Ungdomsarbetslösheten och folkhögskolorna

En rapport från TCO, SFHL och Folac 2009

En rapport av
Jonas Olofsson

2009-08-27

Författare **Jonas Olofsson**
docent i ekonomisk historia vid Lunds universitet,
förbundsekonom på Unionen
epost: jonas.olofsson@soch.lu.se
tel: 0733-462451

INNEHÅLL

Förord 4

Sammanfattning 6

1. Inledande bakgrund 9
   Folkhögskolorna och unga med etableringsproblem 10
   Rapportens uppläggning 11

2. Tilltagande etableringssvårigheter för unga 13
   Ökade etableringsproblem i Sverige 16
   Stigande arbetslöshet bland unga 18
   Fler studerande 20
   Genomströmningen i gymnasieskolan 21
   Gymnasieutbildningens betydelse i ett socioekonomiskt perspektiv 24

3. Svenska erfarenheter i ett internationellt perspektiv 27
   Skillnader i genomströmning 30
   Preliminära förklaringar till skillnader i genomströmning 32
   Flera förklarande faktorer – varför är den svenska genomströmningen svagast? 33
   Betydelsen av kompletterande ungdomsinsatser 35

4. Folkhögskolornas arbete med unga och socialt utsatta 39
   Folkhögskolornas kursutbud 42
   Vilka är det som läser på de allmänna kurserna? 44
   Hur går det för folkhögskoledeltagare? 48
   Arbetsmarknadspolitiskt motiverad kursverksamhet 51

5. Om folkhögskolan och insatserna för socialt utsatta ungdomar – några frågor för vidare diskussion 55
   Hinder för samverkan mellan folkhögskolor och kommuner 56
   Kommunernas stöd till folkhögskolorna? 57
   Elevers försörjningsvillkor 57

FÖRORD

Ungas svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden ökar när arbetslösheten ökar. För många blir utbildning vägen in till arbetsmarknaden – och bristen på utbildning i allt högre grad en belastning. Vi gav forskaren Jonas Olofsson i uppdrag att beskriva denna utveckling och hur utbildning i allmänhet och folkhögskolorna i synnerhet skulle kunna bidra till att förbättra situationen för unga. Resultat är denna rapport. Rapporten pekar entydigt på att mer mångfacetterade ungdomsinsatser och ökat stöd till Folkhögskolorna är viktig för att förbättra ungas situation i arbetslivet.

Utbildning har starkt positiva effekter på arbetsmarknaden och påverkar också positivt individens resurser och handlingsmöjligheter i andra avseenden. Ett stort antal unga vuxna med enbart grundskoleutbildning befinner sig i en mycket svår situation. De är överrepresenterade bland de arbetslösa, underrepresenterade bland de förvärvsarbetande och kan i mycket lägre grad än sina jämnåriga förlita sig på ekonomiskt stöd från föräldrarna.

Rapporten understryker behovet av extra utbildningsinsatser riktade till den grupp som idag har svårigheter att fullborda gymnasieskolans utbildningar och som i mycket hög grad drabbas av exkluderings- och försörjningsproblem.

Rapporten ger en bild av folkhögskolorna som en potential som inte utnyttjas fullt ut. Inte minst när det gäller att nå elever från mindre gynnade sociala miljöer och när det gäller att nå elever med invandrarbakgrund.

De uppföljningar som gjort av folkhögskolornas arbete visar att de skulle behöva spela en större roll och att större satsningar på denna skolform skulle innebära att fler unga vuxna skulle få möjlighet till fullbordad gymnasieutbildning, arbetslösheten i denna grupp skulle minska och kommunernas socialbidragskostnader minska. Rapporten pekar dessutom på behovet av att förtydliga de regelverk som styr folkhögskolorna. Ett sådant område rör det kommunala uppföljningsansvaret. 20 procent av folkhögskolornas elever utgörs av ungdomar i åldrarna 18–20 år. Idag ersätts inte de skolor som tar på sig utbildningsansvaret för dessa unga från kommunerna, inte heller är det självklart att eleverna ersätts för sina merkostnader i form av resor eller måltidskostnader. Kanske borde kommunerna betala skolpeng för de under 20 år som inte uppnått gymnasiekompetens enligt

samma modell som man ersätter fristående skolor?

Rapporten pekar på en allvarlig situation för många unga, men den ger även förslag på förändringar som skulle kunna göra folkhögskolorna till en ännu viktigare resurs för ungas möjligheter i samhället.

Vår förhoppning är att rapporten blir ett viktigt bidrag till debatten om det svenska utbildningsväsendets betydelse och för diskussionen om folkhögskolornas viktiga roll i detta.

Britta Lejon, ordförande, Folac

Ebbe Andersson, ordförande, SFHL

Roger Mörtvik, samhällspolitisk chef, TCO

SAMMANFATTNING

I spåren av den ekonomiska krisen växer arbetslösheten snabbt. Ungdomarna drabbas särskilt hårt. I den här rapporten diskuteras ungdomars etableringssvårigheter på arbetsmarknaden i relation till problemen med genomströmningen i gymnasieskolan. Svenska erfarenheter jämförs med erfarenheter från våra nordiska grannländer. Jämförelserna utfaller inte till Sveriges fördel. Även om bilden inte är entydig är det mycket som talar för att utvecklingen av ungdomsarbetslösheten har varit särskilt ogynnsam i Sverige. Det samma gäller utvecklingen av genomströmningen i gymnasieskolan. De som inte har lyckats fullborda en gymnasieutbildning är kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa och socialbidragsberoende. 75 procent av dem som huvudsakligen försörjer sig på socialbidrag i åldersgruppen 20–24 år saknar fullständig gymnasieutbildning.

De relativt stora etableringsproblemen för unga i Sverige, särskilt jämfört med förhållandena i Danmark och Norge, skulle kunna förklaras av att ungdomsinsatserna inte är tillräckligt mångfacetterade. I rapporten betonas att folkhögskolorna borde utnyttjas mer än idag för att motverka arbetslöshet och utslagning bland unga och unga vuxna. Folkhögskolorna är redan idag i hög grad en utbildningsform för unga. Hela 20 procent av dem som studerar på folkhögskolorna befinner sig i åldern mellan 18 och 20 år. Ca hälften av eleverna på de allmänna kurserna är under 25 år. Personer med invandrarbakgrund är kraftigt överrepresenterade på de allmänna kurserna och utgör ungefär 30 procent av det totala elevantalet. De elevuppföljningar som har gjorts pekar i positiv riktning. Eleverna på de allmänna kurserna, där det stora flertalet av dem som rekryteras saknar fullständig gymnasieutbildning, går i hög grad vidare till utbildning på eftergymnasial nivå. En ännu högre andel försörjer sig via förvärvsarbete och andelen arbetslösa och inaktiva är relativt begränsad. Uppföljningar av tidigare arbetsmarknadspolitiska insatser i folkhögskolornas regi visar också positiva resultat. Trots det omfattar de kurser som arbetsförmedlingar och kommuner beställer av folkhögskolorna, och som riktar sig till långtidsarbetslösa, mycket begränsade volymer. Det måste ses som anmärkningsvärt, särskilt med tanke på den snabbt stigande arbetslösheten och behovet av kompenserande insatser för dem som inte lyckas fullborda sina gymnasiestudier.

Folkhögskolorna borde ges en strategisk arbetsmarknadspolitisk roll. Folkhögskolorna är särskilt lämpade att jobba med unga och unga

vuxna som har en problematisk utbildningsbakgrund och av det skälet har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Folkhögskolornas pedagogik och arbetssätt fungerar erfarenhetsmässigt mycket framgångsrikt för dessa grupper. Det är ett orimligt slöseri med resurser att inte utnyttja folkhögskolornas kompetens och redan utbyggda nätverk för att motverka den växande arbetslösheten i allmänhet och ungdomsarbetslösheten i synnerhet.

Större satsningar på folkhögskolorna skulle ge betydande samhällsekonomisk avkastning. För detta talar de uppföljningar som har gjorts och som redovisas i rapporten. Antalet unga och unga vuxna med fullbordad gymnasieutbildning skulle öka, arbetslösheten skulle minska och kommunernas socialbidragskostnader reduceras. Men för att ge folkhögskolorna en mer aktiv roll krävs inte bara ökad medelstilldelning. Det krävs också en översyn av regelverk som rör kommunernas utbildningsansvar samt villkor för studiefinansiering och familjeunderstöd.

- **Kommunerna har idag ett uppföljningsansvar för ungdomar upp till 20 år som inte har fullbordat en gymnasieutbildning och inte heller studerar på en gymnasieskola. En stor andel av folkhögskolornas elever utgörs av ungdomar i åldern mellan 18 och 20 år, många med utländsk bakgrund. Dessa borde alltså omfattas av kommunernas uppföljningsansvar, men idag ersätter inte kommunerna de folkhögskolor som erbjuder ungdomarna en utbildning. Någon form av skolpeng borde utgå till de folkhögskolor som tar på sig utbildningsansvaret för dessa ungdomar. Eleverna på folkhögskolor har ofta extrakostnader för resor och måltider som inte heller självklart täcks av kommunerna. Kommunerna borde rimligen täcka alla extrakostnader för unga studerande vid folkhögskolor för att garantera likvärdighet mellan olika utbildningsformer. Det kommunala ansvaret måste förtydligas. Folkhögskolornas verksamhet leder till att kommunernas socialbidragskostnader minskar. Utbildningarna på folkhögskolorna bidrar till att arbetskraftsutbudet och skatteintäkterna ökar.**
- **Folkhögskolorna tar på sig ett allt större ansvar för att erbjuda utbildningsmöjligheter för gruppen utrikes födda. Andelen utrikes födda har fördubblats på de allmänna kurserna under de senaste tio åren. Det finns således en integrationspolitisk dimension i folkhögskolornas verksamhet som bör uppmärksammas mer och ges bättre förutsättningar, inte minst i samband med kompletterande insatser för unga och unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning. Även detta motiverar ett förtydligande av det kommunala utbildnings- och finansieringsansvaret.**

- Ungdomar som avbryter sina gymnasiestudier i förtid förlorar inte bara sitt studiebidrag utan hela familjens rätt till ekonomiskt bistånd och föräldrars rätt till underhållsstöd (underhållsbidrag) påverkas också. Det är i dagsläget oklart vad som gäller för dem som läser på folkhögskolor och är under 20 år. Räknas de som gymnasiestuderande eller kan föräldrars rätt till ekonomiskt bistånd och underhållsstöd påverkas negativt av att en ung individ väljer att läsa på en folkhögskola istället för att vara inskriven på gymnasieskolans individuella program? Här krävs ett förtydligande. Det är inte rimligt att en redan mycket hårt socialt utsatt grupp i samhället drabbas dubbelt hårt.

1. INLEDANDE BAKGRUND

Ungas problem på arbetsmarknaden framstår som allt mer alarmerande. Arbetslöshetstalen bland unga i åldern under 25 år uppgick år 2008 till över 20 procent och fortsätter enligt prognoserna att stiga i år och nästa år.[1] Arbetslösheten i åldern 20-24 år är två och en halv till tre gånger så hög som för åldersgruppen mellan 25 och 44 år. Ungdomar är alltså en extremt missgynnad grupp ur arbetsmarknadssynpunkt. Utvecklingen har varit påtagligt negativ sedan 1990-talets början. Ungdomar har drabbats mycket hårdare av svårigheterna på arbetsmarknaden än medelålders och äldre. Nu är vi mitt uppe i en ny svår ekonomisk kris med negativa effekter på arbetsmarknaden. Ska ungdomarna återigen få bära de tyngsta bördorna?

[1] Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Grundtabeller årsmedeltal 2008. SCB.

Forskningen visar att arbetslöshet i unga år har negativa effekter som följer individen under hela livet. Vi vet att hög arbetslöshet bidrar till ökade samhällsklyftor, försvårar offentliga välfärdsåtaganden och tenderar att uppmuntra grumliga och antidemokratiska värderingsmönster.

Samtidigt vet vi att etablerings- och integrationsfrågor i hög grad är en fråga om utbildning. Inget skyddar så effektivt mot arbetslöshet som högre utbildning. Utbildningssystemet är ett av våra värdefullaste fördelningspolitiska instrument.

Mot den bakgrunden är det oroväckande att en så pass stor andel av dagens unga inte lyckas fullborda sin gymnasieutbildning. 25 procent uppnår inte kraven på slutbetyg efter fyra års studier på gymnasieskolan. Det innebär att vi får en betydande grupp unga och unga vuxna som är extremt socialt sårbar och som med största sannolikhet kommer att drabbas särskilt hårt under den nuvarande ekonomiska krisen.

Folkhögskolorna har spelat och fortsätter att spela en central roll för mindre gynnade grupper i samhället – och då inte minst för yngre. Drygt 20 procent av dem som studerar på folkhögskolorna är mellan 18 och 20 år. På de långa allmänna kurserna är ungefär hälften av eleverna under 25 år och det stora flertalet saknar fullbordad gymnasieutbildning.[2] Deltagare med utländsk bakgrund är kraftigt överrepresenterade, vilket talar för att folkhögskolornas har en betydelse också ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Men folkhögskolornas betydelse skulle kunna öka. Vi behöver mera mångfald inom utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitiken

[2] I den offentliga statistiken delas folkhögskoleutbildningarna in i tre huvudsakliga kategorier: långa allmänna kurser (allmänteoretisk eller studieförberedande karaktär, vilket inte utesluter viss specialisering eller olika inriktningar), långa särskilda kurser (av yrkesinriktade eller tematisk karaktär) samt korta kurser. De långa kurserna sträcker sig över 15 dagar, ofta ett läsår eller fler, medan korta kurser alltså uppgår till som mest två veckor.

om vi ska klara att stå emot växande sociala och utbildningsmässiga klyftor.

Folkhögskolorna och unga med etableringsproblem

I den här rapporten kommer följaktligen ett viktigt moment i folkhögskolornas nuvarande och framtida uppgifter att lyftas fram, nämligen den roll skolorna kan spela för de ungdomar och unga vuxna som har problem att fullborda en gymnasieutbildning och som på grund av detta drabbas av allt större etablerings- och försörjningsproblem. Problemen för denna grupp har vuxit över tid och kommer sannolikt att försvåras ytterligare i spåren av den ekonomiska kris som vi är mitt uppe i. De som inte klarar att fullborda sin gymnasieutbildning är erfarenhetsmässigt överrepresenterade bland arbetslösa och bidragsberoende. Ansvaret för att stödja dessa grupper av unga och unga vuxna är alltför otydligt. Kommunernas ansvar definierat enligt det kommunala uppföljningsansvaret har uppenbarligen inte räckt till, trots en skärpning för några år sedan, och Arbetsförmedlingarna har haft ganska lite att erbjuda gruppen unga som trillar ut från gymnasieskolan. Frågan är då vilken roll folkhögskolorna skulle kunna spela.

Historiskt sett har folkhögskolorna varit en betydelsefull aktör inom arbetsmarknadspolitiken, inte minst när det gäller insatser riktade till yngre arbetslösa. Redan under den svåra ekonomiska depressionen och arbetslöshetskrisen på 1930-talet lyftes folkhögskolornas betydelse fram. Det fanns exempel på skolor som startades som ett direkt resultat av arbetslösheten: Gripsholms och Marieborgs folkhögskolor (1933 respektive 1935)[3]. I den första offentliga utredningen i Sverige som behandlade arbetslösheten bland unga, ”Utredning angående åtgärder för bekämpande av ungdomsarbetslösheten” från år 1934, framhölls också folkhögskolornas betydelse. Särskilda utbildningar för unga arbetslösa hade startats i betydande omfattning och enligt en beräkning i utredningen var ungefär en tredjedel av samtliga elever som följde folkhögskolornas långa kurser arbetslösa.[4] För att underlätta för fler arbetslösa att söka sig till folkhögskolorna förordades än större satsningar och generösare stipendiemöjligheter.

3 Terning, Paul, ”Folkhögskolan och den pedagogiska utvecklingen 1918-1968”, i Svensk folkhögskola 100 år (2). Uddevalla: Liber förlag, 1968, s. 207.

4 SOU 1934:11 Utredning angående åtgärder för bekämpande av ungdomsarbetslösheten. Avgiven den 29 mars 1934 av 1934 års sakkunniga rörande ungdomsarbetslösheten, s. 65.

På senare år har folkhögskolorna också spelat en aktiv arbetsmarknadspolitisk roll. Från slutet av 1980-talet började skolorna i samverkan med Arbetsförmedlingarna arrangera olika kurser för arbetslösa. Under 1990-talets arbetslöshetskris utvidgades verksamheten påtagligt. Enligt en beräkning motsvarade anslagen för kurserna riktade till arbetslösa under en tid närmare hälften av det totala statliga anslaget till utbildningsverksamheten.[5] Under åren 2002 till 2007 pågick den så kallade SAGA-satsningen[6] som innebar att långtidsarbetslösa som saknade grundskole- eller gymnasiekompetens kunde få läsa på folk-

5 SOU 2004:30 Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor, s. 45.

6 SAGA stod för Särskild utbildningssatsning inom aktivitetsgarantin.

högskolan för att tillgodogöra sig sådan utbildning.[7] SAGA riktades till en bredare åldersgrupp. Enbart 10 procent av deltagarna var under 30 år. För de yngre i åldrarna 20-24 år gjordes en särskild satsning på utbildningsplatser på folkhögskolorna under hösten 2005 och helåret 2006. Volymen förblev emellertid begränsad. Syftet med utbildningsplatserna var att ge ungdomar som saknade fullbordad gymnasieutbildning gymnasiekompetens för att därmed underlätta deras möjligheter att få mer varaktiga arbetstillfällen. Även om SAGA-satsningen är avrundad och ungdomsplatserna inte finns kvar förekommer på enskilda skolor samverkan med Arbetsförmedlingen kopplad till nuvarande jobb- och utvecklingsgarantin (för långtidsarbetslösa i åldrarna mellan 25 och 64 år) och jobbgarantin (för arbetslösa under 25 år). Omfattningen på detta samarbete är emellertid mycket begränsat. Mot bakgrund av den höga arbetslösheten och att en så pass stor andel unga inte uppnår gymnasieskolans mål, borde inte folkhögskolorna ges en mer framträdande arbetsmarknadspolitisk roll? I det följande ska vi diskutera den frågan närmare.

[7] SAGA och Folkhögskoleinsatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. En samlad analys 2002-2007. Folkbildningsrådet 2008.

Rapportens uppläggning

Rapporten kommer att disponeras enligt följande. Efter denna inledning följer ett längre avsnitt som behandlar ungdomars etableringsvillkor. Vad kan vi lära av svensk och internationell forskning på området? Hur ser ungas etableringsmönster ut på den svenska arbetsmarknaden? Särskilt fokus läggs på gruppen unga och unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning. Vilken betydelse har utbildningen för ungas sysselsättning och försörjningsförhållanden?

Är ungas etableringsproblem särskilt stora i Sverige? Det är den huvudfråga som behandlas i ett tredje avsnitt. Jämförelsen kommer framför allt att gälla våra nordiska grannländer. En jämförelse av villkoren för unga i utbildning och på arbetsmarknaden visar ganska betydande skillnader. Hur kan dessa förklaras och vilka slutsatser kan dras för svenskt vidkommande?

Det fjärde avsnittet i rapporten syftar till att ge en samlad bild av folkhögskolans utbildningsverksamhet idag. Hur ser kursutbudet ut och vilka läser på folkhögskolan? Kan man säga något om folkhögskolans betydelse för att erbjuda personer möjligheter till vidare utbildning och förvärvsarbete? Hur många läser vidare och hur stor andel får jobb efter utbildningen?

Rapporten avrundas med ett avsnitt som lyfter ett antal frågor för vidare diskussion. Utgångspunkten är att problemen med genomströmningen i gymnasieskolan riskerar att leda till växande samhällsklyftor och tilltagande social marginalisering bland unga. Vilken betydelse skulle folkhögskolorna kunna ha för att förebygga och motverka en

sådan utveckling? Borde inte folkhögskolorna återigen ges en större arbetsmarknadspolitisk betydelse? I det avslutande avsnittet synas också en del av det regelverk och den lagstiftning som idag hämmar folkhögskolorna i arbetet med socialt utsatta ungdomar och unga vuxna. Det handlar både om ansvar och ersättningsfrågor och om kursdeltagarnas studiefinansiella villkor.

