

Oönskade effekter

En utvärderingsanalys av Arbetsmiljöverkets tillsynsprojekt av svenska skolor 2013-2016, med fokus på de höjda kraven gällande riskbedömning av praoplatser, och hur ett implementeringsproblem lett till oönskade effekter

Jacqueline Carling von Post

930924-2288

Abstract

Den här studien syftar till att ta reda på hur Arbetsmiljöverkets implementering av nya direktiv gällande riskbedömning av praoplatser kunde medföra att många skolor i landet har valt att ta bort prao som ett moment ur utbildningen, då rektorer eller skolförvaltning bedömt att arbetet inför praon blir för omfattande. Studien är upplagd som en teoribaserad processutvärderingsanalys där implementeringsteori använts för att analysera implementeringsproblemet. En idealtyp har konstruerats av hur projektet var tänkt att påverka arbetet i skolorna, och detta har sedan jämförts med det verkliga händelseförloppet. Resultatet visar att anledningen till att prao uteslutits på vissa skolor är att arbetsbördan blev så stor att det i många fall var omöjligt att leva upp till kraven, och att Arbetsmiljöverket inte tog detta i beaktning när de planerade sitt projekt eftersom att de inte har insikt i hur det dagliga arbetet sker på skolorna, och vilka prioriteringar anställda på skolorna tvingas göra varje dag. Slutligen kunde det konstateras att det fanns yttre faktorer som påverkade projektets resultat mycket mer än som först antagits.

Nyckelord: Prao, Arbetsmiljöverket, skola, implementering, närbyråkrati, programteori, top-down, bottom-up

Antal ord: 9601

Innehållsförteckning

1 Introduktion	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Forskningsfält och avgränsningar	5
1.4 Disposition	5
1.5 Inom- och utomvetenskaplig relevans	6
2 Teori	7
2.1 Top-down/Bottom-up	7
2.2 Närbyråkrati	8
2.3 Programteori	10
3 Metod och material	13
3.1 Metod	13
3.2 Material	13
4 Analys och resultat	16
4.1 Idealtypen och programteorin	16
4.2 Det faktiska händelseförloppet	18
4.3 Implementeringsproblemet	19
5 Diskussion	21
6 Slutsats	23
6.1 Framtida forskning	23
7 Referenser	24
8 Bilagor	26

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

År 2013 inledde Arbetsmiljöverket ett tillsynsprojekt av skolorna i landet. Projektet ska pågå till och med 2016, och när det är klart beräknas ca 30 % av skolorna i Sverige ha blivit besökta (Arbetsmiljöverket, 2015-06-29). Lärare och elevers arbetsmiljö på skolan är det som har varit föremål för undersökning. I samband med projektet har Arbetsmiljöverket passat på att förtydliga vilka krav som ansvariga på skolan måste leva upp till när eleverna ska ut på praktisk arbetslivsorientering, eller prao som det förkortas, eftersom att även prao är en del av undervisningen. Även om eleverna inte befinner sig inom skolans område är det därför skolans ansvar att upprätthålla en god arbetsmiljö.

Kraven som skolan har att leva upp till baseras på Arbetsmiljöverkets tolkning av Arbetsmiljölagens femte kapitel som berör minderårigas arbetsmiljö:

”En minderårig får inte anlitas till eller utföra arbete på ett sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderårigas hälsa eller utveckling. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot att en minderårig anlitas till eller utför arbete som medför påtaglig risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.” (AML 5 kap. 3§)

Utifrån denna lagtext har Arbetsmiljöverket, i egenskap av ”den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor”, valt att införa hårdare krav kring prao. Kraven är uppbyggda kring själva frågan om individuell riskbedömning. Grundtanken är att alla barn och ungdomar har olika mognad, och att en arbetsuppgift som lämpar sig för ett specifikt barn kanske inte gör det för ett annat. Därför ska riskbedömning ske för samtliga elever, även om några av dem ska till samma arbetsplats och praoa (Arbetsmiljöverket, 2013). De krav som gäller är följande:

- Någon ansvarig från skolan kontaktar arbetsplatsen och tar reda på vad det finns för risker. Det handlar inte om att besöka varje enskild arbetsplats och göra en egen riskbedömning. Oftast räcker det med ett telefonsamtal.
- Skolan behöver försäkra sig om att eleven får en introduktion och en handledare. Handledaren ska gå igenom farliga moment, redskap eller verktyg i arbetet.
- Skolan måste också försäkra sig om att eleven är tillräckligt mogen för uppgiften.
- Har inte arbetsplatsen en riskbedömning eller uppfyller den inte på andra sätt kraven på en säker arbetsmiljö? Då är det bättre att välja en annan praktikplats. Både elever och deras föräldrar ska kunna känna sig trygga med praoplatsen (Arbetsmiljöverket, 2015-09-24).

