programmet. När medlen drogs ned hösten 2006 fortsatte programmet och prioriterades framför andra program.⁷⁰ Deltagarantalet var fortfarande relativt lågt i länen som helhet, men på vissa enskilda arbetsförmedlingar skapades en positiv bild av programmet och

⁶⁷ Intervju utbildningsanordnare 2 Götaland 4.

⁶⁸ Intervju tjänsteman 2 Lan Götaland 1, intervju utbildningsanordnare Götaland 1, Götaland 2.

⁶⁹ Intervju tjänsteman B Lan Svealand 3, Af 1 Svealand 2, Af2 Svealand 7.

⁷⁰ Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 2.

en lite större grupp deltog. Även ett par utbildningsanordnare menar att programmet fungerat och att det varit möjligt att tillsammans med arbetsförmedling, socialtjänst och arbetsgivare kunnat arbeta på ett bra sätt med ungdomarna.⁷¹

En slutsats är att regeringens uppskattade volymer var överdimensionerade, sett till den metod som skulle användas och de uppsatta målen. Det tycks ha gjorts en felbedömning av hur många i målgruppen som stod så nära arbetsmarknaden att de kunde ta en lärlingsplats, om man får tro de intervjuade.

5.2.2 Några länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ville inte genomföra programmet

En dryg handfull intervjupersoner från lika många län uppvisar snarast *en ovilja* att genomföra programmet. Skälen uppges vara att de egna lärlingsprogrammen eller företagsförlagda yrkesutbildningarna var bättre och man koncentrerade sig därför på dem. Det var svårt att genomföra ungdomslärlingarna parallellt med det egna programmet, arbetsgivarna kunde t.ex. bli bortskrämda av de unga som deltog i lärlingsplatserna. Arbetsgivarna var intresserade av lärlingar, men inte framförallt att ta sig an och socialisera in ungdomar med problem på arbetsmarknaden. Arbetsgivarkontakterna riskerade att förstöras om omotiverade eller problematiska ungdomar var lärlingar hos arbetsgivare som arbetsförmedlingen eller utbildningsanordnaren hade goda kontakter med.⁷² Länets egna lärlingar uppges ha varit mer anpassade efter arbetsgivarnas behov och med en äldre och bredare målgrupp som var möjlig att matcha mot arbetsgivare.⁷³

Programmet lärlingsplatser bedöms av en intervjuperson som ”ett hopkok”, något som kanske passade i Vaggeryd men inte i det egna länet.⁷⁴ Det var

⁷¹ Intervju utbildningsanordnare 1 Götaland 4, Götaland 2, Svealand 3.

⁷² Intervju tjänsteman 1 Lan Götaland 1, Lan Norrland 4, Af 1 Götaland 4. Intervju utbildningsanordnare Svealand 1, Götaland 3, Götaland 8, Svealand 4.

⁷³ Intervju tjänsteman Lan Svealand 4, Af 1 Norrland 3, Af 1 Götaland 6, Af 1 Götaland 2, Af 1 Götaland 8, Lan Norrland 4.

⁷⁴ Intervju tjänsteman Lan Norrland 4. Kritiken är framförallt att företagen i Vaggeryd är mer samarbetsinriktade än i resten av landet. Lärlingar som går mellan flera arbetsgivare riskerar att föra med sig väsentlig och av konkurrensskäl icke offentlig kunskap. Invändningen att metoden med arbetsgivarvinnor endast fungerar i Vaggeryd är relativt vanlig uppges en kommuntjänsteman i Vaggeryd (2007) med stor kunskap om modellen. Jag möter den också i flera intervjuer, t.ex. vid intervjun med en utbildningsanordnare i Götaland 8: ”Här hos oss konkurrerar företagen, de möts inte i kyrkan på söndagen som i Vaggeryd.”

framförallt företagarringarna som upplevdes som ett problem, men även de teoretiska studierna.

Regeringen antog att eftersom många län redan arbetade med lärlingar skulle programmet gå lätt att implementera. Istället verkar det ha bidragit till problem då intervjupersoner anser att lärlingsplatserna riskerade de egna lärlingarnas rykte och försvårade arbetet med dessa. Regeringskansliets vilja att AMV genom lärlingsplatserna skulle ha *ett* istället för 21 rätta sätt att arbeta med lärlingar verkar inte ha fått genomslag. Metoden möttes av misstro och genomfördes därför inte.

Antalet deltagare i lärlingsplatserna varierade mellan län, mellan kommuner och mellan arbetsförmedlingskontor. Enstaka personers uppfattning om programmet verkar ha fått betydelse för om lärlingsplatserna genomfördes eller inte. En utbildningsanordnare säger att: ”Vissa kontor såg lärlingsplatserna som en möjlighet och anvisade ungdomar till programmet, andra gjorde inte det.”⁷⁵ Det finns flera exempel på arbetsförmedlare som säger att de personligen, eller en nära kollega, gillat idén och därför anvisade ungdomar.⁷⁶ Och andra att de visste att programmet var dåligt och att de inte genomförde det, som vi såg i avsnitt 5.2.2 Det är möjligt att dessa intervjupersoner överskattar sin egen förmåga att besluta om programmet. Men intervjuerna ger intrycket av att enskilda personers skeptiska eller positiva inställning fick direkt genomslag på programgenomförandet. Här verkar det ha funnits ett styrningsproblem.⁷⁷

5.3 Kravet på 70 procent i arbete ledde till ett minskat inflöde

Ungdomarna som gick i lärlingsplatser ingick i Ams mål att 70 procent av deltagarna från en arbetsmarknadsutbildning skulle ha ett arbete 90 dagar efter avslutad kurs. Det är ett välkänt faktum att det sätt på vilket resultatet mäts har effekter på verksamheten och på dem som arbetar i den. Lundin (2004) beskriver t.ex. hur styrande resultatmålen är på arbetsförmedlingarna, särskilt inom

⁷⁵ Intervju utbildningsanordnare 2 Götaland 4.

⁷⁶ T.ex. intervju tjänsteman Af2 Svealand 7, Af1 Svealand 7, Af Götaland 9.

⁷⁷ Bland annat kritiserade Riksdagens revisorer (2002/03:2) styrningen av Ams och länsarbetsnämnderna. De sammanfattade även mycket av regeringens, riksdagens och flera myndigheters kritik mot AMV. I början av 2000-talet arbetade AMV aktivt med ökad styrning och att minska den lokala nivåns frirum. Statskontoret (2007) konstaterade att länsarbetsnämnderna trots hårdare resultatstyrning fortfarande arbetade olika med arbetsmarknadsutbildningen. Arbetsförmedlingen blev en s.k. enmyndighet den 1 januari 2008.

arbetsmarknadsutbildningen. Liknade resonemang förs också i utredningen om en effektivare arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112).

Flera intervjupersoner uppger att 70-procentsmålet fick stora konsekvenser för deltagarantalet.⁷⁸ Ungdomarnas låga andel i arbete, relativt den ordinarie arbetsmarknadsutbildningen, bidrog till att färre ungdomar anvisades efterhand, och att programmet var lätt att prioritera bort när medlen drogs ned för år 2007.⁷⁹ Lärlingarna äventyrade länsarbetsnämndernas måluppfyllelse för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen.⁸⁰ En arbetsförmedlare berättar t.ex. att förmedlingen anvisade många ungdomar till programmet och att man från början var okunniga om att lärlingarna räknades in i förmedlingens måluppfyllelse. Anvisningarna fick ett abrupt slut: ”Det blev ju vår huvudvärk när vi insåg att vi anvisat många och att de skulle mätas”.⁸¹ En annan arbetsförmedlare säger att länsarbetsnämnden uppmanade kontoret att inte fortsätta anvisa ungdomar till programmet eftersom endast 30 procent hade arbete den nittionde dagen. Hon fortsätter: ”Trots att vi som arbetade med ungdomarna tyckte att det var en rätt hög siffra för målgruppen”.⁸²

Den senare reflektionen – att det var en hög siffra för målgruppen – är intressant. Att via en uppföljning titta på andelen ungdomar i arbete en viss dag är enkelt och rättfram. Men det säger mycket litet om programmets effekt, vad som hade hänt med samma ungdomar om de inte hade deltagit i en lärlingsplats. Om ungdomarna var långt ifrån arbetsmarknaden och på det här sättet fick möjlighet att börja arbeta kan programeffekten vara mycket större än om mer välutbildade personer hade deltagit i ett program där utfallet hade varit 70 procent i arbete den nittionde dagen. Dessa hade kanske fått arbete ändå. Om 70-procentsmålet räknas som programmets *effekt*, finns risken att skattemedlen används mindre effektivt än vad de skulle kunna ha gjort. Att – som en arbetsförmedlare uttrycker det – man ser till målet istället för ungdomarna.⁸³

Ett par av de intervjuade säger att 70-procentsmålet inte spelade någon roll eftersom länet hade så hög andel i arbete i arbetsmarknadsutbildningen sedan

⁷⁸ T.ex. Intervju tjänsteman Af Svealand 1, Lan1 Svealand 7. Att det låga deltagarantalet kunde kopplas till 70-procentsmålet nämns också i protokoll från styrgruppsmöte Götaland 8 (2006f).