2. TILLTAGANDE ETABLERINGSSVÅRIGHETER FÖR UNGA

Varför är arbetslöshet ett problem? Reflexmässigt utgår vi kanske från att det är på det sättet. Arbetslöshet förknippas med sysslolöshet, låga inkomster och inte sällan psykisk och fysisk ohälsa. Det finns också mycket svensk och internationell forskning på området som talar för att arbetslöshet har negativa konsekvenser, inte minst för unga individer med begränsade ekonomiska resurser, svag självkänsla och mindre stabila sociala nätverk.

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

[8] Jahoda, Marie, Lazarsfeld, Paul F. & Zeisel, Hans, Marienthal: The sociography of an unemployed community, London 1974.

Den här bilden har följaktligen bekräftats av sentida forskning. Arbetslöshet har inte bara negativa privatekonomiska effekter utan också en rad andra negativa återverkningar. Under senare år har intresset för att undersöka dessa olika och mångfasetterade effekter av arbetslöshet ökat. Den renodlade fattigdomsforskningen har utvidgats till att handla om social exkludering. Den tyske socialforskaren Martin Kronauer har framhållit en rad olika dimensioner i begreppet.[9] Det handlar om allt från objektiva välfärdspåverkande förhållanden till mer subjektiva faktorer och frågor om personliga resurser.

[9] Kronauer, Martin, "'Social exclusion' and 'underclass' – new concepts for the analysis of poverty", i Andress, H.-J., (red.), Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective, Aldershot 1998.

Den första viktiga ingrediensen är, enligt Kronauer, exkludering från arbetsmarknaden som leder till resignation eller uppgivenhet när det gäller möjligheterna att någonsin få ett arbete. Den andra faktorn är ekonomisk exkludering som leder till lägre materiell standard, ett ökat beroende av offentliga trygghetssystem och/eller släkt och vänner. Den tredje faktorn utgörs av en institutionell exkludering. Med detta avses allt från utestängning från bostadsmarknaden och möjligheter att få

konsumtionskrediter till höga inträdesströsklar i utbildningssystemet och svårigheter att hantera kontakter med offentliga myndigheter. Ett fjärde inslag som Kronauer tar upp berör social exkludering, d.v.s. den utsatthet som följer av försvagade sociala nätverk. En femte faktor utgörs av så kallad kulturell exkludering. Här avses en oförmåga att leva upp till de dominerande normerna för livsstil och levnadsvanor, något som i sin tur leder till stigmatisering. Den sjätte och sista faktorn som nämns berör så kallas rumslig exkludering. Härmed avses den segregation som leder till att de mest socialt utsatta tenderar att koncentreras till särskilda bostadsområden med en svagare social infrastruktur, vilket i sin tur kan förstärka känslor av isolering och stigmatisering.

Utbildningen har en avgörande betydelse för att förekomma och motverka tendenser till social exkludering. Utbildningen minskar inträdeshindren på arbetsmarknaden. Men utbildning påverkar också individens resurser och handlingsmöjligheter i andra avseenden. Bättre utbildning ökar förmågan att hantera kontakter med myndigheter. Dessutom visar studier att utbildning tenderar att underlätta för individen att planera sin ekonomi.

Det är viktigt att se hur de olika exkluderande faktorerna hänger ihop och förstärker varandra. De med ofullständig utbildning har ofta vuxit upp i miljöer som kännetecknas av en mångfald sociala problem. Här kommer klassaspekten in. Ekonomisk exkludering är ofta kopplad till låg utbildning via rumslig exkludering, d.v.s. via uppväxt i en socialt eftersatt boendemiljö.

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

Det finns också forskning som talar för att den ekonomiska standarden för arbetslösa har avgörande betydelse för välbefinnandet. Arbetslöshetens negativa effekter skulle främst bero på arbetslöshetens effekter på konsumtionsutrymmet och därmed möjligheterna att bevara tidigare levnadsvanor. I länder med generösare arbetslöshetsersättning är också de självupplevda negativa effekterna på välbefinnandet mindre utpräglade. Jämförande studier i Europa visar t.ex. att danska ungdomar upplever påtagligt mindre negativa effekter av arbetslöshet jämfört med engelska ungdomar med ett betydligt sämre inkomstskydd. [11] Internationella studier visar också att betydande skillnader i inkomster och levnadsstandard påverkar sammanhållning och välbefinnande negativt, misstroendet mellan medborgare ökar och kriminalitet frodas. [12] Det

[10] Hammer, Torild, "Mental Health and social exclusion among unemployed youth in Scandinavia. A comparative study", i International Journal of Social Welfare, 2000.

[11] Furlong, Andy & Hammer, Torild, Youth Unemployment and Marginalization in Northern Europe, London 2000.

[12] Green, Andy, Preston, John & Malmberg, Lars-Erik, Non-material benefits of education, training and skills at a macro level, 2004 (www.cedefop.eu.int).

som ibland kallas för det sociala kapitalet minskar vilket i förlängningen också anses påverka den ekonomiska utvecklingen negativt.[13]

Det är intressant att notera att jämförande europeiska studier inte ger stöd för hypotesen att generös inkomstersättning under arbetslöshet tenderar att minska intresset för att söka arbete.[14] Tvärtom visar undersökningarna, som baseras på intervjuer av arbetslösa, att sökintensiteten är högst i länder med generösa ersättningssystem, d.v.s. i de nordiska länderna. Man finner heller inga belägg för att inställningen till arbetets betydelse påverkas negativt av höga ersättningar. De arbetslösa anser genomgående att förvärvsarbete är av stor betydelse, och då inte bara av privatekonomiska skäl.[15] En svensk studie av långtidsarbetslösa och socialbidragsberoendes villkor bekräftar dessa resultat.[16] De som har varit utan arbete och varit beroende av försörjningsstöd under långa perioder är angelägna att få ett arbete. Däremot är erfarenheten att de som har en svag utbildningsbakgrund och saknar en fullbordad gymnasieutbildning är mindre benägna att påbörja studier, något som förmodligen beror på såväl dåligt självförtroende som knappa studieekonomiska villkor. Här bör folkhögskolorna kunna spela en större roll än idag.

Den svenske socialforskaren Bengt Starrin har deltagit i ett EU-finansierat projekt som omfattade sex länder, där Sverige var det enda nordiska landet.[17] Studien utgick från förhållandena på 1990-talet. Resultaten visade att arbetslöshet är förknippat med försämrad psykisk och fysisk hälsa, bland annat på grund av skadliga konsumtionsvanor (rökning och alkoholkonsumtion). Ofullständig utbildning framstår som en faktor som i mycket hög grad ökar risken för social exkludering.[18] Arbetslösa som har fullständig utbildning är oftast arbetslösa under kortare perioder samtidigt som de genom större personliga resurser kan parera arbetslöshetssituationen på ett effektivare sätt både ekonomiskt och känslomässigt. Lågutbildade är oftare arbetslösa under längre perioder, bor oftare i socialt utsatta områden och påverkas negativt av vad vi tidigare kallade institutionell exkludering. Studierna visade emellertid också att relativt omfattande institutionella och sociala stödinsatser, t.ex. i form av ekonomiskt understöd och sysselsättningsskapande verksamhet, mildrar risken för social exkludering. Sverige framstod i sammanhanget som ett land med relativt omfattande institutionellt stöd jämfört med de undersökta länderna på kontinenten.

Studierna visar också att ohälsobesvären som följer av arbetslöshet mildras av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Den norska sociologen Torild Hammer har gjort en studie på grundval av erfarenheter i Norge från slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som visar att arbetslösa ungdomar som deltog i särskilda utbildningsinsatser var mindre drabbade av ohälsa. [19] En svensk studie på grundval av uppgifter från 1990-talet visar samma sak.[20]

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

[14] Furlong, Andy & Hammer, Torild, a.a., London 2000.

[15] Gallie, Duncan, "Unemployment, Work and Welfare. A Preliminary Assessment of the Implications of the EU´s Framework Programme Research", paper presented to the seminar "Towards a Learning Society: Innovation and Competence Building with Social Cohesion for Europe", Quinta de Marinha, Guincho, Lisbon, 28th-30th May 2000.

[16] Angelin, Anna, "Utanförskapets pris – effekter av långvarig arbetslöshet och bidragsberoende hos unga vuxna i Malmö", i Olofsson, Jonas (red), Utbildningsvägen – vart leder den?, Stockholm 2007

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

[18] Starrin, Bengt, Rantakeisu, Ulla, Forsberg, Erik & Kalander-Blomkqvist, Marina, "International Debate on Social Exclusion", i Kieselbach, Thomas (red.), Youth Unemployment and Social Exclusion. A Comparison of Six European Countries, Budrich 2000.

[19] Hammer, Torild, "Unemployment and mental health among young people: a longitudinal study", i Journal of Adolescence, 1993.

[20] Hallsten, Lennart, Grossi, Giorgo & Westerlund, Hugo, "Unemployment, labour market policy and health in Sweden during years of crisis in the 1990s", i International Archives of Occupational and Environmental Health, 1999.

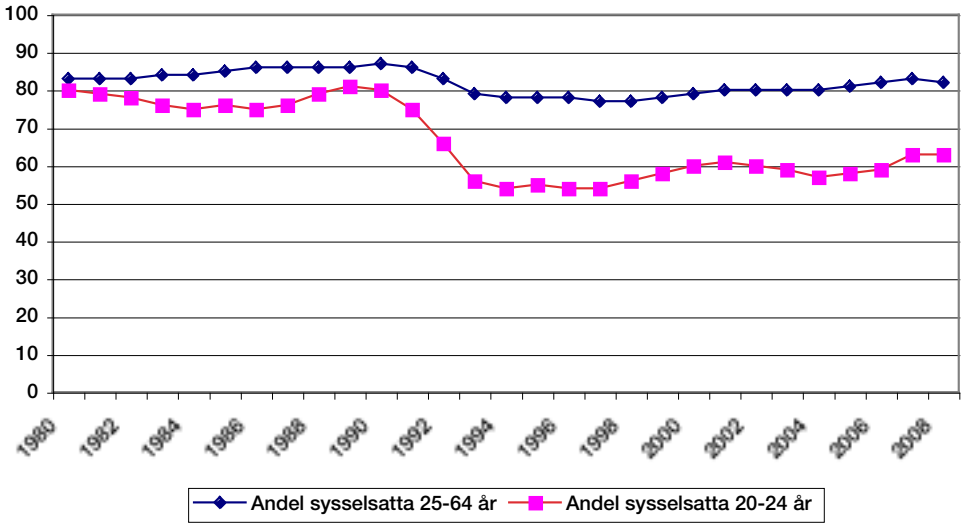
På samhällsnivå finns det en rad andra faktorer som kan lyftas fram och som illustrerar arbetslöshetens negativa effekter ur välfärdssynpunkt. Hög arbetslöshet tenderar inte bara att öka inkomstklyftorna. Historiskt sett kan man konstatera att hög arbetslöshet gynnar värderingar som strider mot demokratiska och humanistiska ideal. Främlingsfientlighet och rasism frodas lättare i ett samhälle med hög arbetslöshet. Det sistnämnda dokumenteras i en rad aktuella europeiska studier.[21] Dessutom finns det naturligtvis en samhällsekonomisk aspekt: hög arbetslöshet och låg sysselsättning gör det svårare att finansiera offentlig välfärd. Det räcker inte med hög produktivitet för att mobilisera resurser till framtida välfärd. Det behövs fler arbetade timmar och rikliga skatteintäkter.

[21] Racism and xenophobia in the EU member states. Trends, developments and good practice. Annual Report 2005 (Part 2), Vienna 2006

Ökade etableringsproblem i Sverige

De ökade etableringssvårigheterna för unga kan analyseras utifrån flera förhållanden, men bör inledningsvis ses i perspektivet av den allmänna samhällsekonomiska utvecklingen. Efter en längre period med hög ekonomisk tillväxt drabbades den svenska ekonomin av allt starkare strukturella och konjunkturella problem på 1970-talet. För att motverka återverkningarna på arbetsmarknaden bedrevs en expansiv ekonomisk politik som bland annat omfattade stora satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik. Under 1980-talet underblåstes ett högt efterfrågetryck av devalveringar, en låg realränta och kreditavregleringar. I början av 1990-talet, under trycket av en fallande internationell konjunktur, drabbades Sverige av en mycket allvarlig recession med fallande BNP tre år i rad, åren 1991 till 1993. Den fulla sysselsättningen som hade varit en så viktig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen kunde inte längre upprätthållas.

Figur 1. Sysselsättningsgrad i åldrarna 25–64 respektive 20–24 år 1980–2008. Procent.

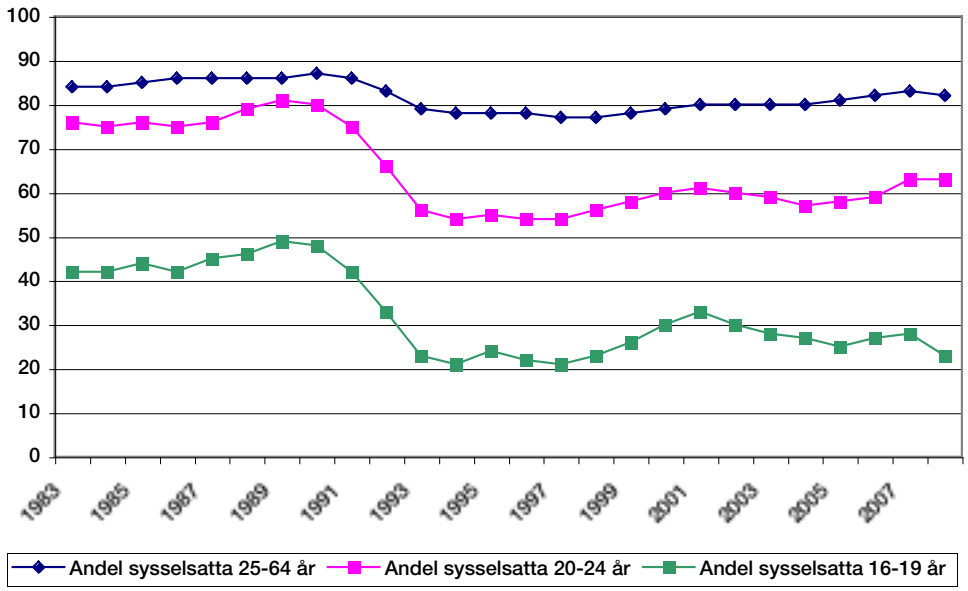


Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU). SCB.

Men som framgår av figur 1 drabbades inte alla åldersgrupper i samma utsträckning av sysselsättningskrisen. Medelålders och äldre från 25 år och uppåt fick kännas vid ökade sysselsättningsproblem, men inte alls i samma utsträckning som de yngre. Sysselsättningsgraden i åldrarna mellan 20 och 24 år – det totala antalet sysselsatta som andel av antalet individer i åldersgruppen – rasade från en nivå på ca 80 procent till ungefär 60 procent, d.v.s. med c:a 20 procentenheter. Det sistnämnda ska jämföras med en motsvarande sysselsättningsminskning på mellan 6 och 7 procentenheter för dem i åldrarna över 25 år.

Lägger vi till ytterligare en åldersgrupp, nämligen dem mellan 16 och 19 år, blir de skilda ålderseffekterna ännu tydligare. En växande andel av personerna i de övre tonåren ägnade sig åt studier, det var en trend som gick tillbaka till 1950-talet, men fram till 1980-talet fanns det fortfarande kvar ett slags restarbetsmarknad för dessa riktigt unga. I stort sett eliminerades den resten i och med den ekonomiska krisen på 1990-talet.

Figur 2. Sysselsättningsgrad i åldrarna 25–64, 20–24 respektive 16–19 år 1983–2008. Procent.



Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU). SCB.

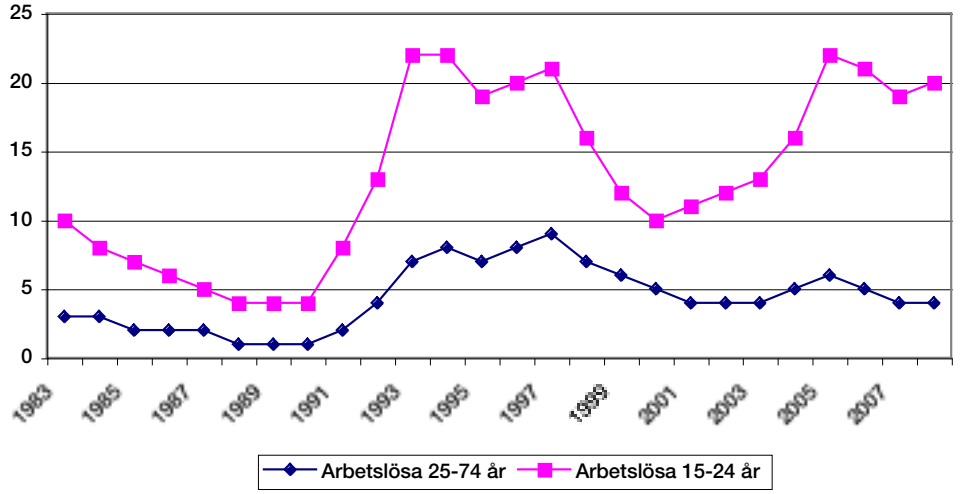
Som framgår av figur 2 minskade också andelen sysselsatta i åldrarna mellan 16 och 19 år med ca 20 procentenheter, från ungefär 40 procent till drygt 20 procent. Merparten av dem som räknas som sysselsatta i dessa åldrar är korttidsanställda och jobbar ett fåtal timmar parallellt med studier.[22] Antalet heltidsarbetande är av naturliga skäl oerhört begränsat.

[22] För att räknas till gruppen sysselsatta i SCB:s arbetskraftsundersökningar räcker det med att ha förvärvsarbetat en timme under den vecka som SCB undersöker arbetskraftsdeltagandet. Undersökningarna genomförs en gång i månaden.

Stigande arbetslöshet bland unga

Den fallande sysselsättningen återspeglades i stigande arbetslöshet. Återigen, arbetslöshetsriskerna steg generellt, men yngre drabbades i betydligt högre grad än medelålders och äldre.

Figur 3. Öppen arbetslöshet i åldersgrupperna under respektive över 25 år, 1983–2008. Procent.



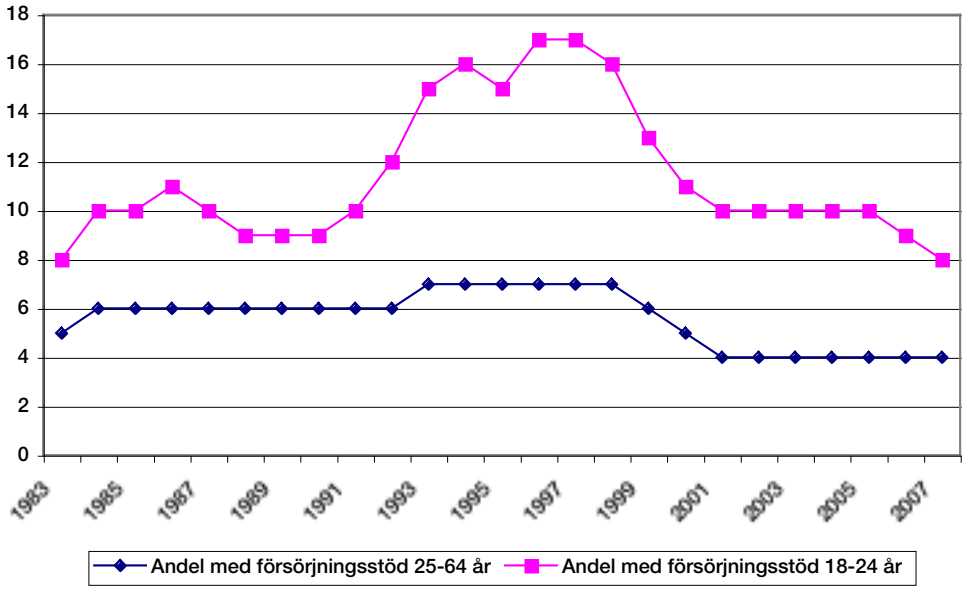
Källa: Eurostat. Observera att det är ett brott i arbetslöshetsserierna år 2005. Från och med detta år ingår studerande som aktivt söker jobb bland dem som räknas som öppet arbetslösa, d.v.s. den svenska arbetslöshetsdefinitionen blir från och med detta år fullt jämförbar med den standard som gäller internationellt.