Som framgår tydligt av de krav som står listade ovan innebär de nya reglerna en kraftigt ökad arbetsbelastning för den lärare som blir ansvarig för detta arbete. Det

kan skilja sig mellan olika skolor vem detta är. Ibland är det studie- och yrkesvägledaren som får ansvara för hela arbetet, och ibland är det klassföreståndaren för den klass som ska ut på prao som får kontakta alla praoplats. Oavsett vem som får dra det korta strået utgör kraven om riskbedömning ett problem. Det finns en rådande konsensus i Sverige om att grundskolelärares arbetsbelastning redan är alldeles för hög i förhållande till den lön lärarna erhåller för sitt arbete. Att lägga ännu mer ansvar på dem har väckt stor kritik från lärarkåren. Det handlar inte bara om att den extra arbetsbördan blir påfrestande, utan i många fall har man bedömt att situationen blir helt ohållbar. Som ett resultat av detta har många skolor i landet valt att plocka bort prao som ett moment av utbildningen, och istället ersätta det med studiebesök, gästföreläsningar med arbetsgivare inom olika branscher, eller någon annan form av utbildning som kan öka elevernas förståelse för arbetslivet (Thomsson, 2015). Alltså mer teori och mindre praktik.

Som går att utläsa ur artikeln "Kommuner slopar prao efter hårdare krav på arbetsmiljön" (Thomsson, 2015) är eleverna mycket besvikna över detta eftersom prao är något de verkligen sett fram emot. Praon kan underlätta mycket för elever när det är dags att välja gymnasieutbildning, eftersom de kanske fått prova på ett jobb som de kan se sig själva göra i framtiden, och välja utbildning baserat på det. I annat fall har eleven fått lära sig vad den inte vill göra och kan då utesluta det ur sina alternativ. Praon är också mycket viktigt för ungdomar som söker sitt första eller andra jobb. Det händer ofta att ungdomar får sitt första sommarjobb på en före detta praoplats, eller att det första jobb som de får, är tack vare de arbetslivserfarenheterna de fått av prao. Att slumpen nu ska få avgöra vilka barn som kommer att få ta del av den här typen av viktiga erfarenheter, och vilka som inte får göra det, är mycket ofördelaktigt för de barn som går på skolor där man valt att ta bort prao. Det har helt enkelt uppstått en oförutsedd orättvisa.

1.2 Syfte och frågeställning

Man kan sammanfatta konsekvenserna av händelsen som att det har uppstått en mycket svårlöslig intressekonflikt. Elevernas hälsa och välmående ställs mot lärarnas arbetsbörda. Detta kan naturligtvis studeras och analyseras utifrån många olika infallsvinklar, men just den här studien kommer att lägga fokus på den implementeringsprocess som förorsakat resultatet, i hopp om att det kan belysa anledningen till att konflikten uppstått från första början. Eftersom att det är tämligen tydligt att problemet inte uppstått i intentionerna som ligger bakom de höjda kraven, kan det konstateras att felet uppstått i senare skede. Så, för att ta reda på varför det här har skett, behöver vi finna och förklara potentiella implementeringsproblem.

Syftet med den här studien är att utvärdera varför Arbetsmiljöverkets tillsynsprojekt fått oönskade effekter. Detta görs utifrån att granska den implementeringsprocess som ägt rum utifrån tre olika teorier, varav två är implementeringsteorier, och den tredje är en teori kopplad till utvärderingsmetod. Klarhet ska läggas i hur Arbetsmiljöverket har gått till väga när de förmedlat ut de nya kraven till skolorna, och hur det kommer sig att den del av projektet som rör prao, till stor del kan ses som misslyckat.

Således blir frågeställningen följande:

- Hur kan Arbetsmiljöverkets implementering av de högre kraven för riskbedömning av praoplatser ha föranlett det oönskade resultat som projektet har fått?

1.3 Forskningsfält och avgränsningar

Det här är en teorikonsumerande studie som till stor del kommer att röra sig inom området implementeringsteori. Två olika implementeringsperspektiv kommer att redogöras för och senare användas som en avgörande del av analysen. Litteraturen kring implementering är mycket omfattande, så med hänsyn till det begränsade omfång som denna studie har, och för att hålla relevansen så hög som möjligt för de teorier som inkluderas, kommer självfallet många teorier att uteslutas. Det urval av teorier som inkluderats är de teorier som passar den här specifika studien bäst, och som kommer att bidra till att studiens syfte uppfylls. Den tredje teorin är relaterad till utvärderingsmetoden som kommer att användas i studien, och den kommer att fungera som en stomme för själva analysen. Teoriernas relevans kommer att framgå tydligt i nästkommande kapitel då deras innehåll beskrivs ingående.

Det empiriska material som används i undersökningen är, förutom dokument och annan information från Arbetsmiljöverkets hemsida, i form av telefonbaserade intervjuer från representanter i olika delar av landet. Således kan det konstateras att forskningsområdet gällande det faktiska fallet som ligger till grund för studien är övergripande för hela Sverige. Mer information om intervjuerna återfinns i kapitel 3 som behandlar materialet, men det är viktigt att redan här nämna att de personer som ställt upp på intervju är ett resultat av slumpmässigt urval. De kommer från olika områden i Sverige, och på grund av detta är det enklare att motivera att de får representera andra som påverkats av Arbetsmiljöverkets högre krav, oavsett om dessa personer befinner sig i Piteå, Stockholm, Lund, eller på andra ställen i landet.