⁷⁹ T.ex. Intervju tjänsteman Lan Svealand 5, Lan Svealand 3, Af 2 Svealand 7, Af 2 Götaland 8. Länsarbetsnämnden Svealand 1 (2007).

⁸⁰ Intervju tjänsteman Lan 1 Svealand 7, tjänsteman Af Svealand 1. Länsarbetsnämnden Svealand 1 (2007).

⁸¹ Intervju tjänsteman Af 2 Svealand 7.

⁸² Intervju tjänsteman Af 2 Götaland 8.

⁸³ Intervju tjänsteman Af 2 Götaland 8.

tidigare att man hade möjlighet att ha dessa ungdomar i program alldeles oavsett målet.⁸⁴

Vissa län handlade upp en förberedande utbildning innan lärlingsplatserna. Under tre eller fyra veckor av vägledning och arbetsprövning testades ungdomarna och först när de hade en färdig lärlingsplats skrevs de in i programmet. Andelen ungdomar i programmet blev lägre i dessa län, men andelen i arbete blev troligen högre än om alla anvisade hade skrivits in som lärlingar direkt.⁸⁵ Nästan sju av tio ungdomar var inskrivna i förberedande utbildning i nära anslutning till lärlingsplatsen. Hur många av dem som deltog i en förberedande utbildning inför lärlingsplatserna går inte att avgöra.⁸⁶

5.4 Sammanfattning och diskussion

Informationen om lärlingsplatserna var tidigt på plats. Ams använde sin erfarenhet av tidigare lärlingsprogram för att beskriva en metod som stod arbetsgivarna nära och som man uppfattade hade givit goda resultat. Upphandlingen var relativt snabb och det borde ha funnits goda möjligheter att genomföra programmet. Om man ska tro intervjupersonerna verkar huvudproblemet ha varit att metoden inte lämpade sig för (många i) målgruppen. De stod alltför långt ifrån arbetsmarknaden och saknade vilja att studera. Det var även problem att få ungdomarna att vilja ”arbeta gratis” hos arbetsgivare. Antalet ungdomar som uppskattades komma att gå i programmet var överdimensionerat.

Den grupp av personal på länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar som uppger att de i det närmaste valde att inte genomföra programmet verkar göra det utifrån att de misstrodde metoden eller delar av den. De trodde inte att programmet skulle hjälpa arbetsgivarna att få personal. De ansåg även att lärlingsplatserna tog för mycket resurser från den övriga verksamheten, t.ex. det egna arbetsgivarinriktade lärlingsprogrammen.

Slutligen innebar mätningen av ungdomarna mot 70-procentsmålet att några av dem som började anvisa ungdomar till programmet valde att inte fortsätta. Den regionala och lokala nivån verkar ha upplevt sig tvingade att välja mellan

⁸⁴ Intervju tjänsteman Af Götaland 9, Lan Svealand 5.

⁸⁵ T.ex. vid intervju tjänsteman 2 Lan Götaland 1.

⁸⁶ 68 procent av deltagarna var inskrivna i förberedande utbildning direkt eller nära in på lärlingsplatserna. Andelen ungdomar med förberedande utbildning innan lärlingsplatsen är ojämnt fördelat – elva län har över hälften av ungdomarna i en förberedande utbildning medan åtta län inte har någon ungdom i FUB.

att genomföra programmet eller behålla sin måluppfyllelse av 70-procentsmålet.

6 Vilka deltog och vad gjorde de i praktiken?

Avsnittet beskriver först deltagarna: Vilka var det egentligen som deltog? Det följs av en beskrivning av vad ungdomarna gjorde i programmet: Roterade de mellan arbetsgivare? Studerade de kärnämnen? Och kan man säga att det var en lärlingsplats hos en arbetsgivare med behov av personal eller blev det till ”ännu ett praktikprogram”?

6.1 Ungdomsarbetslösheten föll, men det fanns fortfarande ungdomar i målgruppen

När lärlingsplatserna genomfördes under 2006 sjönk arbetslösheten, särskilt för ungdomar. I november skrev Ams (2006f) att de lediga platserna fortsatte att ”strömma in på bred front”. Antalet ungdomar (18–24 år) som var registrerade hos förmedlingen som arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd, (det s.k. obalanstalet) var cirka 58 600 i snitt år 2006. I november 2006 var t.ex. hela 12 000 färre ungdomar arbetslösa än föregående år. Ungefär 20 procent av dessa (11 700) var lågutbildade och hade högst en förgymnasial utbildning.⁸⁷

Ams (2006e) skriver att lågutbildade med högst grundskoleutbildning dock fortsatt hade svårt att få arbete, trots de goda tiderna. Det fanns fortfarande arbetslösa ungdomar i målgruppen. De arbetslösa lågutbildade ungdomarna var och är en utsatt grupp. De har svårare att få arbete och har även större sannolikhet än ungdomar med gymnasieutbildning att ha försörjningsstöd.⁸⁸

⁸⁷ Ytterligare 45 000 ungdomar i snitt var inskrivna och hade olika former av tillfälliga anställningar och 10 400 var så kallat övrigt inskrivna (d.v.s. arbetssökande med förhinder). Det blir tillsammans 114 000 kvarstående inskrivna ungdomar i snitt per månad 18–24 år, undantaget dem som hade arbete med stöd. Det genomsnittliga antalet kvarstående sökande under ett år ger en bra bild över arbetslöshetens omfattning men ska inte förväxlas med det totala antalet unika individer som varit arbetssökande under ett år. Denna siffra är högre då ungdomar flödar ut till studier och arbete och nya ungdomar flödar in till arbetsförmedlingen.

⁸⁸ Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:18 s. 98) visar att jämfört med en inrikes född referensperson med gymnasieutbildning var sannolikheten att en 24-åring som saknade slutbetyg från gymnasiet vid 20 års ålder hade försörjningsstöd som huvudsaklig

6.2 Beskrivning av deltagarna

Knappt 2 000 ungdomar deltog i lärlingsplatserna. *Tabell 1* visar samtliga de 1 936 ungdomar som deltog i programmet samt en jämförelsegrupp arbetslösa ungdomar som var inskrivna som arbetslösa den 16 september 2006.

Tabell 1 Deltagare i lärlingsplatser och alla arbetslösa ungdomar 20–24 år

	Deltagare i lärlingsplatser		Jämförelsegrupp arbetslösa ungdomar 20–24 år inskrivna i september 2006	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Högst grundskola	1120	58 %	14 085	24 %
Högst gymnasium	776	40 %	39 653	67 %
Eftergymnasial utbildning	40	2 %	5 176	9 %
Kvinnor	652	34 %	25 825	44 %
Utomnordiskt födda	372	19 %	11 308	19 %
Utomnordiska medborgare	139	7 %	5 002	8 %
Arbetshandikapp	104	5 %	7 504	13 %
Med a-kassa	815	42 %	18 662	32 %
Med grundbelopp	520	27 %	18 383	31 %
<i>Totalt antal</i>	<i>1 936</i>		<i>58 959</i>	

De flesta ungdomarna var lågutbildade, nästan sex av tio (58 %) hade högst en grundskoleutbildning. Det var betydligt fler än de lågutbildades andel i arbetsmarknadsutbildningen (19 %) och ungdomsgarantin (24 %) vid samma tid (SOU 2007:18, s. 92). Det är även betydligt fler än i jämförelsegruppen. Ytterligare 40 procent av deltagarna hade en registrerad gymnasieutbildning. Det kan vara ungdomar utan godkänt i ett kärnämne, men det finns förmodligen även ungdomar med fullständig gymnasieutbildning. Vid intervjuerna uppger t.ex. ett par förmedlingar som annonserade ut färdiga lärlingsplatser hos arbetsgivare att de tog in ungdomar med fullständig gymnasieutbildning.⁸⁹ Två av tre deltagare var män (66 %), även om den manliga dominansen inte var riktigt

inkomst 6,4 gånger större. Sannolikheten att han eller hon försörjde sig på a-kassa eller aktivitetsstöd var 2,35 gånger större. Analysen är gjord på data för perioden 1993–2002.