Som framgår av figur 3 har inte bara arbetslösheten varit högre för yngre jämfört med medelålders och äldre. Den relativa arbetslösheten, d.v.s. arbetslöshetstalet för yngre jämfört med motsvarande arbetslöshetstal för medelålders och äldre, har ökat under perioden. Men arbetslöshetstalen får tolkas med försiktighet. Den öppna arbetslösheten mäts som andelen arbetslösa individer i procent av arbetskraften. Det innebär att en hög procentuell andel arbetslösa inte behöver motsvaras av ett stort antal öppet arbetslösa. Detta gäller framför allt de yngsta, d.v.s. tonåringarna, där andelen som tillhör arbetskraften är mycket liten. Förklaringen är återigen att så många i dessa åldrar studerar och därför står helt utanför arbetskraften.

Ett sätt att utläsa de ökade försörjningsproblemen bland unga i spåren av minskad sysselsättning och ökad arbetslöshet är att titta närmare på hur stor andel som fick socialbidrag (ekonomiskt bistånd) vid något tillfälle under ett år. De flesta får socialbidrag högst tillfälligt, vid något enstaka tillfälle, men det förhållandet att man har tvingats ansöka om socialbidrag återspeglar en försörjningsmässig sårbarhet och denna sårbarhet är erfarenhetsmässigt starkt förknippad med arbetslöshet. I flertalet fall är behovet av socialbidrag direkt relaterat till arbetslöshet.[23]

[23] Enligt Socialstyrelsens statistik om ekonomiskt bistånd var det t.ex. strax under 47 600 individer i åldrarna mellan 20 och 24 år som beviljades socialbidrag någon gång under år 2007. Av dessa var det i sin tur 24 400 som varit arbetslösa utan rätt till någon annan arbetslöshetsersättning än socialbidrag. Statistik. Socialtjänst 2008:6. Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2007. Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen. Tabell 6. Bidragsmottagare 16-64 år fördelade efter ålder, kön och arbetslöshet, 2007.

Figur 4. Andelar i åldersgrupperna 18–24 respektive 25–64 år som har fått försörjningsstöd någon gång under året, åren 1983–2008. Procent.



Källa: SCB. Socialtjänststatistik. Socialstyrelsens och SCB:s uppgifter sträcker sig bara fram till år 2007.

I figur 4 kan vi utläsa att andelen med socialbidrag är betydligt högre bland unga än bland medelålders och äldre. Andelen med socialbidrag i åldrarna 18–24 år var extremt hög under krisåren under 1990-talets första hälft, men har därefter sjunkit till mer ”traditionella” nivåer runt 10 procent. Andelen som beviljas understöd är ungefär två till tre gånger så hög bland de unga som bland medelålders och äldre och kommer med all sannolikhet att stiga dramatiskt under trycket av den nu stigande ungdomsarbetslösheten. En nyligen publicerad undersökning från TCO visar att hälften av 18–34-åringarna inte är medlemmar i a-kassan, något som rimligen kommer att få effekter på försörjningsstödsberoendet i den aktuella åldersgruppen. En tredjedel av de arbetslösa ungdomar som är inskrivna på arbetsförmedlingen har socialbidrag.[24]

[24] Nordström Skans, Oskar, Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög? Finanspolitiska rådet, Stockholm 2009.

Yngre är av naturliga skäl mer sårbara, både med avseende på arbetslöshets- och försörjningsrisker. För det första är unga oerfarna på arbetsmarknaden. Bristen på erfarenhet skapar osäkerhet hos arbetsgivare som ofta föredrar medelålders arbetstagare vars arbetsförmåga är lättare att bedöma. För det andra har många unga inte hunnit kvalificera sig för understöd från de offentliga trygghetssystemen. Den som inte har varit etablerad på arbetsmarknaden får ett begränsat utbyte av arbetslöshetsförsäkringen vilket i sin tur innebär att han eller hon är hänvisad till att söka understöd hos socialtjänsten.

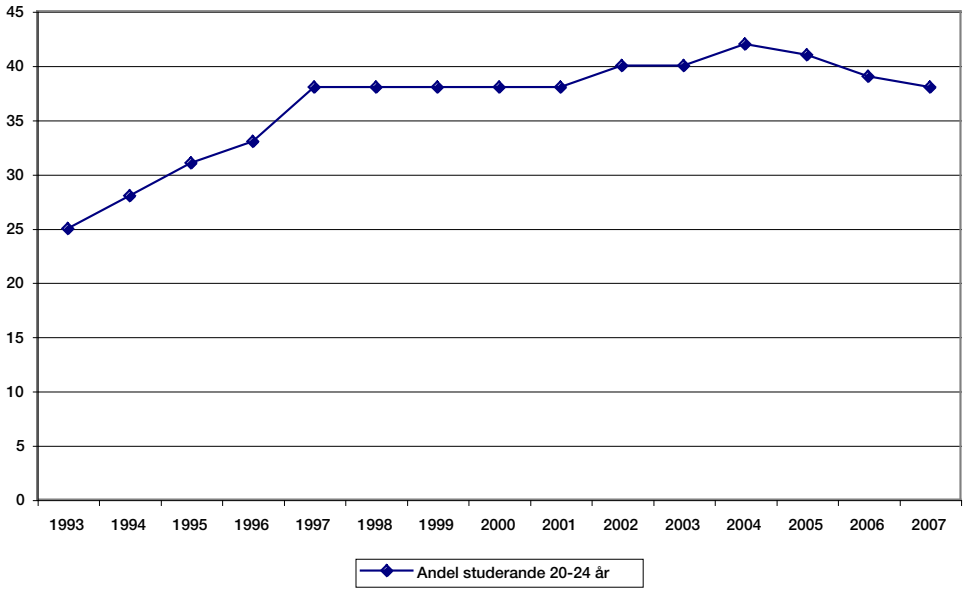
Fler studerande

De försämrade villkoren på arbetsmarknaden förstärkte den redan förhärskande trenden att allt fler unga och unga vuxna valde allt mer och längre utbildningar på efterobligatorisk nivå. Gymnasieskolan byggdes ut successivt och med allt större intensitet från andra hälften av 1970-talet och framåt. Införandet av det nya programgymnasiet under 1990-talet innebar att kommunerna blev skyldiga att bereda alla ungdomar plats i gymnasieskolan. I kombination med de bistra förhållandena på arbetsmarknaden har detta lett till att i stort sett alla, på någon procentenhet när, i dag går vidare från grundskolan till gymnasieskolan.

Men även utbildningarna på eftergymnasial nivå har byggts ut kraftigt. Högskolor och universitet har fått fler studerande, nya högskolor har etablerats och nya eftergymnasiala yrkesutbildningar, som t.ex. kvalificerad yrkesutbildning (KY), har tillkommit. Under slutet av 1990-talet genomfördes också en stor satsning på vuxenutbildningen, som ett resultat av Kunskapslyftet under åren 1997 till 2002. Kunskapslyftet riktade sig till vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning. Studerande i åldrarna 20–24 år har också varit välrepresenterade på Komvux. Det samma gäller på folkhögskolorna, vilket vi återkommer till. Under 2000-talets första år utgjorde 20–24-åringarna på Komvux ca 25 procent av det totala antalet elever. Läsåret 2005/06 var medianåldern 30 år för eleverna på Komvux.[25] Ökningen av antalet studerande i högre utbildning liksom på Komvux bidrog sammantaget till en kraftfull expansion av andelen studerande i åldrarna 20–24 år.

[25] SOU 2007:112 Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, s. 142.

Figur 5. Andelen studerande i åldern 20–24 år, åren 1983–2007. Procent.



Källa: SCB. Utbildningsstatistik. SCB:s uppgifter sträcker sig bara fram till år 2007.

Figur 5 illustrerar följaktligen utbildningsexpansionen i spåren av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Andelen studerande i åldergruppen mellan 20 och 24 år ökade från drygt 20 procent under decennieskiftet 1989/1990 till ca 40 procent 15 år senare. Utan utbyggnaden av Komvux, folkhögskolorna och den eftergymnasiala utbildningen hade arbetslösheten med största sannolikhet blivit ännu större. Men det är också viktigt att se utbildningsexpansionen i perspektivet av de politiska önskemålen om att öka andelen studerande i allmänhet och andelen akademiskt utbildade i synnerhet. Strävandena kom bland annat till uttryck i ett uttalat politiskt mål om att hälften av en årskull skulle ha skaffat sig erfarenhet av eftergymnasiala studier vid 25 års ålder. Det bör emellertid tilläggas att uppgången avtagit på senare år. De förbättrade villkoren på arbetsmarknaden några år in på 2000-talet återspeglades i ett minskat söktryck till högre utbildning. Dessutom har elevvolymerna på Komvux minskat kraftigt. Antalet personer i kommunal vuxenutbildning låg på ca 100 000 läsåret 2007/2008, vilket var mindre än hälften av motsvarande antal tio år tidigare.[26] Den finanskris med medföljande lågkonjunktur som vi nu är mitt uppe i, vars arbetsmarknadseffekter möjligen blir jämförbara med krisen under 1990-talet, har emellertid tvingat fram nya utfästelser om utbildningssatsningar, både på Komvux och på högskoleutbildning.

[26] Ura 2008:4 Arbetsmarknadsutsikterna för år 2009 och 2010, s. 129.

I det följande ska vi fördjupa oss kring några frågor om effekterna av de förändringar som kunde utläsas från början av 1990-talet, dels inom utbildningen och dels på arbetsmarknaden. Vi kommer framför allt att uppehålla oss vid förändringarna i gymnasieskolan.

Genomströmningen i gymnasieskolan

Den första faktorn som vi ska titta närmare på är genomströmningen i gymnasieskolan. Med genomströmningen avser vi hur stor andel av eleverna som fullbordar gymnasieutbildningen på normal tid. Skolverket publicerar årligen statistik om hur stor andel av eleverna – totalt och fördelat på olika utbildningar – som fullbordar sina utbildningar på utsatt tid. Men vi vill också studera hur andelen som har fullbordat en gymnasieutbildning i olika åldersgrupper har förändrats över tid. I samband med programgymnasiets införande fanns en intention om att i stort sett alla skulle få en gymnasieutbildning. De som inte var omedelbart behöriga för gymnasiestudier efter att ha lämnat grundskolan skulle erbjudas plats i ett individuellt program (IV) och via detta program ges det stöd som krävdes för att till slut få möjlighet att fullborda ett nationellt program.

Om vi börjar med att ge bilden av genomströmningen i det korta perspektivet, på grundval av de uppgifter som Skolverket tar fram, kan vi konstatera att av de elever som påbörjade sina studier på gym-

nasieskolan höstterminen 2003 var det drygt 68 procent som hade fått ett slutbetyg tre år senare, d.v.s. läsåret 2005/06.[27] Ytterligare ett år senare, läsåret 2006/07, var det ca 75 procent som hade uppnått kravet på slutbetyg. 25 procent av dem som påbörjade gymnasiestudierna under höstterminen 2003 hade alltså efter fyra år inte ett slutbetyg. Kraven för att uppnå grundläggande behörighet för högskole- och universitetsstudier är betydligt högre än kravet för att få ett slutbetyg, då krävs godkänt betyg i minst 90 procent av kurserna. Ungefär 40 procent hade inte uppnått kravet på grundläggande högskolebehörighet efter fyra års studier.

[27] Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå. Tabell 8 B: Fullföljd utbildning inom 3 respektive 4 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2003 (http://www.skolverket.se/sb/d/1721).

Skolverkets statistik ger en tydlig bild av att studieresultaten är starkt relaterade till kön och etnicitet. Generellt sett klarar unga kvinnor studierna betydligt bättre än unga män. Ungdomar med invandrarbakgrund har svårare att klara studierna än inrikes födda.

I en specialstudie som tagits fram av Skolverket – ”Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier” (2008) – framgår att studieresultaten har förbättrats en del på senare år. En uppföljning av dem som påbörjade sina gymnasiestudier hösten 2002 visar emellertid att det fem år efteråt fortfarande var över 30 procent som inte uppnått kraven för slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet.[28] Rapporten visar också att föräldrarnas utbildningsnivå har ett betydande genomslag på ungdomarnas studieresultat i gymnasieskolan. Av de ungdomar som har föräldrar med enbart förgymnasial utbildning är det en dubbelt så stor andel som inte uppnår kraven för slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet som bland dem som har föräldrar med eftergymnasial utbildning.[29]

[28] Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier, Skolverket 2008, s. 54.

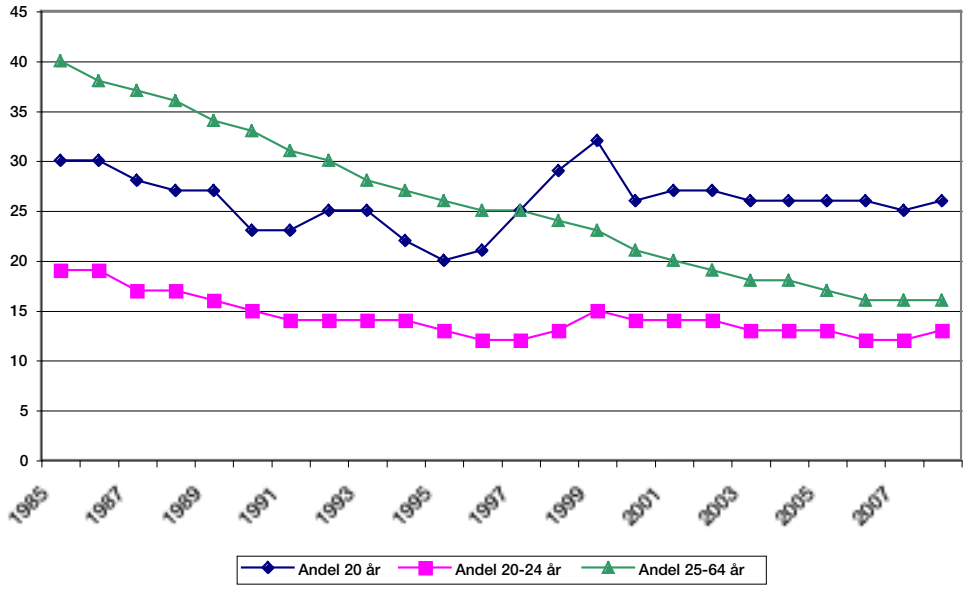
[29] Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier, Skolverket 2008, s. 34.

Skolverkets statistik visar också att studieresultaten varierar påtagligt mellan studieförberedande utbildningar, å ena sidan, och yrkesförberedande utbildningsprogram å andra sidan. Allmänt sett är studieresultaten bättre på de studieförberedande programmen. Naturvetenskapliga programmet är det program där eleverna har i särklass bäst studieresultat. Här har över 90 procent av eleverna ett slutbetyg fyra år efter påbörjade studier. På andra plats kommer det samhällsvetenskapliga programmet med en andel motsvarande ca 85 procent av eleverna med slutbetyg efter fyra år. Detta kan jämföras med ca 72 procent av eleverna på omvårdnadsprogrammet och 69 procent på industriprogrammet. Skillnaderna återspeglar i hög grad elevernas socioekonomiska bakgrund.

På ett övergripande plan har de stora utbildningssatsningarna, både på gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen, lett till en snabb minskning av den andel av den vuxna befolkningen som enbart har utbildning på förgymnasial nivå. Tittar vi närmare på de yngre i åld-

rarna 20 år respektive 20-24 år går det emellertid inte att urskilja samma trendmässiga nedgång sedan 1990-talets inledning. Eller snarare: Den trendmässiga nedgången bröts under 1990-talets första hälft.

Figur 6. Andelen 20-åringar respektive andelen i åldersgrupperna 20–24 och 25–64 år med en förgymnasial utbildning som högsta avslutade utbildningsnivå, åren 1985–2008. Procent.



Källa: SCB. Utbildningsstatistik.

Figur 6 visar att andelen i åldrarna över 25 år som enbart har en förgymnasial utbildning har minskat mycket markant sedan 1980-talets mitt. Andelen med låg utbildning bland dem mellan 20 och 24 år minskade också fram till 1990-talets mitt. Nedgången bröts därefter och har efter en viss uppgång under 1990-talets senare hälft stabiliserats. Det återspeglar i sin tur de ökade genomströmningsproblemen efter programgymnasiets införande. Fram till dess programgymnasiet började introduceras var det en växande andel bland de yngre som fullbordade en gymnasieutbildning. Trots att i stort sett alla går vidare från grundskolan till gymnasieskolan är det idag en lägre andel av årskullarna som har fullbordat en gymnasieutbildning vid 20 års ålder. Det förhållandet att många läser vidare på Komvux och på folkhögskolor efter gymnasiet är en viktig förklaring till att andelen med enbart förgymnasial utbildning stabiliserades under 2000-talets första år och att andelen med en fullbordad gymnasieutbildning är betydligt högre bland 25-åringarna än bland 20-åringarna.

I den senaste Långtidsutredningen (Långtidsutredningen 2008) ägnas stort utrymme åt att belysa problemen i gymnasieskolan och konse-

kvenserna av dessa.[30] I långtidsutredningarna står traditionellt faktorer som påverkar antalet arbetade timmar och produktiviteten i fokus. Man pekar på att det finns bekymmer med ineffektiva utbildningsval, både på gymnasienivå och på högskolenivå. Studieperioderna skulle kunna kortas och den ekonomiska avkastningen på utbildningarna öka om elever fick mer information om olika utbildningars attraktivitet ur arbetsmarknadssynpunkt. I Långtidsutredningen framhålls också risker för en tudelad utveckling av utbildningsnivån. Samtidigt som fler och fler väljer eftergymnasial utbildning är det en stor grupp som inte klarar sina gymnasiestudier. Gruppen ökade i andel av det totala antalet gymnasieelever i samband med programgymnasiets införande och har, enligt utredningen, inte återgått till tidigare nivåer trots en mer positiv utveckling på senare år.[31] I utredningen presenteras en uppföljning gällande en årskull född 1978. Vid 28 års ålder saknade 16 procent av männen och 11 procent av kvinnorna, enligt SCB:s definition, fortfarande gymnasieutbildning. 25 procent av dessa stod helt utanför arbetsmarknaden och utbildningssystemet vilket kan jämföras med 5 procent för dem med minst gymnasieutbildning.

[30] SOU 2008:105 Långtidsutredningen 2008 (huvudbetänkande) samt SOU 2008:69 Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval (Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008).

[31] SOU 2008:105 Långtidsutredningen 2008, s. 53.

Gymnasieutbildningens betydelse i ett socioekonomiskt perspektiv

Frågan är då vad som kan sägas om effekter av gymnasieutbildning respektive ofullständig gymnasieutbildning. Vi kan summera ett antal olika förhållanden som hjälper oss att få en överblick över försörjningseffekter av olika slags utbildningar. Vi utgår från unga vuxna i åldern 20 till 24 år och talar om tre huvudgrupper på utbildningsområdet: de med förgymnasial utbildning som högsta avslutade utbildning, de med en yrkesförberedande utbildning och avslutningsvis de med en studieförberedande gymnasieutbildning som högsta avslutade utbildning. Uppgifterna täcker åren från 2003 fram till 2006.

Tabell 1. Tre utbildningsgruppers överrepresentation (+) respektive underrepresentation (-) bland förvärvsarbetande, bland socialbidragsberoende, bland arbetslösa samt i gruppen med föräldrar med inkomster över genomsnittet. Genomsnitt för åren 2003-2006 i procent. Åldrarna 20-24 år.[32]

[32] Tack till John Östh, Uppsala universitet, som bistått med underlaget till denna tabell.

Utbildningsgrupp	Arbete	Socialbidrag	Arbetslöshet	Föräldraink. > medel
Högst grundskola	- 25	+ 505	+ 60	- 55
Yrkesutbildning	+ 35	- 55	+ 45	- 10
Studie-förberedande	+ 15	- 80	- 20	+ 30

Källa: Lisadatabasen. SCB.

Uppgifterna i tabell 1 ska tolkas på följande sätt. En procentsats på plus minus noll betyder att individerna i den aktuella utbildningsgruppen har en representation i en viss grupp, t.ex. bland dem som försörjer sig via förvärvsarbete, som precis motsvarar utbildningsgruppens storlek i åldersgruppen totalt sett. Om det finns ett minustecken är utbildningsgruppen underrepresenterad och om sifferuppgiften föregås av ett plustecken är utbildningsgruppen överrepresenterad i den aktuella kategorin.