1.4 Disposition

Inledningsvis, i första kapitlet, presenteras bakgrunden till varför denna studie genomförs. Där beskrivs fallet som ligger till grund för intressekonflikten som uppstått mellan Arbetsmiljöverket och skolan – hur omfattande detta tillsynsprojekt är och hur den tänkta förbättringen av hur prao hanteras fick helt oväntade och oönskade effekter. Därefter redogörs syftet för uppsatsen och den frågeställning som studien är uppbyggd kring. Där klargörs att det är implementeringsprocessen som kommer att vara utgångspunkten för undersökningen, och att det är genom att studera denna som källan till konflikten ska finnas. Efter att det forskningsfält som studien rör sig inom beskrivits, förklaras relevansen för uppsatsen både inomvetenskapligt och utomvetenskapligt, och det avslutar introduktionen. Andra kapitlet behandlar teorin som används för att analysera fallet. Som nämnt tidigare handlar den till största del om implementering, och det är tre teorier som inkluderas – top-down/bottom-up, närbyråkrati och programteori. Top-down/bottom-up fungerar som en inledande diskussion kring implementeringsteori och förklarar det angreppssätt som kommer att utgöra grunden för teorianvändandet i uppsatsen. Teorin om närbyråkrati är en form av fördjupning av bottom-up-perspektivet, och

är mycket starkt kopplad till en situation som den vilken uppsatsen baserar sig på. Den beskriver tjänstemännen som huvudpersonerna i skapandet av politiken på lokal nivå, av den anledningen att deras sätt att arbeta på är så pass individbaserat att det inte riktigt går att direkt styra centralt. Det enda politiker kan göra är att förändra förutsättningarna för deras arbete, snarare än arbetet i sig. Programteori är den tredje teorin som presenteras, och det är inte en implementeringsteori, utan en teori förknippad med utvärdering. Den kommer mer att fungera som ett verktyg i det metodologiska arbetet snarare än i det analysmässiga arbetet.

I tredje kapitlet presenteras både metoden för uppsatsen, alltså det sätt på vilket materialet hanterats i form av en utvärderingsanalys, och själva det empiriska materialet som används för studien. Det empiriska materialet består till stor del av intervjuer och dokument, och dessa återfinns i sin helhet som bilaga till uppsatsen, precis i slutet, även om de presenteras i kapitel 3. Övrigt litterärt material presenteras också i korthet. Genom att i kapitlet därefter konstruera en idealtyp av hur händelseförloppet borde ha sett ut och hur det var tänkt att se ut, och sedan jämföra detta med det faktiska händelseförloppet blir det i många avseenden mer överskådligt och enklare att förstå vad som skapade problematiken. I kapitel 4 presenteras det resultat som funnits genom att kombinera materialet med teorin, och idealtypen ställs emot händelseförloppet. Det är i detta avsnitt som själva analysen äger rum. I avsnittet som följer detta, kapitel 5, förs en diskussion kring resultatet och analysen vilken kommer att bidra till att ni som läsare förstår hur relevant denna konflikt är, och hur mycket svenska elever påverkas av effekterna som tillsynsprojektet har fått. Därefter följer slutsatsen och förslag på hur detta fall kan inspirera till framtida forskning.

1.5 Inom- och utomvetenskaplig relevans

Den inomvetenskapliga relevansen är starkt förknippad till implementering, eftersom studien söker finna förklaringar till ett stort implementeringsproblem. Att finna svar på varför denna implementeringsprocess generellt sett kan ses som mycket misslyckad kan vara extremt användbart för både tidigare och kommande situationer som har många likheter med detta fall. Den förklaring till problemet som kommer att presenteras i resultatdelen är även viktig för att visa att teorierna är fortsatt användbara för att förklara verkliga situationer, och att verkligheten inte förändrats så mycket att de inte längre är legitima. Med andra ord kommer fallet att bidra till teoriernas relevans, samtidigt som teorierna bidrar till fallets relevans.

Utomvetenskapligt sett finns det ingen tvekan om att undersökningen är relevant. Om det inte framgått redan så kommer det att bli tydligt under uppsatsens gång. Att en del barn ska få bättre förutsättningar att få sitt första sommarjobb eller extrajobb än andra barn, eller att en del barn ska ha svårare att välja gymnasieutbildning, är helt enkelt inte rättvist. Å andra sidan är det självklart att de inte ska befinna sig på en osäker arbetsplats heller. Det är uppenbarligen ett svårslutligt problem. Ändock finns det möjlighet att undersöka varför det uppstått, så att det kanske kan undvikas i fortsättningen. Lärdomar som finns att hämta ur denna studie kan användas för framtida implementeringar av såväl Arbetsmiljöverket som andra myndigheter.