⁸⁹ Intervju utbildningsanordnare Norrland 1 samt Götaland 2.

lika stor som i arbetsmarknadsutbildningen (71 %) vid samma tid (SOU 2007:18, s. 90).

Av programdeltagarna var en femtedel födda utanför Norden, vilket motsvarar andelen i hela gruppen arbetslösa ungdomar mellan 20–24 år. Deltagarna var i betydligt lägre grad arbetshandikappade. Endast 5 procent hade ett registrerat arbetshandikapp i Arbetsförmedlingens databas, jämfört med 13 procent för hela jämförelsegruppen arbetslösa ungdomar 20–24 år.

De flesta deltagare var 20 år. Tio procentenheter fler lärlingar hade a-kassa jämfört med jämförelsegruppen (42 % jämfört med 32 %) och färre hade högst grundbelopp (27 % jämfört med 31 %). En förklaring kan vara att lärlingarna arbetat och kvalificerat sig för a-kassa medan jämförelsegruppen studerat på gymnasiet. Givet deltagarnas dåliga utbildning är det inte säkert att det återspeglar en bättre ställning på arbetsmarknaden. Det motsäger inte nödvändigtvis intervjupersonernas uppgifter om att många i målgruppen var sköra. Även om dessa uttalanden ska ställas i relation till att relativt få deltagare faktiskt hade ett registrerat arbetshandikapp och att deltagarna enligt statistiken i viss utsträckning arbetat tidigare och hade a-kassa. Deltagarna hade haft kontakt med arbetsförmedlingen längre, de hade varit inskrivna totalt 478 dagar jämfört med icke-deltagarnas 451 dagar. Under denna tid kan ungdomarna t.ex. ha varit arbetslösa, deltagit i program eller haft tillfälliga arbeten.

Den genomsnittliga tiden i program var 116 dagar eller 16 veckor (medelvärde).⁹⁰ Enligt Ams hade 52 procent av lärlingsplatsernas deltagare arbete 90 dagar efter avslutat program. Andelen med osubventionerat arbete framgår inte. Programkostnaderna uppgick till drygt 42 miljoner kronor, eller 7 procent av regeringens beräknade programkostnader som enligt budgeten uppgick till 581 miljoner kronor under 2006 (Ams 2007a, s. 15).

⁹⁰ Vid beräkning av genomsnittlig deltagarperiod har observationer på närmare ett år och kortare än 2 veckor rensats (200 stycken). Jag har inga uppgifter om ungdomarna fullföljt utbildningen eller inte. Uppgifter finns om många avhopp från programmet. Hela 50 procent av ungdomarna fullföljde inte sin lärlingsplats uppger Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006e). I Götaland 9 (2006b) avbröt 46 procent sin lärlingsplats i förtid. Det är inte säkert att dessa enskilda exempel är representativa för landet.

6.3 Ingen rotation och brist på arbetsgivaranpassning

Lärlingsplatserna beskrevs som att ungdomarna kombinerade teoretiska studier med rotation mellan företag. I praktiken arbetade få, om ens några, län så.⁹¹ Enstaka intervjupersoner uppger att det fanns arbetsgivarringar där deltagarna roterade.⁹² Den överväldigande majoriteten hade inte rotation mellan arbetsgivare. Skälen att inte ha rotation var flera: Det upplevdes för det första ta för lång tid.⁹³ För det andra ville arbetsgivarna inte ha rotation, bland annat uppgavs de inte vilja dela lärlingar med andra då de var konkurrenter⁹⁴ eller så fanns det för få arbetsgivare i den egna kommunen för att kunna ha rotation.⁹⁵ Rotation fungerade för det tredje inte för målgruppen, två av de intervjuade arbetsförmedlarna uppger t.ex. att ungdomarna var för sköra för att rotera och behövde en arbetsgivare för att känna trygghet.⁹⁶ Till sist ifrågasätter några av de intervjuade allmänt rotation som framgångsrik metod för att få jobb. De menar att den unge hade större möjlighet att bli anställd då han eller hon arbetade hos en arbetsgivare istället för flera. Anställning bygger på förtroende, och det byggs vid kontinuitet.⁹⁷

Ams betonade möjligheten att få många referenser genom rotation mellan arbetsgivare i programbeskrivningen. Metoden prövades dock inte i praktiken. Rotationssystem tar tid. Men uppgiftslämnarna menar dessutom att det inte var praktiskt möjligt och även att det inte var önskvärt. Arbetsförmedlingarnas bristande tilltro, och de praktiska problem som många av de intervjuade ger uttryck för, talar för att rotation inte hade börjat användas även om programmet hade pågått en längre tid. Flera länsarbetsnämnder valde att spara på lärlingsplatserna vid de neddragna budgetmedlen hösten 2006. Att det bl.a. var just

⁹¹ Uppgifterna kommer från intervjuer med ett par-tre personer i varje län. Det är inte möjligt att veta exakt hur det sett ut i varje del av länet, på varje arbetsförmedling eller utbildningsanordnare. Vid intervjuerna kan det dessutom vara lättare att berätta om avvikelser från programmet och misslyckanden än när programmet har följts.

⁹² Intervju tjänsteman Lan 1 Svealand 7. Ytterligare en tjänsteman på länsarbetsnämnden (Intervju Lan 1 Götaland 4) säger att alla ungdomar roterat mellan arbetsgivare, vilket motsägs av åtminstone en av länets utbildningsanordnare (Intervju utbildningsanordnare 2 Götaland 4). I vissa fall har ungdomarna varit hos flera arbetsgivare, men då har det varit för att prova på olika yrken och inte för att fördjupa sig i samma yrke.

⁹³ Intervju tjänsteman Lan Svealand 6.

⁹⁴ Intervju tjänsteman Af 2 Norrland 3 samt Af 2 Götaland 2. Intervju utbildningsanordnare Götaland 2 samt Götaland 8. Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006e).

⁹⁵ Intervju tjänsteman Lan Norrland 1.

⁹⁶ Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 7, Af 1 Norrland 2.

⁹⁷ Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 7, Af 1 Norrland 5.

lärlingsplatserna som kan ha drogs in kan ha att göra med det motstånd som fanns mot metoden.

Ams beskrev arbetet med lärlingsplatser som mycket behovsstyrt och utifrån arbetsgivarnas önskemål. Det var också regeringens prioritering i budgettexten, som vi såg tidigare. Den arbetsplatsförlagda utbildningen skulle svara mot arbetsgivarnas behov och utarbetas i nära samarbete mellan arbetsförmedling, utbildningsanordnare, företag och fackorganisation. Ams skrev också att det utifrån deras erfarenhet var viktigt med en styrgrupp där arbetsförmedlingen, utbildningsanordnare och arbetsgivare skulle delta. Vid intervjuer och dokumentstudier framkommer att det i de fall där det fanns styrgrupper möttes framförallt arbetsförmedling och utbildningsanordnare, men det har varit svårt att hitta arbetsgivarrepresentanter.⁹⁸ Branschråd med en grupp arbetsgivare har varit sällsynta. Utbildningsanordnarna, inte arbetsförmedlingen, var nästan utan undantag ansvariga för programmets arbetsgivarrelationer. Den centrala nivåns vilja att få arbetsförmedlingarna att arbeta närmare arbetsgivarna verkar ha fått mycket litet genomslag på den lokala nivån. Majoriteten använde snarare den vanliga metoden vid arbetsmarknadsutbildningar – de handlade upp arbetsgivarrelationerna från utbildningsanordnarna.