Vilka slutsatser kan vi då dra av uppgifterna i tabell 1? Om vi börjar med att titta på en strategisk socioekonomisk bakgrundvariabel, nämligen föräldrarnas årsinkomst, kan vi konstatera att de som enbart har utbildning på förgymnasial nivå liksom de som har en gymnasial yrkesutbildning som högsta avslutade utbildning är underrepresenterade i gruppen med 20–24-åringar vars föräldrar har årsinkomster över genomsnittet, de med högst grundskola med 55 procent och de med yrkesutbildning med 10 procent. De som har en studieförberedande gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå är överrepresenterade i gruppen med personer vars föräldrar har en årsinkomst över genomsnittet. Överrepresentationen uppgår till 30 procent. Uppgifterna talar således inte för att den socioekonomiska uppdelningen skulle vara mindre framträdande idag än tidigare. Gruppen som saknar en fullbordad gymnasieutbildning skiljer ut sig högst påtagligt med avseende på föräldrarnas inkomstnivåer.

Gå vi över till att titta närmare på gruppernas försörjningssituation förstärks bilden av stora klyftor. Det förhållandet att överrepresentationen bland de med högst förgymnasial utbildning i gruppen som huvudsakligen försörjer sig på socialbidrag uppgår till över 500 procent talar sitt tydliga språk. Ett oproportionerligt stort antal individer i gruppen som enbart fullbordat grundskoleutbildning befinner sig i en högst prekär försörjningssituation. De är överrepresenterade bland de arbetslösa, kraftigt underrepresenterade bland de förvärvsarbetande och kan i mindre utsträckning än personer som tillhör de andra utbildningsgrupperna förlita sig på ekonomiskt stöd från föräldrarna. 75 procent av dem som huvudsakligen försörjer sig på socialbidrag i åldersgruppen mellan 20 och 24 år tillhör just denna utbildningsgrupp. Det ska också betonas att gruppen på intet sätt uteslutande består av individer med invandrarbakgrund. År 2006 var 80 procent av dem som saknade gymnasieutbildning i åldrarna mellan 20 och 24 år, det handlade totalt om ca 66 000 individer, svenskfödda. De utrikes födda utgjorde 20 procent och var därmed kraftigt överrepresenterade. Men det går knappast att dra slutsatsen att detta enbart skulle vara uttryck för ett integrations- eller etnicitetsrelaterat problem.

Återknyter vi till diskussionen om de tilltagande problemen med

genomströmningen kan vi alltså konstatera att utvecklingen av utbildningssystemet och på arbetsmarknaden har förstärkt en social problematik förknippad med oförmånlig socioekonomisk bakgrund och låg utbildning. Huvudproblemet är att en så stor andel unga inte har klarat av att fullfölja utbildningen. Gruppen utan fullbordad gymnasieutbildning har blivit för stor och detta har bidragit starkt till ökade samhällsklyftor bland de yngre.

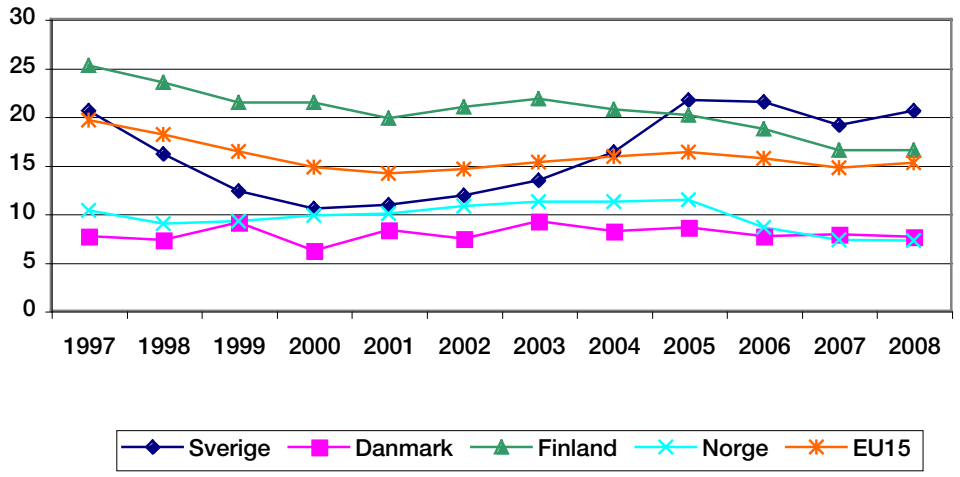
Om vi ska sammanfatta kan vi alltså konstatera att de stora reformerna på skolans område i början av 1990-talet, bland annat programgymnasiets införande, genomfördes i ett mycket oförmånligt skede ur samhällsekonomisk synpunkt. Villkoren på arbetsmarknaden försämrades och ungdomar och unga vuxna drabbades av betydande etablerings- och försörjningsproblem. Den växande andelen studerande i åldrarna 20–24 år från 1990-talets början var ett svar på ökade kompetenskrav i arbetslivet, men kan också ses som ett omedelbart uttryck för krisen. De försämrade villkoren på arbetsmarknaden i kombination med den generellt höjda utbildningsnivån skapade i sin tur särskilda problem för gruppen som inte lyckades fullfölja en utbildning på gymnasial nivå. Utrikes födda har utgjort ungefär 20 procent av dem i åldern 20–24 år som saknar en fullbordad gymnasieutbildning.

Vilken roll kan folkhögskolorna spela i sammanhanget? Kan folkhögskolorna spela en mer aktiv roll för att motverka tendenser till växande utbildningsklyftor och ökade etableringsproblem bland unga vuxna i dagens Sverige. Det finns uppenbarligen ett behov av extra utbildningsinsatser riktade till den grupp som idag har svårigheter att fullborda gymnasieskolans utbildningar och som i hög grad drabbas av exkluderings- och försörjningsproblem. I ett kommande avsnitt ska vi ge en översikt av folkhögskolornas verksamhet i Sverige i dag med avseende på bland annat utbildningsformer, elevrekrytering och utbildningsresultat. Vi kommer bland annat att presentera en uppföljning gällande ett urval elever som läst långa kurser på folkhögskolan åren 2002-2006. Men innan vi gör det ska vi försöka belysa de svenska erfarenheterna utifrån ett internationellt perspektiv. Är ungas etableringsproblem särskilt stora i Sverige?

3. SVENSKA ERFARENHETER I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

Vi har kunnat konstatera att både den absoluta och relativa ungdomsarbetslösheten utgör ett betydande problem. Frågan är då om problemet är större i Sverige än i andra jämförbara länder. Jämfört med förhållandena i våra nordiska grannländer och inom EU kan Sverige åtminstone inte betraktas som ett föredöme. Figur 7 ger en översiktlig bild.

Figur 7. Öppen arbetslöshet 15–24 år i de nordiska länderna samt EU-15 åren 1983–2007. Procent.



Källa: Eurostat.

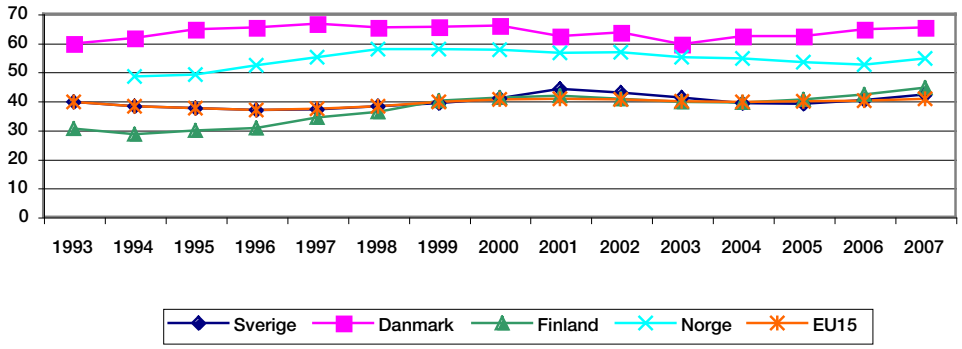
Som framgår av figuren varierar arbetslöshetstalen kraftigt. Finland har haft mycket höga arbetslöshetstal för ungdomar och unga vuxna, men andelen arbetslösa har minskat och ligger nu nära genomsnittet för EU-15. I Sverige har trenden varit negativ sedan 1990-talets slut. Under de senaste åren har arbetslösheten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

Arbetslöshetstalet för unga inom EU-15 är mer än dubbelt så högt som det för medelålders och äldre (25–64 år). Under senare år är det bara i Danmark av de nordiska länderna som den relativa ungdomsarbetslösheten har varit lägre än inom EU-15. I Norge har den relativa ungdomsarbetslösheten varit betydligt högre, men då måste vi komma ihåg att andelen arbetslösa är mycket lägre än inom EU-15. För svensk del är bilden betydligt mindre gynnsam. Här har den

relativa ungdomsarbetslösheten ökat parallellt med en ökad andel arbetslösa bland ungdomar.

Också sysselsättningsgraden för unga varierar betydligt mellan de nordiska länderna.

Figur 8. Andele sysselsatta 15–24 år i de nordiska länderna samt EU-15 åren 1983–2007. Procent.



Källa: Eurostat.

Unga i Danmark och Norge har, som framgår av figur 8, haft en klart högre sysselsättningsgrad än i Finland och Sverige. Nivåerna i Finland och Sverige ligger mycket nära genomsnittet för EU-15. Men det finns ett grundläggande problem med jämförbarheten i de statistiska uppgifterna. I Danmark och i Norge där stora ungdomsgrupper följer lärlingsutbildning blir sysselsättningsandelen högre eftersom lärlingar registreras som anställda medan elever i skolförlagd yrkesutbildning som dominerar i Sverige och Finland (länder utan mer omfattande lärlingsutbildning) inte räknas till arbetskraften. Enligt uppgifter från EU:s statistikorgan Eurostat är Danmark vid sidan av Nederländerna det land som har högst andel sysselsatta i åldrarna 15-24 år, ca 65 procent. Av dessa är ca 40 procent lärlingar och andra studerande. Sverige har en sysselsättningsandel på 40 procent i den aktuella åldergruppen varav knappt 15 procent är studerande.[33]

En annan viktig förklaring till skillnaderna utgörs av variationer i andelen ekonomiskt inaktiva, d.v.s. personer som är arbetslösa eller helt utanför arbetskraften och som inte heller tillhör utbildningssystemet. I Finland och Sverige är andelen inaktiva bland ungdomar och unga vuxna högre än i övriga nordiska länder. Enligt OECD:s årliga jämförelser är andelen inaktiva av det totala antalet personer mellan 20 och 24 år ca 15 procent i Sverige, drygt 13 procent i Finland, 9 procent i Norge och knappt 6 procent i Danmark. Inom EU-19 är andelen ungefär 15 procent.[34] Varför varierar andelen inaktiva så mycket mellan de nordiska länderna? En viktig förklaring har att

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

[34] OECD Education at a Glance 2008. Table C4.2a Percentage of the youth population in education and not in education (2006). EU19 utgörs av länderna i EU15 tillsammans med Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

göra med förhållandena i utbildningssystemet. Utbildningsinsatserna är mer omfattande och varierade i Danmark och Norge än i Sverige. En annan förklaring har sannolikt att göra med ungdomsinsatserna inom arbetsmarknadspolitikens ram.

Det finns en hel del likheter i hur utbildningen på gymnasial nivå är organiserad i de nordiska länderna. Gymnasieutbildning är en rättighet för alla ungdomar som uppfyller behörighetskraven, d.v.s. har fullbordat en grundskoleutbildning, och den absoluta merparten av dem som lämnar grundskolan går omedelbart över till utbildning på gymnasial nivå. I samtliga nordiska länder påbörjar över 90 procent av en årskull gymnasial utbildning.

Men skillnaderna är många. I Finland, Norge och Sverige är utbildningen integrerad, d.v.s. teoretiska och yrkesorienterade utbildningsvägar samlas i en utbildningsorganisation. I Danmark utgör studieförberedande och yrkesförberedande utbildning fristående skolformer. Skillnaderna är också betydande när det gäller organiseringen av yrkesutbildningen. I Sverige har lärlingsutbildning inte förekommit i någon större utsträckning, även om förhållandena nu kan komma att förändras. I Danmark och i Norge har däremot merparten av yrkesutbildningen inslag av lärlingsutbildning. Lärlingskontrakten regleras via kollektivavtal och lärlingarna får lön under utbildningstiden. Även i Finland förekommer lärlingsutbildning som regleras via särskilda avtal gällande anställningsförhållanden och löner. I Finland och Sverige har – fram tills nu – all gymnasieutbildning, även yrkesutbildning, syftat till att ge elever behörighet för högskole- och universitetsstudier. Det är inte fallet i de andra nordiska länderna. Däremot finns det möjligheter för alla elever inom yrkesutbildningen att komplettera för att få behörighet för studier på högskola eller universitet.

De studiefinansiella villkoren varierar också mellan länderna. I Finland är det möjligt att söka studielån under gymnasietiden och dessa kompletteras med ett generellt studiebidrag. I Norge finns såväl bidrag som lån för gymnasieelever, men båda understödsformerna är behovsprövade. I Danmark är den nedre åldersgränsen 18 år för ett kombinerat system med bidrag och studielån. Den danska studiefinansieringen är en av de mest generösa i världen.[35] I Sverige får elever i gymnasieskolan ett studiebidrag som motsvarar barnbidraget. Bidraget är betydligt lägre än det som ges i Danmark och Norge, men är å andra sidan inte behovsprövat. Det finns inga möjligheter att få studielån, men däremot kan elevens föräldrar söka ett behovsprövat bostadsbidrag och/eller försörjningsstöd. Lärlingar i Finland och Norge får lön och de som följer lärlingsutbildning i Danmark får lön under hela studietiden. I Sverige har det inte varit tillåtet

[35] Eurydice, Key data on education in Europe 2005 (www.eurydice.org), Figure D16.

för elever att uppbära lön under studietiden. Den sistnämnda regeln ändras emellertid i samband med att lärlingsutbildning ska introduceras som ett valbart alternativ inom den svenska gymnasieskolan från och med 2011.

Åldersgränsen för deltagande i gymnasiestudier skiljer också de nordiska länderna åt. I samtliga länder är de flesta elever mellan 16 och 19 år, men det är bara Sverige som har en bortre parentes för att påbörja gymnasiestudier vid 20 års ålder. I Danmark saknas en övre åldersgräns och även i Norge har äldre personer utan fullbordad utbildning rätt att söka in på gymnasieskolan.

Skillnader i genomströmning

Andelen personer med fullbordad utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå är hög i samtliga nordiska länder jämfört med genomsnittstalen för EU-15 och OECD-området. Men det betyder inte att det saknas skillnader mellan länderna när det gäller uppgifter om hur stor andel av årskullarna som har fullföljt en gymnasieutbildning vid 20 års ålder. Skillnaderna är stora, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2. Procentuell andel elever som fullbordar sin gymnasieutbildning (år 2006) på utsatt tid samt andel individer i åldrarna 20-24 år med en fullbordad gymnasieutbildning år 2002.

	Andel som fullbordar sin gymnasieutbildning på utsatt tid	Andel 20-24-åringar med fullbordad gymnasieutbildning
Danmark	86	80
Finland	95	86
Norge	91	85
Sverige	76	87
EU-19	86	
EU-25		77

Källor: OECD. Education at a Glance 2007 samt Eurydice. Key data on education in Europe 2005. Figure F2 (www.eurydice.org). EU19 utgörs av EU15 tillsammans med Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern. EU25 omfattar de länder som var medlemmar i EU i maj 2004.

Uppgifterna i tabell 2 får tolkas med stor försiktighet. Uppgifterna bygger på det klassificeringssystem för utbildning som ursprungligen utformades av UNESCO och som oftast används vid jämförelser av utbildningsnivå och utbildningsinriktning i olika länder: International Standard Classification of Education (ISCED).[36] ISCED omfattar en skala med sex nivåer, allt från förskolenivå (0) till forskarutbildningsnivå (6) med en kategorisering av inriktningar under respektive nivå. Det finns främst två skäl till att vara försiktig i tolkningen av

[36] ISCED 1997, International Standard Classification of Education. UNESCO, Maj 2006 (www.uis.unesco.org).

jämförelser baserade på ISCED.

Ett första problem är att det inte är självklart att de utbildningar som klassificeras som utbildningar på gymnasial nivå i ISCED är jämförbara. Det kan handla om allt från korta påbyggnadskurser efter grundskolan till utbildningar som sträcker sig över tre till fyra år.

Ett andra problem är att uppgifterna inte säger något om hur stor andel som faktiskt har fullbordat en utbildning. När vi värderar utbildningens betydelse ur bland annat arbetsmarknads- och försörjningssynpunkt är det viktigt att få klarhet inte bara i hur många som har erfarenhet av utbildning på viss nivå utan också hur många som har tillgodogjort sig utbildningen fullt ut. Det sistnämnda är inte helt lätt. Den andra kolumnen i tabell 2 är ett försök att komma närmare en sådan bedömning, även om vi också här måste vara försiktiga med tolkningen. Kraven för att anses ha fullbordat en utbildning kan skilja sig åt mellan länder och mellan utbildningar på samma nivå inom ett enskilt land. För vissa utbildningar gäller regelrätta examensprov, i andra räcker det i princip med ett någorlunda aktivt deltagande för att räknas som godkänd.

Ett annat sätt att närma sig frågan om hur många ungdomar och unga vuxna som inte fullföljer en gymnasieutbildning är att se hur stor andel i åldersgruppen 18-24 år som inte har fullbordat en gymnasieutbildning och inte studerar.

Tabell 3. Procentuell andel i åldern 18-24 år som hoppat av en gymnasial utbildning år 1995 och 2006.

	Kvinnor		Män	
	1995	2006	1995	2006
Danmark	6,9	9,1	5,2	12,8
Finland	10,8*	6,4	11,4*	10,4
Norge	11,1**	4,3	10,6**	7,4
Sverige	6,0**	10,7	9,0**	13,3
EU-15	23,5	14,5	29,0	19,4
EU-25	-	12,8	-	17,4

Anm. * avser 1999; ** avser 1996.
Källa: Eurostat. Early school leavers (http://epp.eurostat.ec.europa.eu).

Tabell 3 visar att andelen avhoppare i åldern 18–24 år varierar mellan de nordiska länderna. En allmän iakttagelse är dock att andelen med fullbordad utbildning är högre bland kvinnor än bland män. Det gäller också inom EU och i OECD-området som helhet. Unga kvinnor har genomgående en högre utbildningsnivå än män. Inom EU-15 har andelen avhopp minskat mycket kraftigt mellan åren 1995 och 2006. I Danmark och Sverige har andelen avhopp ökat bland både kvinnor och män. I Finland har andelen minskat bland kvinnor och män,

dock mest bland kvinnor. Norge visar den mest positiva utvecklingen med en kraftig minskning av andelen avhopp bland både kvinnor och män.

Preliminära förklaringar till skillnader i genomströmning

Hur kan man då förklara skillnaderna i andelen avhopp mellan de nordiska länderna? Den negativa utvecklingen av andelen avhopp i Danmark och Sverige jämfört med i de andra länderna från mitten av 1990-talet och framåt kan vara värd några kommentarer. Studier visar att sannolikheten att en person med invandrarbakgrund ska avbryta en utbildning är mycket stor. Andelen av befolkningen med invandrarbakgrund kan vara en av förklaringarna till att skillnaderna är mycket stora mellan de nordiska länderna. Sverige har den absolut största andelen utrikes födda i befolkningen. Andelen uppgår till ca 13 procent.[37] Andelen har nästan fördubblats sedan år 1980. I Danmark uppgår andelen utrikes födda tillsammans med personer som har fötts i landet av utrikes födda föräldrar till 8,5 procent, en ökning från 3 procent år 1980.[38] Motsvarande tal för Norge är drygt 7 procent och för Finland ca 4 procent. Bryter vi ner andelarna efter ålder ser mönstret lite annorlunda ut: Bland 15-åringarna år 2002 och 2003 utgjorde personerna med invandrarbakgrund 6,5 procent i Danmark, 1,9 procent i Finland, 5,6 procent i Norge och 11,5 procent i Sverige.[39] Det kvarstår att Sverige har den avsevärt högsta andelen personer med invandrarbakgrund och att Danmark och Norge följer därefter. Finland har en mycket låg andel.

[37] SCB. Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2006 (www.scb.se).

[38] Danmarks Statistik. Danmark i tal 2007 (www.dst.dk).