2 Teori

I det här avsnittet kommer de teorier att presenteras som senare kommer att användas i analysen. Inledningsvis redogörs den allra mest fundamentala teorin inom implementeringsanalys – nämligen top-down- respektive bottom-up-perspektiven. Det är så pass grundläggande att den här analysen knappast kan göras utan att presentera, och ta hänsyn till, tankesättet som ligger bakom dessa två teoretiska angreppssätt. För att fullt förstå hur implementeringsteorin är uppbyggd och hur den fungerar idag har bedömningen gjorts att en sådan teoretisk bakgrund är nödvändig. Avsnittet som följer därefter tar upp och diskuterar teorin om närbyråkrater, där teorin inte bara beskrivs i sig, utan även ställs i kontrast till dess föregångare, vilket är det traditionella perspektivet på implementering. Detta sker som en form av fördjupning av bottom-up, eftersom närbyråkrati är en teori som tagit avstamp i det perspektivet. Slutligen presenteras en teori som inte har med just implementering att göra, utan som snarare fokuserar på utvärderingsmetoden. Själva syftet med den här studien är som sagt att utvärdera Arbetsmiljöverkets implementeringsprocess, och för att detta ska göras på ett så metodologiskt korrekt sätt som möjligt, används en specifik metod som kallas programteori.

2.1 Top-down/Bottom-up

Implementeringsteori som vi talar om det idag började ges plats inom forskningen på 1970-talet. De första personerna att forska kring ämnet på det sättet hade då ofta en pessimistisk syn på implementering, och det var inte ovanligt att målet med de studier som utfördes då var att visa varför en policyprocess varit misslyckad (Winter, 2003). Så är det förvisso i många fall idag också, och den uppmärksamma läsaren har redan reagerat på att den här studien håller ett liknande tema.

I början av åttiotalet började det komma en ny våg av implementeringsanalyser då forskare snarare sökte finna mönster och utveckla de initiala implementeringsteorier som anlagts under det föregående decenniet. Under denna period skapades modeller och andra analysramar som gick att använda som stomme för empiriska analyser av implementeringsprocesser. En del av dessa hade en mer optimistisk infallsvinkel än den pessimistiska inställning som tidigare dominerat scenen. I samband med denna våg av modellkonstruktioner och förslag på forskningsstrategier uppstod en naturlig åsiktsuppdelning mellan anhängarna av det så kallade top-down-perspektivet och motsvarigheten som kom att benämnas bottom-up. Skillnaden mellan dessa två perspektiv är det angreppssätt som anammats när en policyprocess ska utvärderas (Winter, 2003).

Anhängare av top-down-metoden brukar vanligtvis inleda en studie med att lägga fokus på ett specifikt politiskt beslut – i många fall en lag. Med utgångspunkt i beslutets officiella syfte följer dessa forskare implementeringen från beslutsfattarna, systematiskt ner genom systemet. Vanligtvis genomförs en sådan studie med syftet att ge goda råd för hur implementeringsprocessen bör struktureras ovanifrån sett, för att kunna uppnå önskade resultat (Winter, 2003). Klassiska studier som utgår från det här perspektivet brukar grundas i en strävan att finna länken mellan beslutsfattandet och själva implementeringen, hur denna än må se ut. Jeffrey Pressman och Aaron Wildavsky är kanske de två mest framstående vetenskapsmännen inom top-down-forskningen (Hill och Hupe, 2002). De

uttrycker det som så här: ”A verb like ’implement’ must have an object like ’policy’. [...] policies normally contain both goals and the means for achieving them.” (Pressman och Wildavsky, 1984). De menar att det inte är möjligt att studera en implementeringsprocess utan att noggrant undersöka själva beslutet som ligger bakom, eftersom att beslutet – policyn som sådan – innehåller mer information än enbart vilket resultat som ska uppnås. Den inkluderar också ett mer eller mindre dolt meddelande om hur aktörerna i processen ska åstadkomma utmaningen att nå målen (Hill och Hupe, 2002).

Bottom-up-perspektivet, å andra sidan, är flitigt använt av forskare som intresserar sig för ”bottenskiktet” i den implementariska kedjan, där den offentliga sektorn har sitt fysiska möte med medborgare eller företag. Här läggs mycket vikt vid de som arbetar närmast samhället, och deras stora inverkan på policyprocesser. Det betonas att dessa personer är de viktigaste aktörerna i beslutsfattandet, och inte sällan framställs politiker och andra beslutsfattare på hög nivå som okunniga och olämpliga att styra utan insikt i själva förändringsarbetet som implementeringen innebär (Winter, 2003). En av de mest klassiska teorierna som vuxit fram ur detta tankesätt är Lipskys teori om närbyråkrater, vilken är så aktuell för det fall som den här studien undersöker att hela nästa avsnitt kommer att handla om den specifika teorin. Teorin om närbyråkrater är dessvärre ofta förvrängd av andra vetenskapsmän, och Lipsky framställs inte sällan som någon som enbart vill demonstrera hur svårt det är att ovanifrån kontrollera aktiviteter som utförs längst ner i implementeringskedjan. Faktum är snarare att hans budskap är något helt annat – något mycket mer subtilt än så. Förvisso argumenterar han för att närbyråkraternas beslut, rutiner och handlingar kommer att avgöra resultatet av en given implementeringsprocess (Lipsky, 1980), men han hävdar på samma gång att den här processen av närbyråkratiskt handlande leder till ett mer effektiviserat arbete (Hill och Hupe, 2002). Mer om detta följer i avsnittet här nedan.