Undantag fanns. Ett av de län jag talat med uppger t.ex. att de hade en arbetsförmedlare som arbetade heltid med lärlingsplatserna och skötte relationerna med arbetsgivare och ungdomar. Arbetsförmedlingen hade huvudansvar för både ungdomar och arbetsgivare och handlade upp de teoretiska studierna från en utbildningsanordnare.⁹⁹

6.4 Praktik snarare än lärlingsplats

Att arbeta enligt den metod som Ams lade fram i beskrivningen av arbetet med lärlingsplatser med arbetsgivare först och lärling sedan tycks ha varit svårt. Län som annonserade ut färdiga lärlingsplatser hos arbetsgivare med behov av per-

⁹⁸ Vid intervjuer med tjänstemän från Lan Götaland 9, Lan Götaland 4, Lan Svealand 6 talar intervjupersonerna om styrgrupper. En har arbetsgivarrepresentant. I andra har det inte funnits en formell styrgrupp utan vad som beskrivs som vissa kontakter mellan utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingens kontaktpersoner. I brev från Länsarbetsnämnden Svealand 1 (2007), Svealand 6 (2007) och Götaland 8 (2007) nämns styrgrupper, i det senare fallet deltog länsarbetsnämnd, arbetsförmedling, utbildningsanordnarna och LO. I inget fall nämns arbetsgivarrepresentanter.

⁹⁹ Intervju tjänsteman Lan Götaland 9, Af Götaland 9.

sonal uppger att det var svårt att få just ungdomar i målgruppen att dels söka platserna, dels matcha arbetsgivarnas behov.¹⁰⁰

De flesta tog istället först in ungdomar och fann sedan en plats åt dem. En arbetsförmedlare berättar att han i början tog fram lärlingsplatser som ungdomar skulle söka. Det fungerade inte då få ungdomar sökte och de ansökningar som kom in var av mycket dålig kvalitet. Istället vändes turordningen, de lokala arbetsförmedlingarna tog fram ungdomarna som efter motivationshöjande samtal fick lärlingsplats. Arbetsgivarna informerades sedan om att de inte kunde ha några särskilda förväntningar på den unge.¹⁰¹

Personal på länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ställer lärlingsplatserna i motsats till arbetsförmedlingarnas ordinarie lärlingsutbildningar. I länets eget lärlingsarbete tog man först fram plats hos en arbetsgivare och sedan lärling. Vid lärlingsplatserna gjordes tvärtom, först en lärling och sedan en plats.¹⁰² Lärlingsplatserna beskrivs som en möjlighet för ungdomarna till ”orientering”¹⁰³, ”förankring”¹⁰⁴, ”känna på”¹⁰⁵ eller ”praktik.”¹⁰⁶ Arbetet anpassades efter ungdomarna och deras behov. En utbildningsanordnare säger till och med att allt som får ungdomen att ”lyfta på ögonlocket” är bra.¹⁰⁷

Programinnehållet var relativt långt ifrån det beskrivna i regeringens och Ams texter. Ungdomarna gjorde istället en intresse- eller yrkespraktik hos arbetsgivare inom olika yrken, eventuellt i kombination med studier. Lärlings-

¹⁰⁰ Intervju tjänsteman Af 1 Götaland 2. Fyra intervjupersoner uppger att deras län från början varit mer arbetsgivaranpassade (plats först och ungdom sedan): Intervju tjänsteman Lan Götaland 3, Lan Götaland 1, Af Götaland 9, Lan Svealand 5. Två av dessa län uppger att de bytte strategi och arbetat med att ta in ungdomar först (Intervju tjänsteman Af Götaland 9, Lan Götaland 3). I ytterligare ett län anser en utbildningsanordnare att han jobbat arbetsgivaranpassat medan länsarbetsnämnden säger att de arbetade med ungdom först och plats sedan (Intervju utbildningsanordnare Götaland 8, Intervju Lan Götaland 8). I Götaland 1 och 2 flyttades platser från lärlingsplatserna till den ordinarie arbetsmarknadsutbildningen där det fanns fler intresserade sökande (Intervju utbildningsanordnare Götaland 2, Intervju tjänsteman 1 Lan Götaland 1).

¹⁰¹ Intervju tjänsteman Lan Götaland 9, Intervju tjänsteman Af Götaland 9, Länsarbetsnämnden Götaland 9 (2006).

¹⁰² Intervju tjänsteman Lan Norrland 4, Af 1 Götaland 8, Lan Norrland 1, Af 1 Götaland 2.

¹⁰³ Intervju tjänsteman Lan Norrland 2.

¹⁰⁴ Intervju tjänsteman Af 1 Götaland 8.

¹⁰⁵ Intervju utbildningsanordnare Norrland 1.

¹⁰⁶ Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 2.

¹⁰⁷ Intervju utbildningsanordnare Svealand 4.

platserna gjorde det möjligt att hjälpa ungdomar med särskilda behov en bit på vägen mot arbete.¹⁰⁸

Lärlingsplatserna blev i vissa fall ett jämbördigt alternativ till arbetspraktik eller de kommunala ungdomsprogrammen, snarare än en möjlighet för arbetsförmedlingarna att ge kvalificerad lärlingsinriktad arbetsmarknadsutbildning till en svag grupp. Jag drar slutsatsen att lärlingsplatser för ungdomar var ett individ- snarare än ett arbetsgivaranpassat program.

I de fall där intervjuade personer bedömer att det verkligen handlade om en lärlingsplats snarare än praktik lyfter man fram att den unge hade en handledare och utbildningsplan där man gick igenom delar på vägen mot t.ex. köksbiträde, callcenter-, säljar- eller tatueryrket.¹⁰⁹ Denna utbildningsplan togs fram i samarbete med arbetsgivaren, följdes upp regelbundet av utbildningsanordnare och arbetsgivare.¹¹⁰ En motsvarande plan fanns inte i praktikprogrammen. Utbildningsanordnaren hade på så sätt mer kontakt med en lärling än en praktikant.¹¹¹ Ungdomen, arbetsgivaren och utbildningsanordnaren skulle även ha kontakt och diskutera en eventuell fortsatt anställning. Avvägningen mellan att ungdomen lär sig lager- eller affärsarbete och är en fullärd arbetskraft som risikerar att tränga undan en anställning kan ibland vara svår.¹¹²

Lärlingsplatsernas innehåll varierade mellan olika delar av landet. I vissa fall var det (kanske) ett lite mer avancerat praktikprogram där ungdomar coachades för att pröva olika yrken och få arbetsgivarkontakter. I andra delar var det mer lärlingsinriktat, om vi definierar det som arbetsplatsförlagt lärande med relevant utbildningsplan och mer med arbetsgivarens behov i centrum. I de senare fallen har målgruppen ibland flyttats mot dem som har ett fullständigt gymnasium, snarare än dem som har en ofullständig utbildning.

6.5 Få ungdomar verkar ha studerat

Studier i kärnämnen och yrkesanpassade ämnen var en viktig del av beskrivningen av lärlingsplatserna. Alla upphandlade utbildningar innehöll också stu-

¹⁰⁸ Intervju tjänsteman Lan Svealand 3. Båda förmedlingarna tog tidigt in relativt stora grupper ungdomar. Den ena förmedlingen drog ner på deltagarantalet vid insikten att de skulle mätas mot 70-procentsmålet, medan den andra förmedlingen ansåg att ungdomarna ingick i felmarginalen och inte skulle påverka länets måluppfyllelse.

¹⁰⁹ Intervju tjänsteman Af 1 Götaland 8.

¹¹⁰ Länsarbetsnämnden Götaland 9 (2006), Utbildningsanordnare Svealand 6 (2007).

¹¹¹ Intervju utbildningsanordnare Götaland 2.

¹¹² Intervju tjänsteman Af 1 Norrland 5.

dier. Att programmet innehöll studier bidrog till svårigheten att över huvud taget rekrytera ungdomar till programmet, som vi såg ovan. Det blev till en spärr, även om det handlade om att praktiskt läsa ritningar och inte studera t.ex. matematik.¹¹³

Det är svårt att veta hur många ungdomar som i praktiken studerade en gång i veckan. En utbildningsanordnare i Svealand 6 (2007) skriver t.ex. i en uppföljning att en fjärdedel av 24 deltagare läste ett teoretiskt ämne. En intervjuad arbetsförmedlare säger att hälften av ungdomarna studerade.¹¹⁴ De flesta län verkar ha reagerat på ungdomarnas ointresse genom att i praktiken ta bort studiekravet.¹¹⁵ Studierna blev frivilliga. Vissa ungdomar uppges ha studerat t.ex. affärsengelska och livsmedelshygien.¹¹⁶ I andra fall ersattes studierna med körkortsteori. I något fall läste deltagarna gymnasiets yrkesämnen, snarare än kärnämnen.¹¹⁷ Ingen av dem jag har intervjuat uppger att någon ungdom kompletterat kärnämnen genom att tentera och få ett nytt betyg. Det kan naturligtvis ändå ha förkommit. I Stockholms län (2006b) handlade t.ex. länsarbetsnämnden upp möjligheter för särskild prövning för att kunna höja betyg i oktober 2006, tillägget gjordes enligt deltagarnas önskan.