[39] Eurydice. Key data on education in Europe 2005 (www.eurydice.org). Figure C4

En hög andel utrikes födda i skolåldern är sannolikt ett förhållande som påverkar genomströmningen i gymnasieutbildningen negativt, framför allt i Sverige, men det är ingen helt utslagsgivande faktor när vi ska försöka förklara skillnader i avhopp mellan länderna. Uppenbarligen har också andra faktorer betydelse. Eftersom de nordiska länderna har en relativt likartad social struktur med en begränsad inkomstspridning och en låg andel fattiga är det rimligen institutionella förhållanden inom utbildningssystemen snarare än skillnader i sociala strukturer som förklarar olikheterna mellan länderna.

Samtliga nordiska länder har under de senaste tio till femton åren genomfört betydande förändringar av gymnasieutbildningarnas struktur och innehåll. Dessa förändringar har kanske haft störst inverkan på just yrkesutbildningen. I Danmark genomfördes 1977 ett system med erhvervsfaglige grunduddannelser (efg). Tanken var att dessa skulle utgöra ett steg mot en integrerad gymnasieskolemodell av svenskt snitt. Yrkesutbildningarna skulle inledas med ett basår med i huvudsak teoretiska ämnen. Efter en ny gymnasiereform 1982 övergav Danmark konceptet med en integrerad gymnasieskola. Den grundläggande yrkesutbildningen är fortfarande fristående och ar-

betsplatsförlagd enligt växelutbildningsprincipen. Skillnaden är att de teoretiska inslagen delas upp i block. Utbildningen inleds med en termin med allmänteoretiska studier. Jämfört med tidigare är de teoretiska momenten mer omfattande i yrkesprogrammen. Syftet är att de ska bli mer attraktiva och jämförbara med allmänt inriktade gymnasieprogram. I praktiken har det emellertid visat sig att många har svårt att fullfölja yrkesprogrammen. I Danmark liksom i de andra nordiska länderna är avhoppen från gymnasieskolan högre i yrkesförberedande än i studieförberedande program.

Även införandet av programgymnasiet i Sverige 1994 med treåriga yrkesutbildningar tycks, som vi har sett, ha följts av en ökad andel som har problem med att fullfölja utbildningen, framför allt inom yrkesprogrammen. Ett syfte med reformen var att alla elever oberoende av utbildningsval skulle få grundläggande behörighet för högskole- och universitetsstudier. De allmänteoretiska momenten fick följaktligen ett större utrymme inom yrkesutbildningen.

Men inte heller utvidgningen av allmänteoretiska studiemoment utgör någon tillfredsställande förklaring till den ökande andelen avhopp i Danmark och Sverige under senare år. Samtliga nordiska länder har utökat kraven på allmänteori inom yrkesutbildningen. Finland och Norge har gått i samma riktning utan att det går att urskilja några negativa effekter på genomströmningen. I Norge har gymnasieutbildningen sedan en reform 1994 en enhetlig struktur med gemensamma och breda ingångar. Ambitionen är att de första två åren i gymnasieutbildningen inte ska skilja sig så mycket åt utan vara oberoende av utbildningsinriktning. Yrkesutbildningarna inleds med två skolbaserade år med betydande inslag av allmänteoretiska ämnen som engelska, matematik, naturkunskap etc. och följs av två lärlingsår på en arbetsplats.[40] Uppläggningen av yrkesutbildningen i Norge brukar kallas 2+2-modellen. Till skillnad från i Sverige leder emellertid inte yrkesutbildningarna med automatik till grundläggande behörighet för universitetsstudier. Det ska dock finnas möjlighet för eleverna att komplettera sina utbildningar för att få sådan behörighet.

[40] Eurydice, Structures of education, vocational training and adult education systems in Europe. Norway 2005/06 (www.eurydice.org).

Hösten 2001 genomfördes en rad förändringar av den finska yrkesutbildningen. Från och med höstterminen detta år är alla yrkesutbildningar minst treåriga. De ska dessutom innehålla så pass många allmänteoretiska inslag att de ger allmän behörighet för studier på yrkeshögskola och universitet.

Flera förklarande faktorer – varför är den svenska genomströmningen svagast?

Genomgången talar för att det är svårt att hitta en enda faktor som kan förklara att genomströmningen har utvecklats på olika sätt i de

nordiska länderna. Sannolikt handlar det om en kombination av olika faktorer.

Mycket talar följaktligen för att genomströmningen i Danmark och Sverige påverkats negativt av den ökade andelen utrikes födda elever under den senaste 15-årsperioden. Utbildningsresultaten i Finland har inte påverkats i samma utsträckning eftersom andelen utrikes födda är så liten bland eleverna i gymnasieskolan. Norge har däremot en högre andel elever med invandrarbakgrund. Men till det ska läggas – och här skiljer sig erfarenheterna i Danmark och Sverige från Norge – att andelen studerande 18-åringar har ökat kraftigare. Går vi tillbaka till 1991 var andelen studerande 18-åringar 67 procent i Danmark, 69 procent i Finland, 74 procent i Norge och 55 procent i Sverige.[41] I Danmark och Sverige har ökningen av andelen elever som går vidare från grundskolenivån till gymnasiet varit större än i Finland och Norge. Men dessutom har ökningen av andelen elever i längre gymnasieutbildningar varit kraftigare i Danmark och Sverige än i Finland och Norge sedan 1990-talets början. Det kan ha påverkat genomströmningen negativt i de båda förstnämnda länderna jämfört med de sistnämnda.

[41] National Center for Education Statistics. International Education Indicators: A Time Series Perspective. Table 4. U.S. Department of Education (http://nces.ed.gov).

Till det kommer att insatserna för studiesvaga elever är utformade på olika sätt i de nordiska länderna. I Danmark och Finland finns som tidigare nämnts möjligheten att gå ett tionde frivilligt påbyggnadsår för de elever som upplever problem att klara de krav som ställs för behörighet för gymnasiestudier, något som nu också föreslås för svenskt vidkommande. I Danmark utnyttjar över hälften av eleverna denna möjlighet. [42] Både Danmark och Finland ger också elever med särskilda behov på grund av låg studiemotivation eller något funktionshinder möjlighet att följa en särskild form av yrkesutbildning. I Finland ges 7 procent av grundskoleeleverna specialundervisning på heltid. [43] Drygt 20 procent får specialundervisning på deltid. I Danmark finns produktionsskolor som erbjuder yrkesutbildning med inslag av teoretiska ämnen i arbetsplatsnära miljöer. Utbildningstiden kan variera men uppgår som längst till ett år. Målgruppen är personer under 25 år som har haft svårt att fullfölja en gymnasieutbildning. Andelen studerande på sådana skolor motsvarar mellan 5 och 10 procent av det totala antalet elever i gymnasial yrkesutbildning. I Finland finns också yrkesutbildning för elever med särskilda behov. [44] Andelen är även där mellan 5 och 10 procent av eleverna i gymnasial yrkesutbildning. En betydande andel av eleverna finns i undervisningsverksamhet som i Sverige skulle betraktas som särskoleundervisning.

[42] Undervisningsministeriet, Elevtal fordelt på uddannelse, alder, køn og institution (1978-2005) - Elevtal, 1978 til 2005 (www.uddannelsestatistik.dk).

[43] Julkunen, Ilse & Öhman, Johanna, Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth. National briefing paper Finland. European Commission. Tübingen 2005.

[44] Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe. Finland 2007 (www.eurydice.org).

Det individuella programmet i Sverige, som rymmer en större andel av det totala elevantalet i gymnasieskolan än de berörda utbildningarna i Danmark och Finland, och väl kommer närmast vad vi kan

kalla en utbildning för elever med särskilda behov, har inte alls haft samma målmedvetna arbetslivsanknytning.

En faktor som kan ha betydelse för den höga genomströmningen i Norge är uppföljningstjänsten (oppfølgingstjensten) för ungdomar upp till 20 års ålder.[45] Det är en motsvarighet till det kommunala uppföljningsansvaret i Sverige med den skillnaden att uppföljningstjänsten har en mer aktiv roll. I Sverige innebär uppföljningsansvaret att kommunerna är skyldiga att hålla sig informerade om unga som är under 20 år och inte går i gymnasieskolan medan det norska systemet innebär att kommunerna aktivt ska arbeta fram alternativ för dem som inte klarar skolan, huvudsakligen med sikte på att möjliggöra en återgång till gymnasiestudier.

[45] Opheim, Vibeke, Equity in Education. Country Analytical Report: Norway, NIFU, October 2004 (www.oecd.org/dataoecd/50/12/38692818.pdf).

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att det sannolikt finns flera faktorer som förklarar den relativt svaga genomströmningen i den svenska gymnasieskolan. En förklaring har med åldersgränsen i den svenska gymnasieskolan att göra. 20-årsgränsen gör att många elever inte hinner avsluta sin utbildning. En andra förklaring kan vara att många elever i Sverige inte är tillräckligt förberedda för gymnasiestudier. I Danmark och Finland finns möjligheten att komplettera grundskolan med ett tionde påbyggnadsår. I Norge är grundskolan tioårig. En tredje förklaring har med yrkesutbildningens uppläggning att göra. Inslagen av arbetsplatsförlagd utbildning är mindre omfattande i Sverige än i de andra nordiska länderna. Det kan påverka utbildningsresultaten negativt för de mindre studiemotiverade. Det förhållandet att yrkeselever och lärlingar kan få mer omfattande bidrag och lön under utbildningstiden i de andra nordiska länderna kan säkert också förklara att yrkesutbildningarna i Sverige relativt sett brottas med särskilt stora genomströmningsproblem.

Betydelsen av kompletterande ungdomsinsatser

Den aktiveringspolitiska trenden inom arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet har präglat ungdomsinsatserna i samtliga berörda länder, men den konkreta utformningen har varierat. I samtliga nordiska länder har olika slags sysselsättningsgarantier prövats för unga vuxna. I Danmark har utbildning varit helt dominerande. I Norge har ungdomsgarantin varit orienterad mot arbetspraktik. I Finland har insatserna varit mer varierade och omfattat både sysselsättnings- och utbildningsinsatser.[46]

[46] Konceptet har spridits utanför Norden. Inom ramen för Lissabonprocessen rekommenderar EU i dag medlemsländerna att tillämpa en ungdomsgaranti för att aktivera ungdomar som varit arbetslösa längre än sex månader.

Det finns ett antal aspekter på ungdomsinsatserna i dessa tre länder, som är särskilt värda att beakta ur ett svenskt perspektiv. I Sverige har det funnits en garanti som gått ut på att ungdomar och unga vuxna under 25 år skulle erbjudas någon form av aktivitet redan efter 100 dagars arbetslöshet. Den tidigare ungdomsgarantin har nu döpts

om till jobbgarantin och ansvaret har flyttats från kommunerna till arbetsförmedlingarna. Dessutom finns, som framhållits, ett kommunalt uppföljningsansvar för att spåra upp ungdomar under 20 år som inte studerar. En förändring av socialtjänstlagen år 1998 gjorde det också möjligt att villkora socialbidrag för arbetslösa ungdomar med krav på studier och/eller praktik.

En första aspekt som är värd att lyfta fram är samordningen av insatserna. I Sverige har detta varit ett stort problem.[47] Ansvarsfördelningen mellan gymnasieskolan (IV-programmen), socialtjänsten och arbetsförmedlingen har varit oklar. Det har också funnits uppenbara målkonflikter. De arbetsmarknadspolitiska insatserna inom ramen för den tidigare ungdomsgarantin finansierades av det statliga arbetsmarknadsverket men organiserats av kommunerna. Kommunerna ansåg att de inte fick tillräckligt med resurser för att långsiktigt planera verksamheten och stödja ungdomarna medan staten varit missnöjd med att insatserna inte varit tillräckligt fokuserade på jobb.[48] Här har alltså funnits en tydlig spänning mellan den socialpolitiska intentionen med verksamheten på kommunal nivå och de mer arbetsmarknadspolitiska intentionerna på statlig nivå. Kommunerna har velat spara på försörjningsstödsutgifter medan staten sett det kommunala ansvaret som en möjlighet att befria sig från ansvaret för arbetslösa ungdomar och unga vuxna.

[47] Samordningsproblemen berörs utförligt i ett betänkande från utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning: SOU 2007:18 Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar.

[48] Fokus08. En analys av ungas utanförskap. Ungdomsstyrelsen 2009.

Uppföljningsansvaret i Sverige har främst handlat om ett informationsansvar, d.v.s. kommunerna ska hålla sig informerade om ungdomars sysselsättning. Det har inte funnits några förpliktelser om kontakter och aktiva insatser från kommunernas sida. Dessutom har ansvaret enbart gällt till dess ungdomarna fyllt 20 år. I Danmark, Finland och Norge har betoningen snarast legat på att nå fram till ungdomar och unga vuxna som inte fullbordat en gymnasieutbildning, åldern har varit mindre betydelsefull i sammanhanget. Granskningar av uppföljningsansvaret som genomförts av Skolverket och av Ungdomsstyrelsen visar också på stora brister i Sverige.[49]

[49] Fokus 08. Fokus08. En analys av ungas utanförskap. Ungdomsstyrelsen 2009 samt Skolverket, Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret, Stockholm 2006.

Vi kan också konstatera att utbildningsinsatserna varit små i Sverige jämfört med i de andra länderna. De tilltagande svårigheterna för många ungdomar i Sverige med att fullborda sina gymnasiestudier parallellt med en hög arbetslöshet i åldrarna 20–24 år har inte pararerats med ökade utbildningsinsatser. Möjligheterna att studera alternativa yrkesutbildningar på gymnasial nivå saknas t.ex. i stor utsträckning i Sverige. Dessutom har arbetsmarknadsutbildningen inte varit avsedd att rymma arbetslösa under 25 år. Givet det begränsade utbudet av yrkesutbildning inom Komvux, folkhögskolornas begränsade utbildningsvolymer och den 20-årsgräns som gäller för studier i den svenska gymnasieskolan har möjligheterna att få grundläggande

yrkesutbildning för unga vuxna varit mycket små.

Sverige skiljer ut sig också vad gäller den skarpa gränsdragningen mellan utbildning och arbetsträning inom arbetsmarknadspolitiken och det reguljära utbildningssystemet. I Sverige har utbildningsinsatserna inom arbetsmarknadspolitikens ram mer och mer skilts från det reguljära utbildningssystemet. Grunduppfattningen har varit att den arbetsmarknadspolitiskt finansierade utbildningen ska eliminera tillfälliga flaskhalsar och kortsiktigt uppkomna kompetensbrister på arbetsmarknaden och främst avse kvalifikationer som kan tillgodoses inom en utbildningstid på maximalt ca ett år. Till detta har kommit uppfattningen att reguljär utbildning av rättviseskäl inte bör erbjudas inom arbetsmarknadspolitikens ram. Det skulle vara orättvist och skapa en rad incitamentsrelaterade problem på utbildningsområdet om många arbetslösa får sina yrkesutbildningar finansierade med aktivitetsstöd medan andra får söka ordinarie studiemedel. I de andra länderna, framför allt i Danmark, har man gjort helt andra bedömningar. Utgångspunkten har istället varit att en fullbordad gymnasieutbildning ska ses som en rättighet. Dessutom har man pekat på en fördelningspolitisk effektivitetsvinst: de som står längst ifrån utbildningssystemet och som löper störst risk att fastna i en socialt marginaliserad position har fått både en utbildning och en försörjning på godtagbar nivå.

Det har gjorts åtskilliga effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser. I Sverige ger många av dem en negativ bild av insatsernas resultat i termer av jobb och inkomstutveckling, samtidigt som bilden är något mindre mörk när det gäller uppgifterna om antalet som påbörjar en reguljär utbildning efter att ha deltagit i ett ungdomsprogram. [50] Motsvarande studier om effekterna av ungdomsinsatser i Danmark ger en något mera positiv bild, framför allt vad gäller övergången till reguljära studier. [51] Dessutom framhålls betydelsen av att bryta långa arbetslöshetsperioder, inte minst för att minska risken för stigmatisering. I en norsk effektutvärdering av ungdomsgarantin ges också en mer positiv bild.[52] Framför allt betonas att man har lyckats uppnå målet att aktivera långtidsarbetslösa. Resultaten i termer av arbete för långtidsarbetslösa efter avslutat programdeltagande pekar också i positiv riktning. Däremot är inte övergångar till reguljära studier särskilt vanligt förekommande, vilket kanske inte heller var att vänta med tanke på den norska ungdomsgarantins inriktning på arbetspraktik.

[50] Carling, Kenneth & Larsson, Laura, "Does early intervention help the unemployed youth?", Labour Economics, vol 12, 2005. Se även Forslund, Anders & Nordström Skans, Oskar, (Hur) hjälps ungdomarna av arbetsmarknadspolitiska program för unga? IFAU 2006.

[51] Jensen, P, Rosholm, M & Svarer, M, "The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions", European Journal of Political Economy, vol. 19 2003.

[52] Hardoy, Inés, Røed, Knut, Torp, Hege & Zhang, Tao, "Ungdomsgarantien for 20-24-åringer: Har den satt spor?" Rapport 2006:4, Institutt for samfunnsforskning.

För att sammanfatta: Vad vi talar om här är i grunden de olika nationella systemens effektivitet ur ett bredare socialt rättviseperspektiv. Det handlar både om ungdomsinsatsernas betydelse när det gäller att motverka arbetslöshet och social marginalisering och om i vil-

ken utsträckning systemen förmår kompensera för att individer med olika kön, klass och etnicitet har olika svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Jämförelserna talar för att det svenska systemet är sämre på att fånga upp dem som har svårigheter att fullfölja det reguljära utbildningssystemet. För många hamnar utanför, vilket inte minst illustreras av de relativt höga andelarna unga som är ekonomiskt inaktiva, d.v.s. de står utanför såväl arbetsmarknaden som utbildningssystemet.

Folkhögskolorna borde kunna ges en viktig roll för att minska utanförskapet.

4. FOLKHÖGSKOLORNAS ARBETE MED UNGA OCH SOCIALT UTSATTA

Folkhögskolan har långa traditioner i Sverige och de första skolorna etablerades för lite drygt 140 år sedan. Folkhögskolan var till en början en skolform starkt bunden till jordbruket och bondeklassens behov. I takt med att industrialiseringen och urbaniseringen omvandlade samhällsvillkoren och nya folkrörelser växte fram, breddades successivt folkhögskolornas sociala rekryteringsbas. Det sistnämnda skedde inte friktionsfritt. Det finns alltid en misstro mot förändringar och nya sociala rörelser. Men anpassningsförmågan fanns där. Enskilda och landstingsdrivna skolor kompletterades med allt fler rörelsedrivna skolenheter. Mångfalden av huvudmän består. Av totalt 148 folkhögskolor drivs idag 107 i olika folkrörelseanknutna eller enskilda organisationers regi.

Ett centralt uppdrag för folkhögskolorna har under senare decennier varit att ge kompletterande utbildning för unga vuxna och medelålders personer som saknat fullbordad 9-årig grundskola eller som inte förvärvat en gymnasieutbildning. Folkhögskolans allmänna kurser har erbjudit möjligheter till högre medborgerlig bildning och fördjupat samhällsengagemang. Utbildningarna har också erbjudit en plattform för vidare studier på högskole- och universitetsnivå för dem som så önskat. Vid sidan av de allmänna kurserna har det hela tiden funnits särskilda eller yrkesinriktade kurser, t.ex. för blivande fritidsledare och journalister. För tillträde till de sistnämnda utbildningarna förutsätts ofta fullbordad gymnasieutbildning.

Generellt sett har utbildningsnivån höjts dramatiskt i samhället. Under senare decennier har det inneburit att allt fler omfattats av en utbildning på gymnasial nivå. Enligt SCB:s utbildningsstatistik minskade andelen av befolkningen som saknade en utbildning på gymnasial (efterobligatorisk) nivå från ungefär 90 procent 1930 till drygt 50 procent 1970.[53] År 2008 uppgick andelen i åldrarna mellan 25 och 64 år utan erfarenhet av utbildning på gymnasial nivå (eller högre) till 15 procent.[54] Enbart Kunskapslyftet som introducerades 1997 och avrundades 2002 och omfattade en volym på 100 000 vuxenutbildningsplatser/år, varav 10 000 var vikta för folkhögskolorna, ledde till att andelen vuxna utan gymnasieutbildning minskade med flera procentenheter.

Den höjda utbildningsnivån innebär nya förutsättningar för folkhögskolorna. Det gamla uppdraget att erbjuda utbildningsmöjligheter för

[53] SCB. Befolkningens utbildning. Tabeller och diagram. Utbildningsnivå 1930, 1970 och 2000. http://www.scb.se/Pages/ProductTables____9575.aspx.