2.2 Närbyråkrati

Till att börja med är det nödvändigt att kort förklara det traditionella perspektivet på implementering. Där finns en beslutsfattare som styr, och en tillämpare som förväntas följa. Om tillämparen av någon anledning misslyckas med att följa instruktionerna givna av beslutsfattaren, vidtar beslutsfattaren en återstyrning där tillämparen väntas att i fortsättningen anpassa sitt agerande på så sätt att handlandet matchar de intentioner som beslutsfattaren haft med implementeringen (Sannerstedt, 1991).

Teorin om närbyråkrater, eller ”street-level bureaucrats”, som lanserades av Michael Lipsky, fick genomslag i början av åttiotalet. Den står i kontrast till det ovan beskrivna traditionella styrningsperspektivet. Teorin om närbyråkrater grundar sig i de situationer som uppstår inom exempelvis sjukvården, socialtjänsten, eller i skolan, alltså yrken då människor arbetar i direkt kontakt med andra människor på ett eller annat sätt. Själva tesen som Lipsky presenterar är att den faktiska handlingskraften hos dessa människor – läkare, sjuksköterskor, socialarbetare, eller lärare, för att nämna några – är så pass stor att det i själva verket är dessa personer som utformar politiken, snarare än politikerna. Politiken skapas inte av lagstiftare, utan av tjänstemän i kontakt med de olika typer av servicekonsumenter de möter på sina respektive arbetsplatser (Lipsky, 1980).

Anledningen till att det ser ut på det här viset är helt enkelt den struktur som dessa verksamheter har. När det rör sig om arbete med individer, som alla har olika behov och ofta olika förutsättningar, är det mycket viktigt med individuella bedömningar. Det finns vad man kan kalla professionella normer som handlar om vad som, inom de olika verksamheterna, är vedertagen sakkunskap. Dessa normer ålägger även att servicen som ges till kunderna, eleverna, patienterna, etcetera, ska vara individuellt anpassad (Sannerstedt, 1988). Personerna som arbetar inom den här typen av yrkesgrupper, närbyråkraterna, kännetecknas av att de har ett överflöd av arbetsuppgifter och därför tvingas prioritera och bedöma i vilka fall de behöver lägga ner mer tid och i vilka fall de kan skynda på arbetet. De tvingas med andra ord rutinisera arbetet.

Att konsumenterna av dessa tjänster inte kan påverka verksamheten i någon större utsträckning är tämligen rimligt då de befinner sig i ett slags underläge. De saknar, för det första, den rätta kompetensen för det arbete som utförs, och för det andra befinner de sig på ett eller annat sätt under tvång. Om det så rör sig om elever i grundskolan eller patienter på sjukhuset så är de där för att de måste, och närbyråkraterna har i sammanhanget makt över dessa personer. Om en närbyråkrat skulle begå ett misstag med ett specifikt ärende, och klienten inte lyckas få sina behov tillgodosedda, löper närbyråkraten ingen större risk att försättas i en dålig situation som resultat av detta, på grund av nämnda maktförhållande (Sannerstedt, 1991). Däremot kan det tyckas mycket märkligt att politiska beslutsfattare har så svårt att styra en verksamhet med de här egenskaperna. Förvisso saknar även de som regel den professionella kompetensen som krävs för full insikt i arbetet, och de kan i sitt sätt att arbeta inte ta hänsyn till det rutinerade och prioriteringsbaserade sätt att arbeta som närbyråkraterna har. Politikerna har helt enkelt lite svårt att hantera situationer som kräver individuella hänsynstaganden. Detta kan tjänstemännen använda som argument vid potentiell konflikt. De kan förklara att de var tvungna att handla på ett visst sätt i en viss situation på grund av rättviseskäl eller för att den individuella bedömningen krävde ett sådant handlande, och på så sätt har de rättfärdigat sitt agerande gentemot politikerna (Sannerstedt, 1991).

Vid första anblick kan det te sig ganska märkligt att närbyråkraten har så mycket att säga till om i skapandet av politiken, men vid närmare eftertanke kan man fråga sig om det hade kunnat fungera om det inte vore så. Den höga grad av handlingsfrihet som de har är en viktig källa till yrkesstolhet, kreativitet, självrespekt och allmän arbetstillfredsställelse (Sannerstedt, 1988). Legitimiteten i deras handlande är egentligen självklar med tanke på att det är just tjänstemännen som besitter den nödvändiga sakkunskapen för det arbete som utförs. För politikerna är denna handlingsfrihet förvisso ett problem, då de själva inte har samma makt att påverka arbetet som de kanske hade velat, men det får också ses som en betydande tillgång, då närbyråkraternas potentiella avvikande från politiskt fastställda mål faktiskt kan innebära en förbättring (Sannerstedt, 1991).

Något som är viktigt att betona, inte minst för att förtydliga den här teorins relevans för just denna studie, är att Lipskys tes handlar om att närbyråkraterna påverkar *inhållet* i verksamheten, snarare än *förutsättningarna* för den. Politikerna har fortfarande all rätt och möjlighet att påverka det sistnämnda genom organisatoriska beslut, tilldelning av resurser, lokaler, eller annat. På så sätt styrs närbyråkraterna indirekt av politikerna och formas utefter förutsättningarna, men på det hela taget

får man ändå fastställa att själva utformandet av politiken sker på den lägsta nivån inom organisationen (Sannerstedt, 1991).