Flera intervjupersoner påpekar att det är just studier i kärnämnen som skilde lärlingsplatserna från den vanliga arbetsmarknadsutbildningen. En arbetsförmedlingschef i en Norrlandskommun säger t.ex. att alla studerade. Studieovilliga ungdomar anvisades till andra program. Deltagarantalet i programmet lärlingsplatser blev därför lågt.¹¹⁸ Andra utbildningsanordnare uppger att ungdomarna läste kärnämnen ”efter sin förmåga”.¹¹⁹ En länsarbetsnämnd uppger att studier var ett absolut *krav*. Ans tillät inte att ungdomar deltog utan att läsa kärnämnen och man antog därför inte ungdomar som inte uttryckligen ville läsa kärnämnen.¹²⁰ Ett exempel på strikt efterlevnad av reglerna, kan tyckas. Dock har den lokala nivån i samma län en annan uppfattning: En utbildnings-

¹¹³ T.ex. Intervju tjänsteman Af Svealand 1 och många andra.

¹¹⁴ Intervju tjänsteman Lan Götaland 7.

¹¹⁵ T.ex. Intervju tjänsteman Lan Svealand 3, intervju utbildningsanordnare Svealand 3, Intervju tjänsteman Lan Svealand 6, Intervju tjänsteman Af 1 Svealand 2.

¹¹⁶ Intervju utbildningsanordnare Svealand 7, Intervju utbildningsanordnare Götaland 2.

¹¹⁷ Intervju utbildningsanordnare Svealand 3, Intervju utbildningsanordnare Svealand 4.

¹¹⁸ Intervju tjänsteman Af 2 Norrland 3.

¹¹⁹ Intervju utbildningsanordnare Götaland 2.

¹²⁰ Intervju tjänsteman Lan 1 Götaland 4.

anordnare säger att ungdomarna inte studerade. Ungdomarna blev inte alls motiverade att läsa matematik av att arbeta i en affär.¹²¹

En dags studier i veckan under cirka ett halvårs tid motsvarar en månads undervisning. Det kan vara tillräckligt om den unge ska komplettera ett enstaka ämne. Det kan vara för lite om man som många i målgruppen har betydligt större luckor än så att fylla.

Några av de intervjuade är misstroagna mot teoriinslaget: Varför skulle arbetsförmedlingen ge ungdomarna kärnämnen när kommunen hade misslyckats att ge dem utbildning?¹²² Varför skulle arbetsförmedlingen arbeta med saker som låg utanför kärnverksamheten?¹²³ Hur skulle de här ungdomarna kunna läsa in något alls, utan att drabbas av nya utbildningsmisslyckanden?¹²⁴ Studierna verkar vara ytterligare ett exempel på att den lokala nivån frångått programmetoden och använt en egen variant.

6.6 Programinnehållets intentioner och praktik – övergripande diskussion

Vid intervjuerna växer en bild av lärlingsplatserna fram som skiljer sig från regeringens, Ams och upphandlingsunderlagens beskrivningar inför programstart. Det är inte heller samma innehåll som Ams (2006g) beskrev i återrapporteringarna till regeringen, d.v.s. ett program där ungdomar kombinerade studier med rotation mellan arbetsgivare med behov av yrkeskompetens. Ungdomarna i programmet roterade inte, det fanns inga arbetsgivarringar och sällan branschråd. Programmet var inte arbetsgivar- utan snarare ytterst deltagaranpassat och hade oftare drag av praktik snarare än en lärlingsplats hos en arbetsgivare med behov av att anställa personal. Målet att 70 procent av ungdomarna skulle ha ett arbete den nittionde dagen bromsade dock den lokala nivåns fri- rum. Det gick inte att avvika för mycket från arbetsgivaranpassning när ungdomarna sedan skulle mätas mot resultatmålet. Deltagarantalet blev istället lågt.

Varför avvek innehållet så mycket från beskrivningen av programmet? Programmet var tänkt att fungera som att lågutbildade ungdomar skulle nå arbete genom kontakt med arbetsgivare, kompletterat med studier. Samtidigt skulle

¹²¹ Intervju utbildningsanordnare 2 Götaland 4.

¹²² Intervju tjänsteman Af 1 Götaland 2.

¹²³ Intervju tjänsteman Lan Norrland 2.

¹²⁴ Intervju utbildningsanordnare Götaland 8.

arbetsgivarna få kompetens. Till det var målgruppen för svag, menar intervju-personerna. Samt för ointresserade. Det förändrade och anpassade programinnehållet berodde delvis på svårigheten att rekrytera ungdomar till den ursprungliga metoden, delvis på att det var svårt att organisera arbetsgivarringar och branschråd från grunden i de områden där det inte fanns. Hade länsarbetsnämnderna genomfört lärlingsplatserna enligt de direktiv de fått, med t.ex. rotation och studier, hade deltagarantalet med all sannolikhet varit mycket lägre. Men om denna metod hade använts, och det hade stämt att den var bra, är det möjligt att andelen ungdomar i arbete hade varit högre. Men det vet vi inte.

Det förändrade programinnehållet berodde inte bara på att målgrupp och metod inte verkade passa varandra. I alla fall inte tillsammans med ett resultatmål på andel i arbete. Förvaltningen misstrodde också en eller flera delar av programidén. De trodde inte på metodens giltighet. Programinnehållet ansågs passa dåligt med de lågutbildade ungdomarna och deras brist på motivation. Arbetsförmedlingarna valde att antingen göra något annat för ungdomarna i målgruppen (genomföra programmet men med annat innehåll), eller fortsätta arbeta efter den egna metoden och lämna målgruppen. Flera av de intervjuade påpekar att det egna lärlingsprogrammet som bedrevs i de flesta län innan det nu studerade programmet var bättre. Trots den centrala viljan till riksläkare, som vi såg hos Regeringskansliet, fortsatte delar av den regionala och lokala nivån med det egna arbetet. Det var lättare eftersom det ”var plats först och lärling sedan” och en annan målgrupp.

Lärlingsplatsernas målgrupp var unga vuxna som lämnat gymnasiet, eller hade ofullständiga betyg. Gymnasial lärlingsutbildning har lyfts fram som en lösning för elever som är omotiverade att delta i skolarbetet på gymnasiet, framförallt yrkesförberedande program.¹²⁵ Möjligen kan mer praktik i utbildningen vara en lösning på att öka genomströmningen i yrkesprogrammen. Men det är inte självklart. Olofsson m.fl. (2008) skriver t.ex. att gymnasial lärlingsutbildning inte är något för skoltrötta elever, utifrån Gävleborgs läns erfarenheter av gymnasielärlingar. Gymnasial lärlingsutbildning ställer tvärtom högre krav på eleven än ett yrkesförberedande program. Arbetsgivarna har dessutom krav på att lärlingarna ska vara mycket motiverade och ha goda förkunskaper.

¹²⁵ Andelen som fullföljer gymnasiestudierna är betydligt lägre på de yrkesförberedande programmen. Av dem som började gymnasiet hösten 2000 fullföljde 76 procent av dem som börjat ett yrkesförberedande program, jämfört med 86 procent i de studieförberedande programmen. Lägst andel fullföljare hade det individuella programmet, där endast 26 procent hade fullföljt gymnasiet våren 2006, sex år efter att de börjat (SCB 2007).

Liknande slutsatser kan möjligen dras från försöket med lärlingsplatser. En av metodens antaganden är att den fungerar för just skoltrötta ungdomar utan godkänt gymnasium. Med tanke på målgruppens omvittnade sammansatta problembild, och svårigheterna med att rekrytera deltagare samt programavhopp, bör en slutsats vara att arbetsplatsförlagt lärande av lärlingstyp förmodligen inte är en universallösning för denna studieomotiverade grupp.

7 Sammanfattning

Lärlingsplatser för ungdomar var ett arbetsmarknadspolitiskt program med arbetsplatsförlagt lärande eller praktik för lågutbildade ungdomar. Programmet bedrevs 2006–07 och var en del av den socialdemokratiska regeringens sysselsättningspaket som presenterades hösten 2005. Ungdomarna fick platser till exempel i butiker, lager, call center eller hotell och restauranger. En liten grupp var inom byggbranschen. Programmet hade 600 deltagare i snitt per månad och knappt 2 000 deltagare totalt, istället för planerade 3 000 deltagare i snitt per månad.