[54] SCB. Befolkningens utbildning. Tabeller och diagram. Utbildningsgrupper 2000-2008 efter kön, 25-64 år. http://www.scb.se/Pages/ProductTables____9575.aspx.

en grupp relativt väletablerade men lågutbildade yngre och medelålders svenskar blir inte lika framträdande. Den långsiktiga trenden har också varit att de allmänna kurserna har minskat sin andel av det totala utbildningsutbudet. Under 1970- och 80-talen minskade de allmänna kurserna sin andel från närmare 70 procent till ca 40 procent av verksamheten.[55] Samtidigt kan man konstatera att andelen studerande på allmänna kurser ökade på 1990-talet som ett resultat av satsningarna på Kunskapslyftet. Under de senaste 15 åren har också arbetsmarknadspolitiskt initierade kurser, d.v.s. verksamhet som utvecklats i samverkan med Arbetsförmedlingarna, och annan typ av uppdragsutbildning spelat en allt större roll för folkhögskolornas verksamhet, inte minst för att kompenserande för de realt urholkade statsbidragen. Vi återkommer till detta, men det ska betonas att det förhållandet att den genomsnittliga utbildningsnivån har höjts så påtagligt inte innebär att folkhögskolans klassiska betydelse som en utbildning för de mindre bemedlade och privilegierade i samhället skulle förlora i aktualitet. Uppdraget kvarstår, men insatserna måste anpassas för att möta en förändrad problembild.

[55] SOU 2004:30 Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor, s. 54.

Folkhögskolornas förmåga att utveckla nya verksamheter som ligger väl i linje med skolornas historiska roll att prioritera mindre privilegierade samhällsgrupper framträder tydligt på flera områden. Ett exempel är de omfattande utbildningsinsatserna riktade till funktionshindrade grupper. Här spelar folkhögskolan en betydande roll. Antalet deltagare med olika slags funktionshinder på de långa kurserna ökade från 2 380 till 5 040 under tioårsperioden mellan läsåren 1997/98 och 2007/08.[56] Det betyder i sin tur att andelen elever med funktionshinder på de långa kurserna, av det totala antalet elever på dessa kurser, ökade från ca 12 procent till strax under 19 procent. Ett annat exempel gäller elever med invandrarbakgrund på de långa kurserna. Personer med invandrarbakgrund var länge underrepresenterade på de långa kurserna och utgjorde bara drygt 7 procent av elevantalet år 1997. Läsåret 2007/08 hade andelen elever med invandrarbakgrund ökat till drygt 15 procent.[57] Expansionen har varit särskilt påtaglig på de allmänna kurserna där personer med invandrarbakgrund nu utgör drygt 30 procent av deltagarna. Det är alltså de allmänna kurserna som främst riktar sig till personer som behöver komplettera tidigare grundskole- och gymnasieutbildning. Deltagarna på dessa kurser kommer oftast från mindre privilegierade sociala bakgrundsförhållanden jämfört med deltagarna på särskilda kurser.

[56] SCB. Utbildning och forskning. Deltagare med funktionshinder i statsbidragsberättigade folkhögskolekurser efter typ av funktionshinder och kurstyp. Termin 1997/1VT-2007/2HT. http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Produkt.asp?produktid=UF0510&lang=1.

[57] SCB. Utbildning och forskning. Deltagare med utländsk bakgrund i långa folkhögskolekurser efter kurstyp och kursinriktning. Termin 1997/1VT-2006/2HT. http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Produkt.asp?produktid=UF0510&lang=1.

Fram till 1991 sorterade folkhögskolorna under Skolöverstyrelsen. Verksamheten styrdes via ett detaljerat regelverk och SÖ fördelade statsbidraget till skolorna. 1991 överfördes ansvaret för fördelningen av statsbidraget till Folkbildningsrådet, som nu fick myndighetsfunktioner vid sidan av sin roll som intresseorganisation för folkbildningens

organisationer, och styrningen lades om i enlighet med målstyrningsprinciper. I likhet med den offentliga styrningen på andra områden skulle övergripande och uppföljningsbara mål ersätta behovet av detaljstyrning. Folkbildningsrådet fick ansvaret för att folkhögskolorna levde upp till de av staten definierade målen för statsbidragen, bland annat att minst 15 procent av bidragen skulle reserveras för prioriterade grupper.[58] Därmed skulle det skapas ett större utrymme för flexibilitet och mångfald. Lokala intressenter skulle få ett större utrymme för att påverka verksamheternas utveckling och inriktning, vilket låg väl i linje med den gamla frihetliga traditionen på folkhögskoleområdet.[59] Folkhögskolan är ju inte någon läroplansstyrd verksamhet. Utgångspunkten har alltid varit att varje skola ska bestämma sin verksamhetsinriktning med utgångspunkt från en lokalt förankrad idéprofil. Folkhögskolans intressenter har alltid framhållit betydelsen av en skolform som eftersträvar att ge särskilt utrymme för socialt missgynnade grupper, som tar sikte på att utjämna utbildningsklyftor och kulturell ojämlikhet.

[58] SOU 1996:159 Folkbildningen – en utvärdering, s. 161.

[59] Berndtsson, Rolf, Nya folkhögskolor. En uppföljningsstudie av de folkhögskolor som blivit självständiga mellan åren 1991 och 2000. Stockholm: Folkbildningsrådet. 2003.

Fram till för några år sedan definierades särskilda målgrupper för folkhögskolornas verksamhet. Det handlade bland annat om lågutbildade, invandrare, handikappade och arbetslösa. I den senaste folkbildningspropositionen från 2006 talas det inte längre om målgrupper utan man formulerade istället fyra övergripande syften och sju verksamhetsområden som ska vägleda fördelningen av de statliga anslagen till folkbildningen i stort.[60] Det heter att syftet med statens bidrag till folkbildande verksamhet är att stärka och utveckla demokratin, att stärka individers förmåga att påverka sin livssituation och öka engagemanget i samhällslivet, att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån generellt samt avslutningsvis att öka intresset för kulturlivet. Syftena omfattar som framgår både kulturella och sociala dimensioner.

[60] SFS 1991:977 Om statsbidrag till folkbildningen.

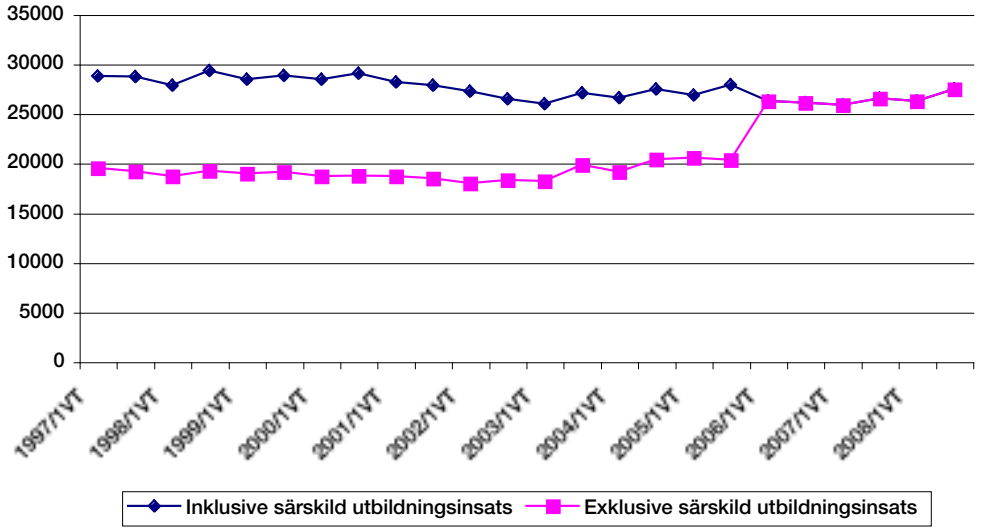
Även de sju verksamhetsområden som lyfts fram spänner över breda områden. Det finns några som är särskilt relevanta när vi fokuserar på folkhögskolornas betydelse för de sociala villkoren i allmänhet och för ungas etableringsmöjligheter i synnerhet: dessa handlar om det mångkulturella samhällets utmaningar, den demografiska utmaningen och det livslånga lärandet. Med det mångkulturella samhället syftar man på verksamhet som underlättar integration och motverkar diskriminering på grundval av etnicitet. Den demografiska utmaningen syftar på effekterna av den ökade andelen äldre och indirekt behovet av att minska den samlade försörjningsbördan genom att underlätta för yngre att snabbare etablera sig i samhällslivet och på arbetsmarknaden. Under de senaste 20 åren har trenden varit den motsatta. Det livslånga lärandet syftar på en klassisk uppgift för vuxenutbildningen, att erbjuda möjligheter till omställning mitt i livet.

Denna uppgift framstår också som allt mer betydelsefull i ljuset av den ökade rörligheten på arbetsmarknaden och de generellt stigande kompetenskraven. I den ekonomiska forskningen har också utbildningen i allmänheten och tillgången till fortlöpande kompetensutveckling framställts som allt väsentligare för förnyelse och uthållig ekonomisk tillväxt. Vi ska ta fasta på ett par av dessa verksamhetsområden längre fram, den demografiska utmaningen och det livslånga lärandet.

Folkhögskolornas kursutbud

Som nämnts tidigare omfattar folkhögskolorna en rad olika kurstyper. Man skiljer vanligtvis mellan långa och korta kurser. Långa kurser omfattar minst 15 dagar. I folkhögskolornas barndom skilde man på vinterkurser, som ofta var reserverade för unga män, och sommarkurser för unga kvinnor. I dag kan man välja att läsa flera år, t.ex. för att skaffa sig allmän gymnasiekompetens (upp till tre år) eller för att utbilda sig till fritidsledare eller journalist. De långa kurserna kan i sin tur delas upp i allmänna kurser och särskilda kurser där de allmänna kurserna främst vänder sig till personer som behöver grundskole- och gymnasiekompetens. De särskilda kurserna är inriktade på ett speciellt ämne eller yrkesområde. Under den senaste dryga tioårsperioden har antalet elever på långa kurser utvecklats som framgår av figur 9 nedan.

Figur 9. Totalt antal deltagare på långa folkhögskolekurser åren 1997–2008.



Källa: SCB. Utbildningsstatistik. Uppgifterna är terminsindelade, d.v.s. för varje år anges antalet elever på vårterminen respektive höstterminen.

Antalet elever har som framgår av figuren varit relativt stabilt över tid. Fram till 1 januari 2006 ingår de kurser som finansierades inom ramen för den så kallade särskilda utbildningsinsatsen. Den sistnämnda utgjorde fortsättningen på Kunskapslyftet och omfattade så sent som år 2005 ca 7 000 elever. Kurserna var i huvudsak allmänt inriktade och vände sig till individer som behövde läsa in grundskole- och gymnasiekompetensen. Det är mot den bakgrunden rimligast att jämföra de utbildningar som finansierades via anslaget för särskilda utbildningsinsatsen med de allmänna kurserna. De hade samma syfte. Skillnaden var emellertid att genomsnittsåldern för deltagarna i de förstnämnda kurserna var högre.

Hur ser då fördelningen ut mellan särskilda kurser och allmänna kurser? Som framgick i inledningen av rapporten fanns det under 1970- och 80-talen en trend mot att de allmänna breda kurserna minskade sin andel av det totala utbildningsutbudet. Istället ökade inslagen av särskilda kurser och uppdragsutbildning, inte minst facklig kursverksamhet. Denna trend kunde åtminstone delvis ses som en anpassning till det förhållandet att den genomsnittliga utbildningsnivån i befolkningen hela tiden ökade. På 1990-talet bröts mönstret. Folkhögskolornas socialt och utbildningsmässigt kompenserande uppdrag betonades starkare. Efter 1991 etablerades också 20 nya folkhögskolor i landet. Rolf Berndtsson beskriver i sin bok Nya folkhögskolor hur dessa skolor i hög grad återspeglade folkhögskolevärldens anpassning till nya sociala förutsättningar.[61]

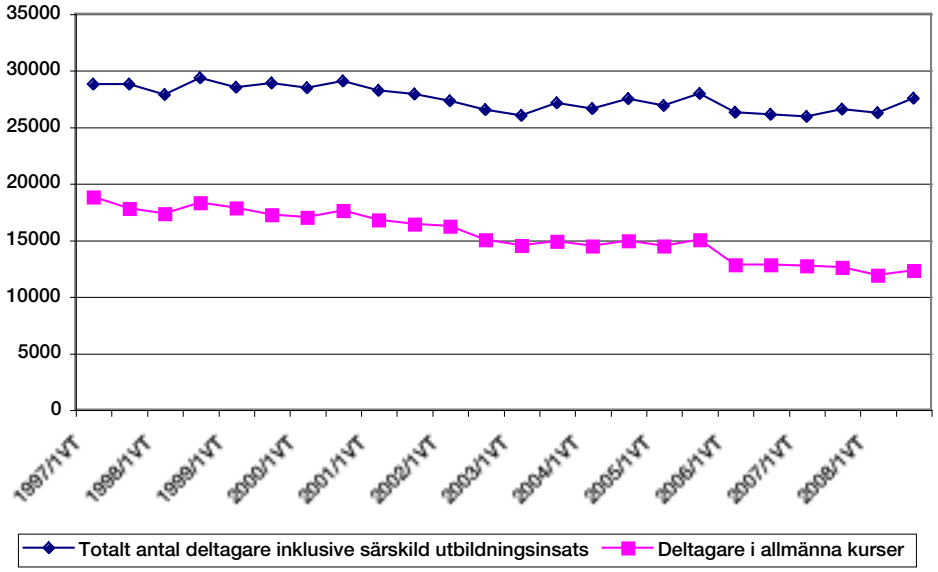
[61] Berndtsson, Rolf, a.a., Stockholm: Folkbildningsrådet. 2003.

Ett framträdande mönster är att andelen internatelever har minskat. Fler elever bor hemma eller läser på skolor som helt saknar internat, så kallade externatfolkhögskolor. I början av 1970-talet bodde ungefär 60 procent av samtliga elever på folkhögskolorna på internat. Höstterminen 2001 hade den andelen minskat till ca 25 procent. På de nygrundade skolorna var andelen enbart drygt 10 procent.[62] En förklaring till detta fenomen är att folkhögskolorna i allt större utsträckning har orienterat sig mot storstadsregionerna. I storstäderna finns det en rad förhållanden som talar emot internatboende, bland annat höga boendekostnader. Men förskjutningen mot en minskad andel internatboende kan också ses som ett uttryck för att skolorna vänder sig till nya grupper, framför allt yngre individer och personer med invandrarbakgrund som är mindre intresserade och har sämre ekonomiska förutsättningar att bo på internat.

[62] Berndtsson, Rolf, a.a., s. 151.

Antalet elever på allmänna kurser i relation till den totala elevvolymen har utvecklats som följer under den senaste tioårsperioden.

Figur 10. Deltagare i allmänna kurser i relation till totalt antal deltagare på långa folkhögskolekurser åren 1997–2008.



Källa: SCB. Utbildningsstatistik.

Som framgår av figur 10 har det varit en viss nedgång i antalet deltagare i allmänna kurser medan antalet elever på särskilda kurser ökat med ca 40 procent under perioden. Den fallande tendensen i antalet deltagare i allmänna kurser kan emellertid helt förklaras med avvecklingen av Kunskapslyftet och den särskilda utbildningsinsatsen. Bortser man från dessa så har volymerna i de allmänna kurserna snarast ökat under tidsperioden. Uppgifterna talar alltså för att det finns ett fortsatt stort behov av allmän och grundläggande utbildning vid folkhögskolorna, vid sidan av de mer specialiserade och yrkesinriktade kurserna. Detta är inte heller förvånande mot bakgrund av vad vi vet om behovet av komplement till såväl gymnasieskolan och Komvux för stora grupper i samhället med ofullständig utbildning på grundläggande nivå; ungdomar, unga vuxna och personer med invandrarbakgrund. Ca 20 procent av dem som läser allmän kurs på folkhögskolan läser kurser som ligger på grundskolenivå.

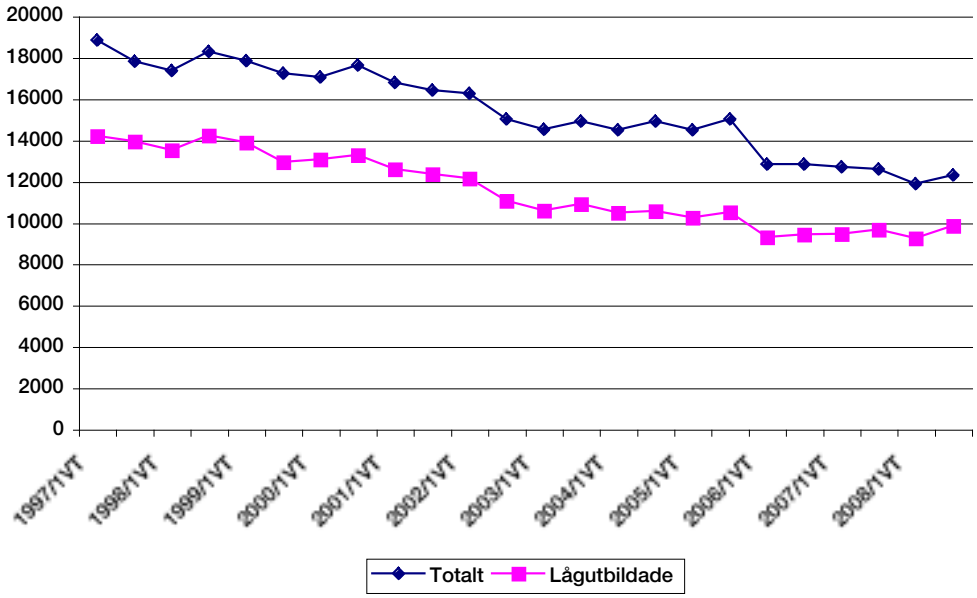
Vilka är det som läser på de allmänna kurserna?

Vad vet vi då mer precist om vilka som läser på folkhögskolekurserna? Frågan är angelägen i perspektivet av folkhögskolornas särskilda uppdrag att motverka utbildningsklyftor, social och kulturell ojämlikhet. Nästa fråga är vilken betydelse skolorna har för de unga, d.v.s. som ett instrument för dem som inte lyckats fullborda sina studier inom gymnasieskolans ram.

Ett första steg kan vara att titta lite närmare på utbildningsbakgrunden hos dem läser på allmänna kurser. På de särskilda kurserna har

andelen deltagare som saknar fullbordad gymnasieutbildning minskat markant, vilket illustrerar att dessa kurser vänder sig till personer med en annan bakgrund och ett annat behov jämfört med de allmänna kurserna. Många av kurserna ges på eftergymnasial nivå och förutsätter att deltagarna har fullbordat en gymnasieutbildning. Andelen deltagare på särskilda kurser som har en utbildning som maximalt motsvarar 2 år på gymnasiet har minskat från ca 40 procent 2007 till ca 25 procent 2008. 2008 hade 75 procent av deltagarna lägst en 3-årig gymnasieutbildning. På de allmänna kurserna ser utbildningsbakgrunden helt naturligt väldigt annorlunda ut, vilket också framgår av figur 11.

Figur 11. Totalt antal deltagare i långa allmänna kurser (inklusive särskild utbildningsinsats) samt antal lågutbildade åren 1997–2008.

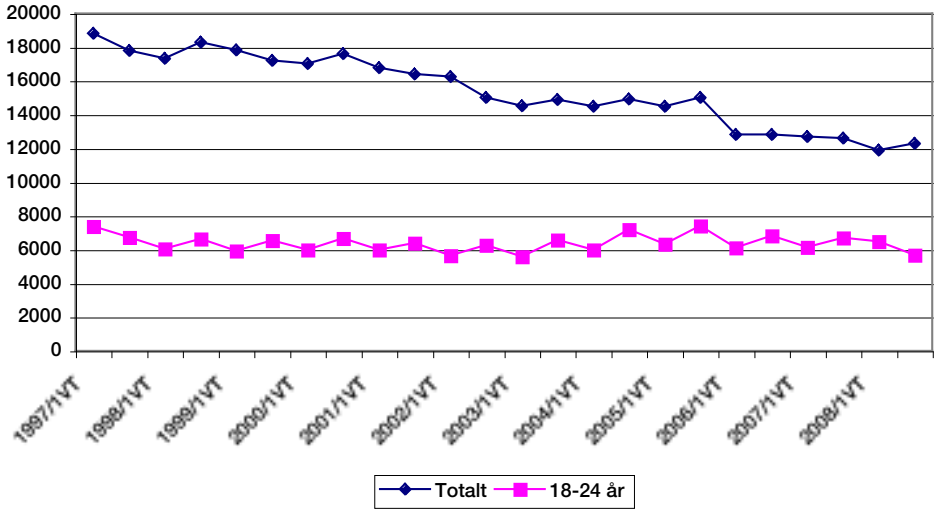


Källa: SCB. Utbildningsstatistik.