2.3 Programteori

Programteori är en teoribaserad utvärderingsmodell och används som ett sätt att utvärdera processer (Sandberg och Faugert, 2012). Utgångspunkten för alla typer av teoribaserade utvärderingsmodeller är alltså en teoretisk referensram, och utifrån denna referensram studeras och utvärderas genomförandet av en process, samt om de mål som var tänkta skulle nås genom processen har uppnåtts eller ej. Själva tanken med att utvärdera med utgångspunkt i teori är att det underlättar bedömningen som ska göras av verksamheten. Grundidén är att det är otillräckligt att utvärdera värdet av en process enbart utifrån effekterna eller nyttan av processen. Det behövs någon form av substans som binder samman olika processer av samma sort. För att verkligen finna orsaken till att en viss åtgärd leder till en viss effekt behövs teoretisk kunskap, annars är det betydligt svårare att se samband och använda kunskapen i andra situationer. Man behöver alltså teori för att finna de mekanismer som har lett till att ett specifikt resultat har uppstått (Sandberg och Faugert, 2012).

Begreppet programteori är den svenska översättningen av originalbenämningen ”a Program’s Theory of Action”, och är en typ av teoribaserad utvärderingsprocess. Vad som beskrivs i föregående stycke gäller för teoribaserade utvärderingsmodeller generellt, för det finns flera olika sorters utvärderingsmodeller som grupperas inom denna kategori. För att flytta fokus ner på en djupare nivå kommer programteori nu beskrivas mer ingående, så att det blir tydligare varför just denna modell är mest lämpad att använda i den här studien. Man kan uttrycka sig som så att programteori är ett koncept som länkar samman medel och mål vid en utvärderingsprocess. Detta görs genom att undersöka de teoretiska antagandena som ligger bakom en åtgärd, och på så vis bilda sig en förståelse för logiken i ett program eller en process – vad som förväntas hända inom processen och hur programmets effekter uppstår. Det är sambandet mellan de effekter som kan mätas och de förklaringar som har antagits till varför dessa effekter har uppstått, som ska påvisas inom programteori (Sandberg och Faugert, 2012).

Eftersom att alla samhällsåtgärder – som exempelvis Arbetsmiljöverkets skärpta krav på riskbedömning inför prao – är grundade i en plan av något slag för hur projektet är ”tänkt att fungera”, är ett programs logik av största intresse vid utvärdering. Planen i fråga är kanske inte alltid nerskriven i detalj, men tar sig ändå uttryck som en form av föreställning om funktionen som åtgärden väntas ha. Själva målet med utvärderingen blir att rekonstruera denna plan och på så sätt tydliggöra vägen från projekt till förändring och effekt. Rekonstruktionen blir programteorin, och den skapas vanligen med hjälp av programdokument och intervjuer med personer som är av betydelse för projektet. Tillvägagångssättet rent utvärderingsmässigt brukar följa den är ordningen (Sandberg och Faugert, 2012):

1. Programmet definieras och dess mål tydliggörs.
2. Programfunktioner, komponenter och aktiviteter identifieras.
3. Den ”logiska kedjan” som länkar samman programfunktioner, aktiviteter och olika komponenter tydliggörs.

Ovanstående tre punkter kommer att fungera som en guide i den utvärdering som kommer att ske i den här studien, och de kommer att återbesökas senare i uppsatsen, i avsnitt 4.1.

I vissa fall kan programteorianalys i sig vara tillräckligt som utvärdering av en process. I de fallen bedöms och granskas programägarnas teori mot bakgrund av den kunskap och erfarenhet som finns tillgänglig. Utifrån sagda analys är det även möjligt att identifiera kritiska empiriska frågeställningar som kan användas som verktyg i själva utvärderingsarbetet. Exempelvis kan det röra sig om ifall genomförandet av ett projekt sker, eller har skett, i enlighet med programteorin. Det kan även handla om ifall de funktioner eller processer som antagits är de mest relevanta för den specifika åtgärden, eller om ifall programmet i sig har skapat förutsättningar för att det ska kunna leva upp till sina mål (Sandberg och Faugert, 2012).

I de fall då man väljer att komplettera programteorin med yttre förutsättningar finns det två ytterligare aspekter att kartlägga när programteorin ska rekonstrueras. Det första som ska kartläggas är dels faktorer som är inom programmets eller projektets ”kontroll”, alltså vad man kan kalla stödjande strukturer, och dels de omständigheter som är utanför denna kontroll, det vill säga yttre faktorer. Nästa uppgift är att utforska de villkor som är nödvändiga för att några effekter ens ska uppstå, förslagsvis rent organisatoriska förutsättningar. Alla de här yttre förutsättningarna utgör i många fall en avgörande del av programteoretisk analys eftersom de ger möjlighet för utvärderaren att granska och potentiellt kritisera de stödjande funktioner som finns kring en åtgärd (Sandberg och Faugert, 2012).