Rapporten studerar varför så få ungdomar deltog i programmet och vad de ungdomar som faktiskt deltog gjorde. Underlaget är ett 40-tal intervjuer med personal på länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar och utbildningsanordnare. Det låga deltagarantalet verkar kunna förklaras av problem med programidén. Flera av de antaganden som gjordes stämde inte. Ungdomarna ville för det första inte delta. En anledning verkar ha varit förekomsten av studier, men ungdomarna hade även invändningar mot vad de uppfattade som okvalificerade lärlingsplatser, den extrakostnad lärlingsplatsen förde med sig för transport och annat, samt att de inte ville delta i en aktivitet varje dag. Vissa av de intervjuade arbetsförmedlarna menar för det andra att de lågutbildade ungdomarna var för omotiverade eller ”sköra” för att ha möjlighet att fylla arbetsgivarnas förväntningar och personalbehov. Arbetsgivarna var inte beredda att ta emot ungdomar med problem. För att möta arbetsgivarnas önskemål löstes det i vissa fall genom att flytta lärlingsplatserna till andra program där ungdom med en fullständig gymnasieutbildning kunde ta platsen, i andra fall togs överkvalificerade ungdomar in i programmet lärlingsplatser.

Ams starkt styrande mål att 70 procent av deltagarna skulle ha arbete den 90:e dagen avskräckte förmedlingarna från att ta in större deltagargrupper. För att undvika problem med måluppfyllelsen på grund av stora avhopp tog vissa

län in potentiella deltagare i förberedande utbildning där ungdomarna sållades och matchades med arbetsgivare innan de skrevs in i programmet lärlingsplatser.

Delar av förvaltningen verkar ha valt att inte genomföra programmet då de inte trodde att det skulle fungera. Lärlingsplatserna uppfattades som onödiga och tog tid och kraft från de egna lärlingsprogrammen, vilka ansågs vara tillräckliga. I de egna programmen fick dock omotiverade avhoppare från skolan mer sällan plats, för att hårdra det.

Lärlingsplatserna beskrevs i officiella dokument som att lågutbildade ungdomar roterade mellan arbetsgivare som var i behov av personal. En dag i veckan skulle vara vikt för studier i kärnämnen och/eller yrkesämnen. Utbildningens innehåll skulle vara framtaget i nära samarbete med arbetsgivare. Vid intervjuer och studiebesök framkommer dock en helt annan bild av programmet. Ungdomarna verkar sällan ha läst kärn- eller yrkesanpassade ämnen och mycket få roterade mellan arbetsgivare. Metoder som regeringen och Ams ansåg var värdefulla döms ut. På sina håll blev programmet en arbetspraktik. En anledning till att det blev så tycks vara den målkonflikt som fanns inom programmet.

Arbetsförmedlingarna mötte målkonflikten mellan å ena sidan kompetens till arbetsgivare och å andra sidan hjälp till lågutbildade ungdomar olika. Vissa tog in ungdomar och ändrade i programinnehållet, möjligen hejdade av målet om 70 procent i arbete den nittionde dagen. Andra konstaterade att de försörjde arbetsgivarna med kompetens i andra lärlingsprogram, och genomförde därför inte lärlingsplatserna för ungdomar.

Referenser

- Ams (2005a), *Lärlingsplatser* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerat 10 oktober 2005. Hämtat 26 oktober 2005. Handläggarsöd.
- Ams (2005b), *Lärlingsplatser* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerat 10 oktober 2005. Senast uppdaterat 10 november 2005. Hämtat 11 november 2005. Handläggarsöd.
- Ams (2005c), *Mall för överenskommelser* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerat 11 november 2005. Hämtat 11 november 2005. Handläggarsöd.
- Ams (2005d), *Utgångspunkter för upphandling av lärlingsplatser* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerat 8 november 2005. Hämtat 11 november 2005. Handläggarsöd.
- Ams (2005e), *Mål 3 – arbete efter arbetsmarknadsutbildning år 2006* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerat 29 december 2005. Hämtat 19 januari 2007. Handläggarsöd.
- Ams (2006), *Ams nollvision för ungdomsarbetslösheten*. Hämtat från AMV:s hemsida <http://www.ams.se>. Hämtat den 10 maj 2008. Bildspel till presskonferens.
- Ams (2006a), *Lärlingsplatser* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerat 28 december 2005, senast uppdaterat 31 januari 2006. Hämtat 24 november 2006.
- Ams (2006b), *Beskrivning av arbetet med lärlingsplatser* Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerad 8 november 2005, senast uppdaterat 24 augusti 2006. Hämtat 24 november 2006.
- Ams (2006c), *Faktablad med information till arbetsgivare Lärlingsplatser*. Hämtat från AMV:s hemsida <http://amv.se>. Senast uppdaterad januari 2006.
- Ams (2006d), *Faktablad med information till arbetssökande Lärlingsplatser* Hämtat från AMV:s hemsida <http://amv.se>. Senast uppdaterad januari 2006.
- Ams (2006e), *Lägsta obalanstalet på tre år*. Hämtat från AMV:s hemsida <http://amv.se>. Senast uppdaterad den 18 januari 2007. Pressmeddelande.

- Ams (2006f), *Antalet långtidsinskrivna på en rekordlåg nivå*. Hämtat från AMV:s hemsida <http://amv.se>. Senast uppdaterad den 18 januari 2007. Pressmeddelande.
- Ams (2006g), *Åtterrapporering för ungdomar h enligt regleringsbrevet för 2006*, Dnr. 05-3790-00, Datum 2006-07-07.
- Ams (2006h), *Åtterrapporering c om implementering av det tvååriga sysselsättningspaketet enligt regleringsbrevet för 2006*, Dnr. 04-3122-00.
- Ams (2006i), "Arbetsmarknadspolitiska program. Ams årsrapport 2005". Ure 2006:1.
- Ams (2006j), *Arbetsmarknadsdata mars 2006, ungdomar 18–24 år*. Hämtat från AMV:s hemsida <http://www.ams.se>. Hämtat den 7 november 2007. Pdf.
- Ams (2007), *Arbetsförmedlingen – en ny myndighet*, Dnr 07-713. Hämtat från AMV:s hemsida <http://www.ams.se>. PM.
- Ams (2007a), "Arbetsmarknadspolitiska program Årsrapport 2006", Ure 2007:1.
- Calmfors L., A. Forslund och M. Hemström (2002), "Vad vet vi om den svenska Arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", IFAU-rapport 2002:8, Uppsala.
- Carling K., och L. Larsson (2002), "Does early intervention help the unemployed youth?", Working paper 2002:10, IFAU, Uppsala.
- Ds 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*, Fritzes, Stockholm.
- Ekoredaktionen Sveriges radio (2005), *Regeringens jobbsatsning ifrågasätts*. Hämtat från Sveriges radios hemsida <http://www.sr.se>. Publicerat den 19 augusti 2005.
- Esaiasson P., M. Gilljam, H. Oscarsson och L. Wängnerud (2004), *Metodpraktikan Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm.
- Finansdepartementet (2005), *Varför ett sysselsättningspaket?* Hämtat från regeringens hemsida <http://www.regeringen.se>. Senast uppdaterat den 20 september 2005. Hämtat den 31 augusti 2007. Informationsmaterial.

- Götaland 1 (2006), *Chefsöverläggning, 2006-03-02*. Hämtat på AMV:s hemsida <http://www.ams.se>. Hämtat den 1 november 2007. Senast uppdaterat 2006-03-14.
- Forslund, A. och O. Nordström Skans (1996), "(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program", Rapport 2006:05, IFAU, Uppsala.
- Johansson, P. och S. Martinson (2000), "Det nationella IT-programmet. En slutrapport om Swit", Rapport 2000:8, IFAU, Uppsala.
- Lernia (2006), "Redovisning av ungdomslärlingar i Dalarnas län", datum saknas
- Lindqvist, L (2007), "Uppföljning av plusjobb", Rapport 2007:14, IFAU, Uppsala.
- LO-tidningen (2006), *Regeringen och facket bråkar om plusjobben, 2006-03-09* Hämtat på LO-tidningens hemsida <http://lotidningen.lo.se>. Hämtat den 1 april 2008.
- Lundin, D. (2004), "Vad styr arbetsförmedlarna?", Rapport 2004:16, IFAU, Uppsala.
- Länsarbetsnämnden i Blekinge län (2005), "Anbudsinbjudan Företagslärling", dnr 1000-2005/000249, 2005-11-22.
- Länsarbetsnämnden i Blekinge län (2006), "Beslutsprotokoll angående upphandling av arbetsmarknadsutbildning Företagslärling" Ref.nr. 1000-2005/000249, 2006-02-02.
- Länsarbetsnämnden i Dalarnas län (2006a), Anbudsinbjudan, Lärlingsutbildning, dnr 2000-2005/000313, 2006-01-10.
- Länsarbetsnämnden i Dalarnas län (2006b), "Beslutsprotokoll gällande upphandling av utbildning lärlingsutbildning", dnr 2000-2005/000313, 2006-03-17.
- Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län (2004), "Anbudsinbjudan lärlingsutbildning i Gävleborg", dnr 2100-2004/241, 2004-08-19.
- Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län (2005), "Överenskommet vid möte mellan Lan och Lernia", 2005-11-11. Arbetshandling.
- Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län (2006), "Avtal", dnr 2100-2004/241-4, Dnr 2100-2004/241-5, 2006-01-17, förlängning 2006-05-23.