I medeltal har 75 till 80 procent av deltagarna på de allmänna kurserna en utbildning som motsvarar högst 2 år på gymnasium. Det är också uppenbart att utbildningsnivån hos dem som påbörjar allmänna kurser har sjunkit över tid. 1997 saknade ca 35 procent av dem som räknas som lågutbildade i figur 11 helt gymnasieutbildning eller hade avbrutit en gymnasieutbildning. 65 procent hade en 2-årig gymnasieutbildning. År 2008 hade det stora flertalet enbart en grundskoleutbildning eller en avbruten gymnasieutbildning. Förklaringen till det är att andelen elever med invandrarbakgrund ökade markant under perioden. Det samma gällde andelen yngre deltagare. Det var helt enkelt färre som hade erfarenhet av det gamla 2-åriga linjegymnasiet (som alltså successivt ersattes av det 3-åriga programgymnasiet under 1990-talet). Den stora andelen lågutbildade innebar att de allmänna kurserna i hög grad nådde fram till en central målgrupp: de som saknade fullständig gymnasiekompetens.

Hur förhöll det sig då med andelen unga deltagare?

Figur 12. Totalt antal deltagare i långa allmänna kurser (inklusive särskild utbildningsinsats) samt antal deltagare i åldern 18–24 år åren 1997–2008.



Källa: SCB. Utbildningsstatistik.

Som framgår av figur 12 har antalet unga deltagare i åldrarna 18-24 år varit relativt stabilt under perioden. Eftersom det totala antalet kursdeltagare har minskat något som en följd av utfasningen av Kunskapslyftet och den särskilda utbildningsinsatsen, där de yngre utgjorde en något mindre andel, har den procentuella andelen unga deltagare ökat något över tid. Idag är drygt 50 procent av deltagarna i allmänna kurser i åldern 18-24 år. Till detta kan läggas att under år 2008 gjorde andelen deltagare i åldern 25-29 år 13 procent av det totala antalet deltagare. Det är alltså en markant övervikt för ungdomar och unga vuxna på de allmänna kurserna. Övervikten är något högre på de allmänna kurserna än på de särskilda kurserna. Det kan tilläggas att drygt 20 procent av deltagarna på samtliga långa kurser år 2007 befann sig i åldern mellan 18 och 20, d.v.s. de befann sig i en ålder där de fortfarande sorterade under det kommunala uppföljningsansvaret. 2 600 av dessa saknade fullbordad gymnasieutbildning, vilket talar för att de deltog i allmänna kurser, och det var fler 19-åringar än 20-åringar. Det förstärker i sin tur bilden av folkhögskolan, och då särskilt de allmänna kurserna, som ett viktigt socialpolitiskt såväl som ungdomspolitiskt komplement till ungdomsskolan.

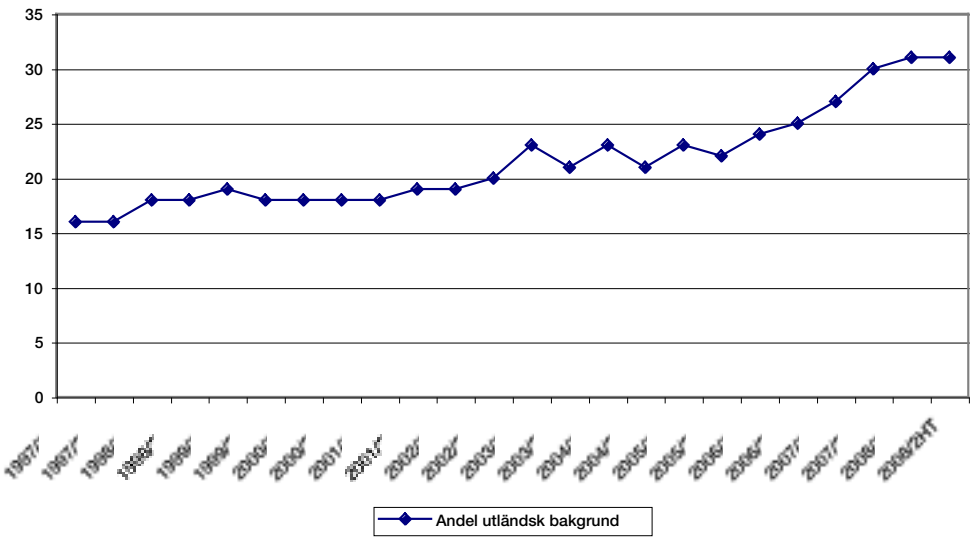
Ser vi däremot på antalet deltagare i åldergruppen under 18 år så var det ytterst begränsat. Statsbidrag för studerande på folkhögskolorna utgår enligt förordningen enbart för elever som är 18 år och uppåt. På de särskilda kurserna får skolorna anta yngre elever, men på de allmänna kurserna krävs särskild dispens. På de särskilda kurserna

var i genomsnitt för vår- respektive höstterminen 2008 235 deltagare under 18 år.[63] På de allmänna kurserna fanns det inga deltagare i så låg ålder. Via samarbete med gymnasieskolor inom ramen för individuella programmet tog folkhögskolorna i landet emot strax under 280 elever i genomsnitt under 2008. Det är ett relativt lågt antal, i synnerhet i perspektivet av den betydelse som folkhögskolorna ibland getts i den politiska debatten om gymnasieskolan i allmänhet och gymnasieskolans individuella program i synnerhet. Andelen har varit låg och har legat på i stort sett samma nivå sedan 1990-talets början. Det talar i sin tur för de svårigheter som finns att hitta fungerande former för samverkan mellan folkhögskolorna och gymnasieskolorna, något vi ska återkomma till. Men det illustrerar kanske också det begränsade intresse som finns på folkhögskolorna när det gäller att rekrytera deltagare som är under 18 år. Många företrädare för folkhögskolan upplever sannolikt att man saknar resurser att hantera elever med så pass allvarliga sociala problem som det här ofta handlar om. Dessutom bygger folkhögskoletraditionen i hög grad på frivillighet och individuell motivation. Här handlar det om elever som motvilligt hänvisas till studier och som har en mycket begränsad motivation för skolarbete – alldeles oavsett skolform.

[63] Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden. UF 22 SM 0901. Folkhögskolan vår- och höstterminen 2008. Tabell 2a och 2b, s. 17-18.

Andelen deltagare på de allmänna kurserna med utländsk bakgrund har ökat markant under den senaste tioårsperioden, vilket framgår av figur 13 nedan.

Figur 13. Andel deltagare med utländsk bakgrund på långa allmänna kurser (inklusive särskild utbildningsinsats) åren 1997–2008.



Källa: SCB. Utbildningsstatistik.

Sedan 1997 har andelen deltagare med utländsk bakgrund i stort sett fördubblats, från drygt 15 till 30 procent. Det ökade antalet dagfolkhögskolor i storstadsområdena är en förklaring till denna expansion.

Det betyder alltså att skolorna har blivit betydligt bättre på att nå ut till en grupp som på senare år pekats ut som allt väsentligare för att folkhögskolorna ska kunna bidra till målen att motverka diskriminering och underlätta integration – och att skolorna i högre grad ska bli en del av det mångkulturella samhället.[64]

Om detta kan sägas gälla för de allmänna kurserna, är inte bilden alls den samma på de särskilda kurserna. På de särskilda kurserna uppgick andelen deltagare med utländsk bakgrund till drygt 8 procent 2008.[65] Det var förvisso en ökning från ca 3 procent 1997. Men den fortsatt låga nivån illustrerar ändå att personer med utländsk bakgrund är kraftigt underrepresenterade på dessa kurser. En förklaring till den låga andelen kan vara att utbildningarna i högre grad ges på internatbaserade folkhögskolor och att tillträde till kurserna förutsätter en starkare utbildningsbakgrund, t.ex. fullbordad gymnasieutbildning.

[64] Detta framhölls som ett mycket högt prioriterat mål i det rådslag som Folkbildningsrådet arrangerades för ett antal år sedan och som sedan presenterades i rapporten Folkbildningens framsyn. Framtidens folkbildning, roll och uppgifter. Folkbildningsrådet 2004.

[65] Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden. UF 22 SM 0901. Folkhögskolan vår- och höstterminen 2008. Tabell 2a och 2b, s. 17-18.

Hur går det för folkhögskoledeltagare?

Frågan är då hur det går för elever som har läst en folkhögskoleutbildning. I tidigare avsnitt har vi konstaterat att effekterna av att inte fullborda en gymnasieutbildning är oerhört negativa. Så kallade dropouts från gymnasieskolan är starkt överrepresenterade bland ungdomar och unga vuxna med låga inkomster, bland arbetslösa och försörjningsstödsberoende. Hur går det då för dem som lämnar folkhögskolan? Hur ser genomströmningen ut?

Till att börja med kan man fråga sig om genomströmningen är ett lika stort problem i folkhögskolan som i gymnasieskolan. Det finns naturligtvis anledning att misstänka att problemet är betydande med tanke på att folkhögskolan, och då främst de allmänt inriktade kurserna, rekryterar elever från mindre gynnade sociala miljöer. Folkbildningsrådet rapporterar kontinuerligt till regeringen om studieresultaten på folkhögskolornas olika utbildningar. I den senaste rapporten *Studieomdöme, behörighet och avbrott i folkhögskolan 2007-2008* konstateras också att avbrottsmönstret skiljer sig påtagligt mellan allmänna kurser och särskilda kurser.[66] Läsåret 2007/08 avbröt 19 procent av deltagarna på allmänna kurser sin utbildning. Motsvarande andel på särskild kurs var 7 procent. Sammantaget innebar det av andelen dropouts uppgick till 13 procent under det aktuella läsåret. Avbrottsfrekvensen kan jämföras med motsvarande andel i gymnasieskolan som överstiger 20 procent och har gjort så sedan 1990-talet.[67] Avbrottsfrekvensen är alltså något lägre på de allmänna kurserna än i gymnasieskolan, vilket måste ses som ett relativt gott resultat med tanke på att de allmänna kurserna vänder sig till individer med mindre socialt privilegierade förhållanden och att eleverna också är äldre, vilket talar för att alternativen till studier är mer uppenbara (det handlar då

[66] Studieomdöme, behörighet och avbrott i folkhögskolan 2007-2008. Folkbildningsrådet. Stockholm 2009.

[67] Rapport 322 2008. Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapssammanställning. Skolverket. Stockholm 2008, s. 18.

inte bara om förvärvsarbete utan om t.ex. föräldraledighet, värnplikt, etc.).

Vad vet vi då om var eleverna tar vägen efter sina folkhögskolestudier? SCB har gjort en enkätbaserad uppföljning av elever som studerade på folkhögskolornas långa kurser läsåret 2002/2003.[68] Enkätuppgifterna avsåg i huvudsak de tidigare folkhögskoleelevernas verksamhet under tre mätveckor år 2006. Ungefär en tredjedel av deltagarna omfattas av undersökningen. Enbart de elever som fullföljt sina studier ingick i uppföljningen. Ca 25 procent av de tidigare folkhögskoleeleverna studerade på högskola eller universitet år 2006. Ungefär 40 procent hade deltagit i utbildning på högskolenivå efter det att de avslutat folkhögskolestudierna. Bland dem som följt allmänna kurser deltog ca 35 procent i utbildning under undersökningsveckorna år 2006. Ca 30 procent deltog i utbildning på högskole- och universitetsnivå. Till detta ska läggas att över 50 procent förvärvsarbetade. Drygt 10 procent var arbetslösa vid något tillfälle under mätveckorna. Bland dem som deltagit i folkhögskoleutbildning inom den särskilda utbildningsinsatsen, d.v.s. uppföljningen av Kunskapslyftet, förvärvsarbetade närmare 60 procent under mätveckorna. Andelen studerande var däremot lägre, drygt 20 procent. Det illustrerar i sin tur att de som studerade inom den särskilda utbildningsinsatsen i betydligt mindre utsträckning än deltagare på allmänna kurser såg grundläggande behörighet för högskolestudier som ett viktigt motiv för att läsa på folkhögskola. Det handlade ju också om äldre personer.

[68] Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden. UF 38 SM 0601. Folkhögskoleuppföljning 2006. Enkätundersökning bland personer som avslutade långa kurser i folkhögskolan läsåret 2002/03.

Bland deltagarna på de särskilda kurserna såg sysselsättningsmönstret annorlunda ut. Det var en högre andel som förvärvsarbetade under mätveckorna år 2006. Bland dem som läste särskilda kurser på gymnasial nivå studerade också en något högre andel på högskole- och universitetsnivå, strax under 40 procent. Skillnaderna jämfört med deltagarna i allmänna kurser bör inte förvåna. De som läst på särskilda kurser har som påtalats en starkare socioekonomisk bakgrund än deltagare på allmänna kurser, något som i sin tur borde tala för att en större andel förvärvsarbetar och studerar efter folkhögskolestudierna.

Uppföljningen talar sammantaget för en relativt framgångsrik etablering på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet, i synnerhet om man tar hänsyn rekryteringsmönstret och den sociala bakgrunden hos de elever som läser på folkhögskolornas allmänna kurser.

Tittar man närmare på uppgifter som rör individer i åldrarna 20–24 år som läst en folkhögskoleutbildning åren 2002–2006 framkommer samma positiva resultat. Tyvärr tillåter inte statistiken en uppdelning mellan personer som läst allmän kurs respektive särskild kurs. Nedan följer en uppställning av huvudsaklig inkomst ett år efter avslutade folkhögskolestudier.

Tabell 4. Huvudsaklig inkomst ett år efter avslutade folkhögskolestudier, åren 2002-2006. Samtliga deltagare i långa kurser i åldern 20-24 år. Andelar/procent.[69]

Inkomsttyp	Svenskfödda	Andra gen. invandrare	Utrikes födda
Förvärvsarbete	64	63	60
Studierelaterade inkomster	22	20	28
Arbetslöshetsunderstöd	5	6	4
Försörjningsstöd	1	3	5
Övriga inkomster	8	8	3

Källa: Lisadatabasen. SCB. Övriga inkomster kan vara allt från föräldrapenning till sjukpenning och värnpliktsersättning.

[69] Tack till John Östh, Uppsala universitet, som levererat det statistiska underlaget till tabellen.

Uppgifterna i tabell 4 visar alltså att omkring 85 procent av deltagarna i folkhögskolekurser under perioden 2002–2005 antingen försörjde sig via förvärvsarbete eller med studiemedel ett år efter avslutad utbildning. Över 60 procent försörjde sig huvudsakligen via förvärvsarbete, vilket måste ses som en hög andel – i synnerhet för personer med utländsk bakgrund. Andelen som huvudsakligen levde på någon form av arbetslöshetsunderstöd, a-kassa eller aktivitetsstöd, eller på försörjningsstöd var låg. Uppgifterna måste återigen ses som gynnsamma för personerna med invandrarbakgrund. Det är också värt att betona att just den sistnämnda gruppen i huvudsak läst på allmänna kurser. Jämfört med de svenska före detta folkhögskoleeleverna kom de också från socialt betydligt mindre privilegierade hemförhållanden. Andelen med föräldrar som hade en utbildning som högst motsvarade grundskolenivå uppgick till strax över en fjärdedel för såväl personer födda i Sverige av utrikes födda föräldrar (andra generationens invandrare) som utrikes födda personer. För de svenska eleverna var den andelen enbart 6 procent. Samma mönster framträder om man tittar på föräldrarnas genomsnittliga årsinkomst och relaterar den till genomsnittet för samtliga familjer i Sverige. 74 procent av personerna som tillhörde gruppen andra generationens invandrare hade föräldrar med en årsinkomst som understeg genomsnittet. Bland de utrikes födda var den andelen 82 procent och bland svenskarna enbart 37 procent. Det ska betonas att andelen bland svenskarna säkerligen hade varit högre om vi hade kunnat särskilja eleverna som läst allmän kurs.

Den höga andelen förvärvsarbetande och studerande året efter avslutade folkhögskolestudier, som redovisas i tabell 4, utesluter naturligtvis inte att personerna under kortare perioder kan ha varit arbetslösa och uppburit någon slags arbetslöshetsersättning. Tabell 4 redovisar ju huvudsaklig inkomst under året. Det kan därför vara av intresse att urskilja hur stor andel det är som överhuvudtaget inte har haft någon arbetslöshetsrelaterad ersättning under året efter avslutade

folkhögskolestudier. För gruppen andra generationens invandrare är den andelen 55 procent, för utrikes födda 62 procent och för svenskar 68 procent. Det måste i sin tur betraktas som höga andelar eftersom övergången från studier till mer stadigvarande arbete alltid tar en viss tid och ofta är förenad med kortare eller längre perioder av arbetslöshet.

Sammantaget talar uppföljningarna således för att en stor andel av dem som deltagit i folkhögskoleutbildning, och då inte minst unga och unga vuxna, klarar etableringsprocessen relativt väl. En stor andel går vidare till högre studier, även om högre studier inte är den dominerande verksamheten och inte heller det viktigaste motivet för folkhögskolestudier, inte heller på de allmänna kurserna. Det som måste betraktas som lite anmärkningsvärt – och då ur positiv synpunkt – är att en så stor andel så pass snabbt efter avslutade studier etablerar sig på arbetsmarknaden och försörjer sig via förvärvsarbete. Det sistnämnda är särskilt viktigt att betona i anslutning till de allmänna kurserna eftersom vi vet att vi där har en högre andel deltagare, både svenskar och personer med invandrarbakgrund, som kommer från socialt mindre gynnsamma bakgrundsförhållanden.

Tvärt emot vad som t.ex. framhölls i den offentliga utredningen Vem får vara med? från 2004 talar inte uppföljningarna för att folkhögskolorna fungerar eller uppfattas som en sekunda eller lägre värderad utbildning.[70] Att skolorna samlar en så stor andel unga deltagare behöver inte heller ses som ett problem utan snarast som ett naturligt uttryck för den anpassningsförmåga till nya förutsättningar och nya behov som alltid kännetecknat folkhögskolornas verksamhet.

[70] SOU 2004:51 Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. I utredningen pekade man på riskerna för att folkhögskolorna kunde uppfattas som lågstatusutbildning, något som i sin tur skulle påverka arbetsgivares syn på folkhögskolekurserna negativt. Det sistnämnda hängde samman med att folkhögskolorna samlade allt fler yngre deltagare med svag utbildningsbakgrund och utpräglad "social sårbarhet". Se sid. 85-90.

Arbetsmarknadspolitiskt motiverad kursverksamhet

Som framhållits tidigare har folkhögskolorna sedan lång tid tillbaka spelat en viktig arbetsmarknadspolitisk roll. Det var uppenbart redan under mellankrigstiden och har varit än mer påtagligt under senare decennier. Under 1980-talet rådde full sysselsättning, men den med den tidens mått relativt höga arbetslösheten bland unga oroande ändå många. En effekt blev att man introducerade särskilda kurser för arbetslösa ungdomar på folkhögskolorna.[71] Särskilda statsbidrag med ändamålet att utvidga kursverksamheten för arbetslösa introducerades läsåret 1992/93. Åren 1992–93 läste 60 000 arbetslösa personer långa kurser på folkhögskolorna. Därefter kom Kunskapslyftet. Uppskattningsvis tillhörde en tredjedel av de arbetslösa som läste kurser på folkhögskolorna under mitten av 1990-talet åldersgruppen under 25 år. I samband med arbetslöshetskrisen på 1990-talet, och därefter kopplat till Kunskapslyftet, började också folkhögskolorna i allt större utsträckning genomföra uppdragsutbildning i samverkan med enskilda kommuner. Kurserna riktade sig inte sällan till grupper

[71] Mustel, Kerstin, Folkbildningens insatser för unga arbetslösa, Folkbildningsrådet 2004.

av yngre och medelålders lågutbildade med svåra etableringsproblem på arbetsmarknaden och långvarigt bidragsberoende.