Eftersom att utvärdering som är programteoribaserad har till uppgift att skapa insikt i ett program och söka förståelse för hur effekter uppstår, kan man dra slutsatsen att denna utvärderingsmodell inte nödvändigtvis handlar om att finna en övergripande sanning. Den söker inte finna ett allmängiltigt värde utifrån en specifik situation där utvärderaren kunnat konstatera att åtgärden varit välfungerande, utan det är genomförandet av åtgärden i just den specifika situationen som står i fokus. Resultatet behöver inte vara applicerbart för andra situationer som skiljer sig ens lite grann från den situation som studerats, eftersom andra omständigheter skapar helt andra förutsättningar för en åtgärd att lyckas. Av den anledningen är det möjligt, och i många fall önskvärt, för utvärderaren att inkludera subjektiva bedömningar eller kontextuella faktorer i utvärderingen. Det är något som värderas inom programteori, snarare än att det skulle anses vara ett metodologiskt problem. Dessutom är programteori en bra metod för att tydliggöra ifall det faktiskt finns en klok politik bakom ett lyckat projekt. I många fall är politiker, eller andra personer som initierat ett projekt, mycket klara och tydliga med de mål som ska uppnås utifrån åtgärden, men handlingssättet som leder dit kan vara baserat på vaga antaganden och dålig planering. Ambitionerna kan vara höga och ge sken av ett välplanerat projekt, men om projektet i fråga lyckas kan programteoretiska utvärderingar i många fall avslöja att mycket av lyckan handlade om turliga chansningar under projektets gång (Sandberg och Faugert, 2012).

Det finns fall då det är svårt att basera en utvärdering på programteori, vilket är viktigt att ta upp i det här fallet, då det kan uppstå kritik mot användningen av metoden i den här studien. När det gäller politiska åtgärder är mål och handling ofta

mycket vagt formulerade, och det är inte ovanligt att det saknas teoretisk bakgrund för beslutade åtgärder. När det programmaterial som finns är så vagt definierat att det i princip är meningslöst utgör detta en svårighet för utvärderaren att bilda en programteori att använda för utvärderingen (Sandbert och Faugert, 2012). I det här fallet gällande Arbetsmiljöverket och deras implementeringsprocess finns det dock tydliga dokument att utgå från, även om själva processen kan visa sig avvika från detta planeringsarbete i resultatet av utvärderingen. Av den anledningen är det alltså möjligt att konstruera en programteori. Här har bedömningen gjorts att det existerande materialet är tillräckligt.

3 Metod och material

Det här avsnittet beskriver ingående den metod och det material som använts för den här studien. Studien kommer att vara strukturerad som en utvärderingsanalys med en idealtyp som en slags bas att utgå ifrån. Materialet består, förutom av implementeringslitteratur och annan vetenskaplig litteratur, av intervjuer utförda per telefon och diverse artiklar och dokument som berör själva fallet.

3.1 Metod

Den här undersökningen är upplagd som en teoribaserad processutvärdering, vilket innebär att den syftar till att med hjälp av teori utvärdera en process – i det här fallet en politisk process. Ett av de första stegen i metodarbetet har varit att intervju personer som varit del av implementeringsprocessen och beslutsfattandet kring denna process. Dessa intervjuer har skett över telefon. De spelades inte in, utan då de var kortare än vanligt, om man jämför med klassiska kvalitativa intervjuer, var det tillräckligt att skriva stödord under tiden som intervjuobjekten svarade på frågorna. Direkt efter varje intervju renskrevs dessa anteckningar på plats, för att de skulle vara en så korrekt återspeglning av intervjun som möjligt. Varje enskild intervju tog cirka 20 minuter att genomföra. Mer om dessa intervjuer, och vilka roller i implementeringsprocessen personerna har som intervjuats, finns i avsnittet gällande materialet, nedan. En annan del av det grundläggande arbetet har naturligtvis varit att samla in ytterligare empiriskt material och relevant forskningslitteratur. Med hjälp av programteori, som förklarades i avsnitt 2.3, har en sorts idealtyp konstruerats, och den presenteras senare i uppsatsen. Att konstruera en idealtyp innebär att metoden går ut på att skapa en bild av vad Arbetsmiljöverket hade tänkt sig att deras implementeringsprocess skulle resultera i, och sedan jämföra det faktiska händelseförloppet med detta.

Man kan i enlighet med detta konstatera att metodarbetet är uppdelat i två delar. Dels har det handlat om att konstruera idealmodellen utifrån programdokument från Arbetsmiljöverket, uttalanden som representanter från myndigheten gjort på sin hemsida, samt övrig information som publicerats på deras hemsida. Den andra delen av metodarbetet har bestått av att analysera det *verkliga* resultatet av implementeringsprocessen, dels med hjälp av det empiriska materialet, och dels utifrån den existerande och extensiva forskning som finns om implementering och dess processer. Det empiriska materialet är som sagt de intervjuer som presenteras i följande avsnitt – materialdelen, och artiklar som handlar om effekterna av Arbetsmiljöverkets projekt. Den utvalda vetenskapliga litteraturen är den som användes för kapitel 2. Diskussionen kommer alltså att vara koncentrerad kring top-down respektive bottom-up, med särskild fokus mot bottom-up, och teorin om närbyråkrati. Anledningen till det är att mycket av det som den teorin handlar om, redan vid en första anblick pekar mot att de implementeringsproblem som Arbetsmiljöverket har haft, har att göra med just detta.