Länsarbetsnämnden Götaland 1 (2006), *Chefsöverläggning, 2006-03-02*.

Hämtat från AMV:s intranät <http://prod.vis.ams.se>. Publicerad 9 mars 2006.
Hämtat 1 oktober 2007.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006a), "Minnesanteckningar för arbetet med ungdomslärlingar", 2006-02-07.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006b), "Anteckningar fört vid styrgruppsmöte ungdomslärling" 2006-03-01.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006c), "Anteckningar från styrgruppsmöte ungdomslärling" 2006-03-22.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006d), "Anteckningar från styrgruppsmöte" 2006-04-27.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006e), "Anteckningar från styrgruppsmöte" 2006-08-30.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2006f), "Anteckningar från styrgruppsmöte" 2006-10-23.

Länsarbetsnämnden Götaland 8 (2007), Angående beställning av dokument lärlingsplatser för ungdomar, 2007-04-11, brev.

Länsarbetsnämnden Götaland 9 (2006a), "Rapport angående de avhopp som förkommit när det gäller lärlingsutbildning" 2006-06-19.

Länsarbetsnämnden Götaland 9 (2006b), "Kort sammanställning över lärlingsutbildningen", odaterat.

Länsarbetsnämnden Götaland 9 (2006c), "Inför styrgruppsmöte", 2006-05-09.

Länsarbetsnämnden i Hallands län (2004a), "Anbudsinbjudan Företagslärling i Halland", dnr 1300-2004/000333, 2004-12-06.

Länsarbetsnämnden i Hallands län (2004b), "Prövningsprotokoll /Beslutsmeddelande avseende 'Företagslärling i Halland'", dnr 1300-2004/000333, 2005-02-23.

Länsarbetsnämnden Jönköping och Länsarbetsnämnden Växjö (2004), "Bättre utfall i arbetsmarknadsutbildning. Ett pilotprojekt för utveckling av arbetsmarknadsutbildning"

- Länsarbetsnämnden i Jönköpings län (2004), ”Anbudsinbjudan Vaggerydmodell - företagslärling – samordnare”, dnr F3.3-329/04, datum saknas.
- Länsarbetsnämnden i Jönköpings län (2005), ”Meddelande om tilldelningsbeslut gällande upphandling Vaggerydmodell - företagslärling”, dnr F3.3-329/04, 2005-02-07.
- Länsarbetsnämnden i Norrbottens län (2005a), ”Anbudsinbjudan Norrbottenslärling” dnr 2500-2005/90, 2005-04-05.
- Länsarbetsnämnden i Norrbottens län (2005b), ”Beslutsprotokoll gällande upphandling av Norrbottenslärlingar”, dnr 2500-2005/90, 2005-05-13.
- Länsarbetsnämnden i Norrbottens län (2005c), ”Avtal”, dnr 2500-2005/90, 2005-08-26. Förlängdes 2006-05-02.
- Länsarbetsnämnden i Norrbottens län (2006), ”Avtal Länsarbetsnämnden Norrbottens län och Miroi i-learning, Luleå, förlängning, bl.a. ungdomar 20–24 år”, dnr 2500-2005/90, 2006-05-12.
- Länsarbetsnämnden i Skåne län (2005), ”Anbudsinbjudan lärlingsplatser” Dnr 1200-2005/000656, datum saknas.
- Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2005), ”Anbudsinbjudan Stockholmslärling”, dnr 0146-2005/000287, 2005-11-02.
- Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2006a), ”Meddelande om tilldelningsbeslut Stockholmslärling”, dnr 0146-2005/000287, 2006-01-27.
- Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2006b), ”Tillägg till avtal om arbetsmarknadsutbildning Stockholmslärling, angående kostnader för Särskild prövning”, dnr 0146.2005/000287, 2006-10-03.
- Länsarbetsnämnden i Stockholms län (2006c), ”Ramavtal”, dnr 0146.2005/000287, 2006-02-08.
- Länsarbetsnämnden Svealand 1 (2007), ”Översänder begärda handlingar om ungdomslärling”, 2007-04-10. Brev.
- Länsarbetsnämnden i Södermanlands län (2005), ”Anbudsinbjudan Ungdomslärling i Södermanland”, dnr 0400-2005/000308, 2005-12-20.
- Länsarbetsnämnden i Södermanlands län (2006), ”Beslutsprotokoll gällande upphandling av Ungdomslärling i Södermanland”, dnr 0400-2005/000308, 2006-03-01.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län (2005), ”Anbudsinbjudan Lärlingsutbildning för ungdomar 20–24 år”, dnr 0300-2005/505, 2005-11-30.

Länsarbetsnämnden i Uppsala län (2006), ”Meddelande om tilldelningsbeslut gällande Lärlingsutbildning för ungdomar 20–24 år”, dnr 0300-2005/505, 06-02-01.

Länsarbetsnämnden i Värmlands län (2005), ”Anbudsinbjudan ’Lärlingsplatser i Värmland’”, dnr 1700-2005/000615, exakt datum saknas.

Länsarbetsnämnden i Värmlands län (2006), ”Meddelande om tilldelningsbeslut ’Lärlingsplatser i Värmland’”, dnr 1700-2005/000615, 2006-03-02.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2006), ”Anbudsinbjudan ’Lärlingsplatser för ungdomar 20–24 år’”, dnr 2400-2006/000144, 2006-05-08.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2006), ”Tilldelningsbeslut Lärlingsplatser för ungdomar 20–24 år Umeå”, dnr 2400-2006/000144, 2006-06-30.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2006), ”Tilldelningsbeslut ’Lärlingsplatser för ungdomar 20–24 år Skellefteå’”, dnr 2400-2006/000144, 2006-06-30.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län (2007), ”Översänder dokument”, 2007-04-19. Brev.

Länsarbetsnämnden i Västernorrland län (2006), ”Anbudsinbjudan Lärlingsplatser i Västernorrland”, dnr 2200-2005/0702, 2006-01-04.

Länsarbetsnämnden i Västernorrland län (2006a), ”Meddelande om tilldelningsbeslut Lärlingsplatser i Västernorrland” geografiskt område 1 respektive 2, 3 dnr 2200-2005/0702, 2006-02-03, samtliga.

Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län (2005a), ”Anbudsinbjudan lärlingsutbildning för ungdomar 20–24 år”, dnr 1400-2005/000513, 2005-10-21.

Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län (2005b), ”Tilldelningsbeslut Lärlingsutbildning för ungdomar 20–24 år”, dnr 1400-2005/000513, 2005-12-14.

Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län (2005c), ”Ramavtal Lärlingsutbildning för ungdomar 20–24 år”, dnr 1400-2005/000513, 2005-12-22.

Länsarbetsnämnden i Örebro län (2006), ”Anbudsinbjudan Ungdomslärling i Örebro län”, dnr 1800-2006/000016, 2006-01-26.