Som framgick i inledningen av rapporten genomfördes en omfattande satsning under beteckningen SAGA-satsningen (Särskild utbildningssatsning inom aktivitetsgarantin) från våren 2002 till 1 juli 2007. Totalt deltog drygt 40 000 personer och 138 av landets 148 folkhögskolor erbjöd kurser inom ramen för SAGA-satsningen.[72] SAGA var följaktligen en form av samverkan mellan folkhögskolorna och arbetsförmedlingarna inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet aktivitetsgarantin. Verksamheten riktade sig till långtidsarbetslösa som behövde utbildning på grundläggande nivå för att påbörja yrkesinriktade studier eller för att förbättra möjligheterna att få ett jobb. Studietiden kunde maximalt uppgå till sex månader. För deltagare som var äldre än 50 år eller som hade invandrarbakgrund gällde däremot att de kunde läsa kurser på upp till 12 månader. För samtliga deltagare uppgick studietiden till i medeltal mellan tre och sex månader. Den genomsnittliga åldern bland deltagarna i SAGA-satsningen var ganska hög. En majoritet av deltagarna var över 45 år. För samtliga år var andelen deltagare under 30 år under 10 procent. Den relativt höga genomsnittsåldern återspeglade åldersstrukturen inom programmet aktivitetsgarantin.

[72] SAGA och Folkhögskoleinsatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. En samlad analys. Folkbildningsrådet 2008.

År 2007 förändrades formerna för samverkan mellan folkhögskolorna och arbetsförmedlingarna. Det skedde en omorientering av arbetsmarknadspolitiken i stort bort från mer långsiktiga utbildningssatsningar till en starkare betoning på jobbsökaraktiviteter och arbetslivsanknytning. I samband med detta avvecklades också aktivitetsgarantin och ersattes av nuvarande jobb- och utvecklingsgarantin. Från juli till och med december 2007 genomfördes en särskild satsning för långtidsarbetslösa inom folkhögskolornas ram som var kopplad till jobb- och utvecklingsgarantin. Nu handlade det inte längre om kärnämnesstudier utan om personlig vägledning och jobbsökaraktiviteter. Gränsen för deltagande sattes till två månader. Följer man de arbetsmarknadspolitiska satsningarna inom folkhögskolornas ram under hela perioden 2002 till 2007 var antalet deltagare som störst just 2007. Då uppgick antalet deltagande långtidsarbetslösa till drygt 11 000 personer.

En uppföljning som har presenterats av Ramböll management tyder på relativt goda resultat av insatserna under åren 2002 till 2007. För det första var deltagarna själva genomgående mycket nöjda med aktiviteterna. Folkhögskoleutbildning handlar också i hög grad om personlighetsutveckling och om att bygga upp deltagarnas självförtroende, något som starkt betonades och framhölls som särskilt angeläget för just gruppen långtidsarbetslösa. För det andra visade uppföljningen

att få av deltagarna var öppet arbetslösa ett år efter aktivitetens slut. Visserligen omfattades över hälften av nya programinsatser inom arbetsförmedlingens ram, men åren 2005 och 2006 var det också 41 respektive 44 procent som försörjde sig via förvärvsarbete. Ca 10 procent hade gått vidare till utbildning. Att så många befann sig i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program kan uppfattas som naturligt med tanke på SAGA-aktiviteternas förberedande karaktär.

Även den tidigare omnämnda särskilda ungdomssatsning som genomfördes hösten 2005 och under helåret 2006, under namnet Ungdomsplatser-AMS, tycks enligt Ramböll managements utvärdering ha visat goda resultat.[73] Insatsen riktade sig således till ungdomar med etableringsproblem på arbetsmarknaden i åldern 20–24 år. En avgörande utgångspunkt var att de via kurserna på folkhögskolorna skulle ges möjlighet att komplettera ofullständig grundskole- och/eller gymnasieutbildning. I en offentlig utredning som presenterats år 2004 med den talande titeln *Unga utanför* (SOU 2003:92) framhölls just frånvaron av fullständig gymnasieutbildning som en av de helt avgörande orsakerna till att en relativt stor grupp ungdomar befann utanför såväl arbetskraften som utbildningssystemet. Utredningen resulterade i en skärpning av det kommunala uppföljningsansvaret samt i en diskussion om de arbetsmarknadspolitiska insatsernas karaktär, något som bland annat ledde till införandet av Ungdomsplatser-AMS. Totalt omfattade insatsen 1 500 ungdomar fram till dess åtgärden upphörde sista december 2006. 97 folkhögskolor var inblandade i verksamheten.

[73] Utvärdering av Ungdomsplatser-AMS. Rapport 2005-2006. Folkbildningsrådet 2007

Ramböll managements uppföljning visar att kurserna förutom traditionella kärnämnesstudier i hög grad gick ut på att stärka deltagarnas självkänsla och självförtroende. Det handlade om ett slags förebyggande insats som skulle göra det möjligt för ungdomarna att gå vidare till fortsatta studier eller konkurrera om jobb. Detta skulle alltså inte bara ske genom att ungdomarna fick tillfälle att komplettera tidigare studier utan genom ett ambitiöst socialt arbete. I den enkätundersökning som Ramböll management genomförde, och i de intervjuer som genomfördes med tidigare deltagare och företrädare för arbetsförmedlingen, återkom kommentarer om betydelsen av den sociala stödverksamheten för att på sikt öka anställningsbarheten. Innehållet i kursverksamheten varierade en hel del mellan olika skolor. I vissa fall fick ungdomarna läsa med andra elever på allmänna kurser. På andra skolor arrangerades särskilda kurser, ibland också med yrkesprofil och med inslag av arbetsplatsförlagd praktik. Ramböll management kunde inte redovisa någon statistisk uppföljning av hur många av deltagarna som gick vidare till förvärvsarbete eller andra studier, men menar ändå att insatsen måste ses som lyckad. Framför allt ur ett deltagarperspektiv. Ungdomarnas utbildningsstan-

dard, trygghetskänsla och självupplevda möjligheter att konkurrera om jobb hade förbättrats.

Till de positiva effekterna av både SAGA-satsningen och ungdomsinsatsen hör också, enligt Ramböll managements uppföljningar, de förbättrade kontakterna mellan folkhögskolorna och arbetsförmedlingarna samt mellan folkhögskolorna och det lokala näringslivet. En negativ aspekt som framhölls av företrädare för flera folkhögskolor var att aktiviteterna för arbetslösa genomfördes med allt för kort planeringshorisont. Ur folkhögskolornas synpunkt innebar detta flera problem. För det första fanns det naturliga gränser för hur snabbt man kunde mobilisera resurser och kompetens för att klara nya typer av kurser/aktiviteter. För det andra innebar kortsiktigheten en ekonomisk risk. Man kunde inte vara säker på hur verksamheten och därmed intäkterna skulle utvecklas på något eller några års sikt.

Jämfört med de insatser som initierades från 1980-talet och expanderade våldsamt under 1990-talet är den samverkan som förekommer idag mellan folkhögskolorna och Arbetsförmedlingen ytterst begränsad. Under 2008 uppgick deltagarantalet i kurser som köptes upp av arbetsförmedlingarna till 225 under våren och 135 under hösten.[74] Den uppdragsutbildning som bedrevs för kommunernas räkning, och oftast avsåg arbetslösa, var av något större omfattning och samlade 845 deltagare under våren och 546 under hösten 2008. Om de sistnämnda uppgifterna däremot sätts i relation till uppdragsutbildning som bedrevs för kommunernas räkning inom ramen för Kunskapslyftet för ett antal år sedan framstår volymerna som väldigt blygsamma. Frågan är alltså om inte folkhögskolorna borde få spela en mer betydelsefull roll som ett utbildningsalternativ för arbetslösa – och då inte minst unga arbetslösa med tanke på den höga och snabbt växande ungdomsarbetslösheten. Det är en av de frågor vi nu ska diskutera närmare i det avslutande avsnittet.

[74] Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden. UF 22 SM 0901. Folkhögskolan vår- och höstterminen 2008, s. 5.

5. OM FOLKHÖGSKOLAN OCH INSATSERNA FÖR SOCIALT UTSATTA UNGDOMAR – NÅGRA FRÅGOR FÖR VIDARE DISKUSSION

Det statliga stödet till folkhögskolorna ska bland annat bidra till att motverka utbildningsklyftor och underlätta livslångt lärande. Ett mål är också att mildra effekterna av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet personer i arbetsför ålder minskar i förhållande till antalet äldre och försörjningsberoende. Folkhögskolorna bidrar redan i dag i hög grad till att motverka tendenser till social exkludering bland unga och lågutbildade. Erfarenheterna talar också för att folkhögskolornas insatser är lyckade. Det hänger rimligen samman med folkhögskolornas alternativa pedagogik och traditioner, inte minst när det gäller att arbeta med socialt sårbara individer. En betydande andel av dem som fullföljt folkhögskolornas långa kurser, även de allmänna kursernas som särskilt riktar sig till personer med svag utbildningsbakgrund, går vidare till högre utbildning respektive förvärvsarbete. Andelen arbetslösa och bidragsberoende är ganska liten.

Men som framhållits borde insatserna kunna utvidgas. De fortsatt stora problemen med en hög ungdomsarbetslöshet och den stora andelen unga som inte fullföljer sina gymnasiestudier talar för behovet av kompletterande insatser. Det förhållandet att arbetsförmedlingarna inte utnyttjar möjligheterna att samverka med folkhögskolorna i större utsträckning måste ses som ganska anmärkningsvärt. Regeringens prognos pekar på en öppen arbetslöshet på en bra bit över 10 procent nästa år – och en arbetslöshet på över 25 procent för åldersgruppen mellan 15 och 24 år. Idag omfattar de kurser som arbetsförmedlingarna upphandlar från folkhögskolorna ett ytterst begränsat antal deltagare. Det framstår allt mer som en orimlighet, i synnerhet som alla bedömningar, inklusive den som regeringen själv presenterar, talar för att det just är gruppen utan fullständig gymnasieutbildning som är mest sårbar när förhållandena på arbetsmarknaden förblir så pass tryckta som de förväntas bli under de närmaste åren.[75]

[75] Prop. 2008/09:100 2009 års ekonomiska vårproposition.

Under många år har folkhögskolorna byggt upp erfarenheter och kontakter i samband med verksamheten riktade till arbetslösa. På senare år har folkhögskolorna också intensifierat sitt arbete med unga personer med utländsk bakgrund. Folkhögskolornas erfarenheter och sociala nätverk behöver tas bättre till vara. I dagens svåra situation på arbetsmarknaden vore det närmast ansvarslöst att inte utnyttja

den potential som finns hos folkhögskolorna för att motverka utslagning av socialt sårbara ungdomar med hög arbetslöshetsrisk. Dessa förhållanden motiverar större anslag till folkhögskolornas verksamhet, både för att skolorna ska kunna utveckla mer av riktad kursverksamhet under den rådande arbetslöshetskrisen och för att permanent höja utbildningsvolymerna. Den samhällsekonomiska avkastningen på sådana investeringar torde vara mycket höga. Fler ungdomar och unga vuxna skulle kunna skaffa sig utbildning på gymnasial nivå, färre skulle bli öppet arbetslösa och kommunernas socialbidragskostnader skulle reduceras.

Det finns alltså starka argument för att ge folkhögskolorna ökade resurser framöver. Men det räcker inte att tillföra mer pengar. Det finns också en rad regelverk, kopplade till både utbildnings- och försörjningssystem, som framstår som inkonsekventa och hindrande om folkhögskolorna i högre grad än idag ska kunna bidra till att förhindra växande utbildningsklyftor och social exkludering. Tre sådana exempel ska beröras i det följande.

Hinder för samverkan mellan folkhögskolor och kommuner

I den senaste folkbildningspropositionen (Prop. 2005/06:192) framhålls betydelsen av folkhögskolorna som ett alternativ för grupper ”som inte funnit sig tillrätta” i gymnasiet. Men även om man vill uppmuntra mer av samverkan med gymnasieskolorna sätter det nuvarande regelverket snäva gränser för folkhögskolornas möjligheter att engagera sig. För det första medger inte skollagen några alternativa utbildningsvägar för ungdomar som lämnar grundskolan. Folkhögskolor kan naturligtvis stå som huvudmän för fristående skolor, vilket förekommer i ett fåtal fall, men då handlar det inte om egentlig folkhögskoleutbildning. Folkhögskolorna kan också sluta avtal med kommuner om enskilda så kallade IV-elever, men då är dessa elever formellt inskriva som studerande på en gymnasieskola. Statsbidrag utgår inte heller för elever som är under 18 år utan studieplatser för enstaka IV-elever finansieras med kommunala medel. Här handlar det inte heller om IV-utbildning på gymnasienivå utan på grundskolenivå.

I praktiken omöjliggör också lagen om entreprenadförhållanden inom skolan något mer omfattande samarbete mellan gymnasieskolor och folkhögskolor.[76] Enbart utbildning i yrkesorienterade ämnen får läggas ut på entreprenad. I grunden handlar det om att begränsa utrymmet för alternativ till den etablerade modellen för gymnasieutbildning. Här kan man tala om ett slags strömlinjeformning som inte gäller för äldre studerande (för äldre studerande är ju valmöjligheterna större) och som sannolikt kommer att bli svårare att upprätthålla i takt med att införandet av nya examensformer i gymnasieskolan

[76] SFS 1993:802 Lag om entreprenadsförhållanden inom skolan.

gör problemen med genomströmning och utbildningsmisslyckanden ännu tydligare. Här finns således en dubbelhet i intentionerna. Å ena sidan förordas större mångfald och flexibilitet på utbildningsområdet – inte minst alternativa vägar till högre studier – men å andra sidan sätter regelverket snäva gränser för folkhögskolornas möjligheter att samverka med gymnasieskolorna.

Kommunernas stöd till folkhögskolorna?

En andra fråga handlar om kommunerna och finansieringen av folkhögskoleutbildningarna. Det förhållandet att andelen yngre med avbrutna gymnasiestudier har ökat på folkhögskolorna borde tala för att kommunernas medfinansiering av verksamheten skulle öka. Kommunerna har ju sedan programgymnasiets tillkomst i början av 1990-talet ett uttryckligt ansvar för att erbjuda alla ungdomar upp till och med 20 år gymnasieutbildning. Trenden när det gäller kommunernas ekonomiska stöd till folkhögskolorna har istället varit den motsatta. Bidragen till folkhögskolorna har minskat. Det paradoxala i denna utveckling blir särskilt tydligt gällande elever i folkhögskolorna som befinner sig i åldern mellan 18 och 20 år. Det handlar inte om någon obetydlig grupp utan om ca 20 procent av elevantalet på de allmänna kurserna.

Dessa ungdomar sorterar i praktiken under det kommunala uppföljningsansvaret. Folkhögskolorna får förvissa statsbidrag för elever i dessa åldrar, men ansvaret för att dessa elever erhåller gymnasiekompetens åvilar i grunden kommunerna. Det motsägelsefulla i dagens system är att kommunens kostnader för eleverna minskar och istället överförs på staten. Kanske hade det varit mer rimligt (och konsekvent) om kommunerna hade fått betala folkhögskolorna skolpeng för varje elev som inte uppnått 21 års ålder och som saknar fullbordad gymnasieutbildning enligt samma modell som ersättningen till fristående skolor. Det är ju också så att eleverna på folkhögskolor ofta har extra kostnader för t.ex. kurslitteratur, mat och resor som inte gymnasieelever i dessa åldrar har. För att etablera likvärdiga förhållanden borde dessa merkostnader för eleverna regelmässigt täckas av kommunerna.

Elevers försörjningsvillkor

Den tredje punkten rör studiefinansiering och försörjningsvillkor för folkhögskoleelever som är under 21 år. Enligt föräldrabalken är föräldrar underhållsskyldiga gentemot sina barn tills dess de fyllt 18 år.[77] Går barnet fortfarande i gymnasieskolan förlängs underhållsskyldigheten till 21 års ålder. Vilka konsekvenser får det då om en person på 16–20 år väljer att hoppa av gymnasiet? Det innebär inte bara att studiebidraget dras in utan t.ex. också att en ensamstående förälders

[77] SFS 1949:381 Föräldrabalken.

rätt till underhållsstöd påverkas. Dessutom påverkas kriterierna för beräkning av ekonomiskt bistånd (Socialtjänstlagen, 4 kapitlet) respektive bostadsbidrag.[78] För en ensamstående förälder kan de privatekonomiska konsekvenserna av skolavhopp bli högst påtagliga.

[78] SFS 1993:737 Lag om bostadsbidrag.

Enligt uppgifter från Försäkringskassan och Socialstyrelsen är det inte helt entydigt vilka regler som gäller för ungdomar i åldern 18-20 år som läser på folkhögskola. Dessa ungdomar har rätt till studiehjälp, precis som gymnasiestuderande. Men det tycks vara oklart om folkhögskoleutbildning ska jämställas med gymnasieutbildning när det gäller ensamstående förälders rätt till underhållsstöd (eller underhållsbidrag) och vad gäller beräkningsgrunderna för ekonomiskt bistånd (i det fall en ensamstående förälder har försörjningsstöd). Här krävs ett förtydligande i lagstiftningen. Reglerna för unga i åldern 18-20 år som läser en folkhögskoleutbildning måste jämställas fullt ut med det som gäller för gymnasiestuderande. Med tanke på den stora betydelse som läggs vid att folkhögskolorna ska bidra till att minska utbildningsklyftorna är det särskilt angeläget att de som söker sig till folkhögskolan efter att ha hoppat av gymnasiet inte bestraffas via försämrade sociala förmåner.

I regeringens lagrådsremiss om den nya gymnasieskolan berörs över huvud taget inte relationen till folkhögskolorna, men däremot ägnas ett avsnitt åt samverkan mellan gymnasieskolor och kommunal vuxenutbildning.[79] Huvudlinjen i regeringens förslag är här att elever som läser på Komvux och är under 20 år ska räknas som elever i gymnasieskolan. Därmed omfattas de också av de studiestödsregler och bidragsregler i övrigt som tillkommer elever i gymnasieskolan. Frågan är om regeringen tänker sig att denna modell också ska gälla för de folkhögskoleelever som idag är mellan 18 och 20 år. Det är inte troligt med tanke på att folkhögskolorna till skillnad från Komvux har rätt att ta emot elever från 18 års ålder, för Komvux gäller formellt en 20-årsgräns. Men här krävs under alla förhållanden ett tydliggörande. Dagens oklara regelverk bäddar inte för likvärdighet mellan olika utbildningsformer och äventyrar därmed också rättstryggheten i enskilda fall.

[79] Lagrådsremiss. En ny gymnasieskola. 23 april 2009. Se kapitel 16 s. 135-139

För elever som läser en allmän kurs på en folkhögskola och som är under 18 år gäller att de inte kan få studiehjälp. Därmed är det otvetydigt så att en ensamstående förälder inte har rätt till underhållsstöd och att nivåer på ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag påverkas negativt (jämfört med om eleven gick kvar på gymnasiet). Detta är emellertid inget större problem i dagsläget eftersom antalet elever i denna ålder är så pass begränsat, närmast obefintligt på de allmänna kurserna. Som framgått tidigare är ju också de IV-elever som finns på folkhögskolorna registrerade som studerande på en gymnasieskola.

Finns det intentioner att utveckla folkhögskolornas engagemang för gruppen unga under 18 måste man emellertid inte bara ompröva regeln att studiehjälp utgår först för deltagare från 18 års ålder och uppåt utan också jämställa folkhögskoleutbildning med gymnasieutbildning fullt ut när det gäller föräldrars rätt till underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd.

Sammantaget finns det alltså skäl att peka på behovet av en rad förtydliganden i syfte att möjliggöra för folkhögskolorna att spela en mer aktiv roll för gruppen unga och unga vuxna som har haft problem att fullfölja sin gymnasieutbildning. Behovet av förtydliganden avser främst folkhögskolornas möjligheter att utvidga kursverksamheten för personer som faller under det kommunala uppföljningsansvaret och de unga kursdeltagarnas studieekonomiska villkor. Det handlar om att skapa likvärdiga villkor mellan olika grenar av utbildningssystemet. I grunden är syftet att öka effektiviteten i insatserna mot social exkludering, motverka växande utbildningsklyftor och förebygga arbetslöshet. Det handlar om att ta vara på folkhögskolornas erfarenheter och möjligheter.

AUGUSTI 2009 • AVDELNINGEN FÖR KOMMUNIKATION & OPINION • TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION • 114 94 STOCKHOLM • 08-782 91 00 • WWW.TCO.SE