- Länsarbetsnämnden i Örebro län (2006a, 2006b, 2006c), ”Meddelande om tilldelningsbeslut gällande upphandling av utbildning ’Ungdomslärling Örebro län’”, område Väster, område Norr, område Örebro, dnr 1800-2006/000016, samtliga 2006-03-21.
- Länsarbetsnämnden i Östergötlands län (2005), ”Anbudsinbjudan ’Ungdomslärling i Östergötland’”, dnr 0500-2005/000432, 2005-12-08.
- Länsarbetsnämnden i Östergötlands län (2006), ”Avtal”, dnr 0500-2005/000432, 2006-01-25.
- Näringsdepartementet (2004), *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetsmarknadsverket och anslag inom UP13 Arbetsmarknad*.
- Näringsdepartementet (2005), *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket och anslag inom UP13 Arbetsmarknad*.
- Näringsdepartementet (2005), *Bilaga till regeringsbeslut 2005-12-20 för budgetår 2006 Indikatorer och prognoser mm*, Dnr N2005/10051/A, N2005/10090/BS.
- Olofsson, J. (2006), red. *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS förlag, Stockholm.
- Olofsson, J., A. Panican, L Pettersson (2008), ”Lärlingsutbildning – något för Sverige? En studie av tillkortakommanden”.
- Ramböll management (2007), ”Dynamo arbetsgivarripar för ökad rörlighet”, Rapport 2007:12, Vinnova, Stockholm.
- Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.
- Regeringens proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Regeringens proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen 2005*.
- Regeringens proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen 2006*.
- Riksrevisionen (2006), ”Den offentliga arbetsförmedlingen”, Rapport 2006:22, Rir, Stockholm.
- Riksrevisionen (2007), ”Hur förbereds arbetsmarknadspolitik? En granskning av regeringens underlag”, Rapport 2007:12, Rir, Stockholm.

- SCB (2007), ”Tema: utbildning, Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning”,
Befolkning och välfärd 2007:4, Enheten för statistik, Örebro.
- Skolverket (2007), *Betyg och utbildningsresultat i gymnasieskolan 2005/06*,
Pm 2007-02-08, Enheten för utbildningsstatistik. Hämtat på Skolverkets
hemsida <http://www.skolverket.se>. Hämtat den 5 november 2007. Pm.
- SOU 2007:18, *En arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för ar-
betslösa ungdomar*, delbetänkande till Utredningen om en flexiblare ar-
betsmarknadsutbildning.
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, slutbetän-
kande från Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning.
- Statskontoret (2007), *Styrning av arbetsmarknadsutbildning – utgångspunkter,
erfarenheter och slutsatser*, bilaga till *Utredningen om en flexiblare arbets-
marknadsutbildning*.
- Utbildningsanordnare Svealand 6 (2007), ”Ungdomslärlingar Sammanfattning
och redovisning”, 2007-04-12.
- Vaggeryds kommun (odaterad), ”Vaggerydsmodellen”, Hämtat på Vaggeryd
kommuns hemsida <http://www.vaggeryd.se>. Hämtat den 8 november 2007.
- Vedung, E. (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur,
Lund.

Telefonintervjuer

- Tjänsteman A Näringsdepartementet, 2007-04-03
- Tjänsteman B Näringsdepartementet, 2007-10-02
- Högre tjänsteman Näringsdepartementet, 2007-09-17
- Statssekreterare Näringsdepartementet, 2007-09-13
- Tjänsteman A Ams 2007-01-15
- Tjänsteman B Ams 2007-01-24
- Kommuntjänsteman Vaggeryd, 2007-09-17
- Tjänsteman Af Svealand 1, 2007-08-22
- Utbildningsanordnare Svealand 1, 2007-08-22

Tjänsteman Af 1 Svealand 2, 2007-01-15
Tjänsteman Lan Svealand 3, 2007-01-16
Tjänsteman 2 Lan Svealand 3, 2007-04-23
Utbildningsanordnare Svealand 3, 2007-04-23
Utbildningsanordnare Svealand 4, 2007-03-27
Tjänsteman Lan Svealand 4, 2007-03-27
Tjänsteman Lan Svealand 5, 2007-08-27
Tjänsteman Lan Svealand 6, 2007-01-22
Utbildningsanordnare Svealand 6, 2007-01-22
Tjänsteman Lan 1 Svealand 7, 2007-01-16
Tjänsteman Lan 2 Svealand 7, 2007-02-02, 2007-04-18
Utbildningsanordnare Svealand 7, 2007-02-02
Tjänsteman Af 1 Svealand 7, 2007-08-23
Tjänsteman Af 2 Svealand 7, 2008-01-24
Tjänsteman Lan 1 Götaland 1, 2007-05-15
Tjänsteman Lan 2 Götaland 1, 2007-05-15
Utbildningsanordnare Götaland 1, 2007-05-15
Tjänsteman Af 1 Götaland 2, 2007-02-09
Utbildningsanordnare Götaland 2, 2007-02-09
Tjänsteman Lan Götaland 3, 2007-04-02
Tjänsteman Af Götaland 3, 07-04-02
Tjänsteman Lan 1 Götaland 4, 2007-02-08
Tjänsteman Lan 2 Götaland 4, 2007-02-08
Tjänsteman Af 1 Götaland 4, 2007-02-08
Utbildningsanordnare 1 Götaland 4, 2007-08-20
Utbildningsanordnare 2 Götaland 4, 2007-08-23

Projektledare Götaland 5, 2007-09-17
Tjänsteman Af 1 Götaland 6, 2007-08-27
Tjänsteman Lan Götaland 7, 2007-04-02
Tjänsteman Af 1 Götaland 8, 2007-02-09
Tjänsteman Af 2 Götaland 8, 2007-02-09
Utbildningsanordnare Götaland 8, 2007-02-09
Tjänsteman Lan Götaland 9, 2007-08-20
Tjänsteman och samordnare Af Götaland 9, 2007-08-20
Tjänsteman Lan Norrland 1, 2007-11-06
Utbildningsanordnare Norrland 1, 2008-04-01
Tjänsteman Lan Norrland 2, 2007-01-15
Tjänsteman Af 1 Norrland 2, 2007-01-16
Tjänsteman Lan Norrland 3, 2007-04-04
Tjänsteman Af 1 Norrland 3, 2007-10-01
Tjänsteman Af 2 Norrland 3, 2008-04-01
Tjänsteman Lan Norrland 4, 2007-02-02
Tjänsteman Af 1 Norrland 5, 2006-11-21

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2009:20** Böhlmark Anders, Oskar Nordström Skans och Olof Åslund "Invandringsålderns betydelse för social och ekonomisk integration"
- 2009:21** Sibbmark Kristina "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008"
- 2009:22** Eliason Marcus "Inkomster efter en jobbförlust: betydelsen av familjen och trygghetssystemet"
- 2009:23** Bennmarker Helge, Erik Grönqvist och Björn Öckert "Betalt efter resultat: utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar"
- 2009:24** Hensvik Lena, Oskar Nordström Skans och Olof Åslund "Sådan chef, sådan anställd? – Rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer"
- 2010:1** Hägglund Pathric "Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna"
- 2010:2** Liljeberg Linus och Martin Lundin "Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet"
- 2010:3** Martinson Sara "Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar"

Working papers

- 2009:21** Åslund Olof, Anders Böhlmark och Oskar Nordström Skans "Age at migration and social integration"
- 2009:22** Arni Patrick, Rafael Lalive och Jan C. van Ours "How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit"
- 2009:23** Bennmarker Helge, Erik Grönqvist och Björn Öckert "Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment"
- 2009:24** Åslund Olof, Lena Hensvik och Oskar Nordström Skans "Seeking similarity: how immigrants and natives manage at the labor market"
- 2009:25** Karlsson Maria, Eva Cantoni och Xavier de Luna "Local polynomial regression with truncated or censored response"
- 2009:26** Caliendo Marco "Income support systems, labor market policies and labor supply: the German experience"
- 2009:27** Brewer Mike "How do income-support systems in the UK affect labour force participation?"
- 2009:28** Gautier Pieter A. and Bas van der Klaauw "Institutions and labor market outcomes in the Netherlands"

- 2009:29** Brugiavini Agar “Welfare reforms and labour supply in Italy”
- 2009:30** Forslund Anders “Labour supply incentives, income support systems and taxes in Sweden”
- 2009:31** Vörk Andres “Labour supply incentives and income support systems in Estonia”
- 2009:32** Forslund Anders och Peter Fredriksson “Income support systems, labour supply incentives and employment – some cross-country evidence”
- 2010:1** Ferracci Marc, Grégory Jolivet och Gerard J. van den Berg “Treatment evaluation in the case of interactions within markets”
- 2010:2** de Luna Xavier, Anders Stenberg och Olle Westerlund “Can adult education delay retirement from the labour market?”

Dissertation series

- 2009:1** Lindahl Erica “Empirical studies of public policies within the primary school and the sickness insurance”
- 2009:2** Grönqvist Hans “Essays in labor and demographic economics”