3.2 Material

En del av det empiriska materialet som använts för den här studien består av intervjuer med personer som arbetar med den här implementeringsprocessen på ett eller annat sätt. Den initiala idén var att intervju en eller ett par representanter från

Arbetsmiljöverket och ett antal olika personer som innehar rollen som närbyråkrater, det vill säga rektorer, eftersom att det är rektorerna som är officiellt ansvariga för beslutsfattandet på den så kallade "lägsta" nivån, om man ser den här specifika implementeringsprocessen som en stege, där vi rör oss neråt. Arbetsmiljöverket befinner sig i toppen av stegen, och rektorerna som befinner sig ute på varje enskild skola, är lägst ner på implementeringsstegen.

Emellertid är det som så att när man arbetar med en studie på det här sättet utsätts man för diverse hinder som man antingen får försöka ta sig över, eller väja runt. Det första hindret i det här fallet var att Arbetsmiljöverket var ovilliga att ställa upp på någon intervju. De blev kontaktade via mail och telefon ett antal gånger, och de fick självfallet förklarat för sig mycket utförligt vad intervjun gällde, men de förklarade att de hade för stor arbetsbörda för att svara på de frågor som behövde besvaras. Efter diskussioner fram och tillbaka sa de till slut att det gick bra att maila frågorna så att de kunde svara på dem skriftligen, så frågorna mailades till dem. Svaret som kom tillbaka var ett löfte om att de skulle försöka återkomma senare, men det gjorde de dessvärre inte.

Det visade sig också vara svårt att få kontakt med rektorer då utformandet av deras arbetsuppgifter innebär att de ofta sitter i möten eller har annat arbete utanför sitt kontor. Två rektorer från norra delen av Sverige var trots detta villiga att ställa upp, men de båda uttryckte en önskan om att inte nämna deras namn, eller vilka skolor de arbetar på, i uppsatsen. Därför kommer de att hänvisas till som "Rektor 1", respektive "Rektor 2", när deras uttalanden används i analysen.

I det fortsatta sökandet efter personer att intervjua klargjordes en annan sak. Det var nämligen så att en del rektorer svarade att de inte alls fått ta del av beslutet ifall de skolor de arbetade på skulle fortsätta med prao eller om det skulle ersättas med någon form av teoretisk utbildning, trots att det framgår av tidningsartiklar i media som att det har varit upp till varje enskild rektor. Istället hade det beslutet tagits på kommunal nivå på vissa håll i landet. Därför skickades även intervjuförfrågan ut till chefer för skolförvaltningen i ett par av de kommuner där rektorer hade meddelat att beslutet tagits högre upp. En förvaltningschef i en kommun i södra delen av Sverige svarade med att hon kunde ställa upp på intervju. Även hon bad om att hennes namn och exakt vilken kommun hon arbetar för skulle hållas utanför uppsatsen, så av den anledningen kommer hon att hänvisas till som "Förvaltningschefen". Samtliga intervjuer finns nedskrivna i sin helhet i bilagan till den här uppsatsen, del 8.

Övrigt empiriskt material består av ett programdokument som Arbetsmiljöverket mailat på förfrågan, och andra dokument som de publicerat på sin hemsida. Länkarna till de dokument som finns publicerade online finns naturligtvis i källförteckningen, men det dokument de skickat, och som inte finns publicerat än, är bifogat som en bilaga. Det hänvisas till som "Bilaga 2", då intervjuerna utgör Bilaga 1. När Arbetsmiljöverket skickade dokumentet framgick det inte om det skickats ut till ansvariga på skolor i landet, men på så sätt som innehållet är formulerat är det högst sannolikt att så är fallet. Materialet utgörs även av en artikel ur media, och till viss del kommer en studie av Amelie von Zweigbergk, särskild utredare på Utbildningsdepartementet, att diskuteras i analysen.

Den vetenskapliga litteraturen som använts som bas för teoriavsnittet och som utgör en del av grunden för analysen består i första hand av litteratur om implementering och policyprocesser. Det är ganska grundläggande litteratur inom området implementering, men den är viktig och uttömmande, och därför har den passat en uppsats av den här karaktären väl. Större delen av de författare vars verk använts som källor för denna studie är personer som spelat en stor roll inom utvecklingen av implementeringsforskningen. Övrig vetenskaplig litteratur är det verk som inspirerat avsnittet om programteori, som inte har med just implementering att göra, men som erbjuder ett intressant perspektiv på utvärdering. Då det från början stod klart att det här skulle bli en utvärderingsanalys, var det viktigt att konkretisera detta innan själva utvärderingen påbörjades, och finna en teorimässig metod som kunde få agera som stomme för själva arbetet. I förarbetet då det gjordes noggranna metodologiska överväganden kunde slutsatsen slutligen dras att programteori var mest lämpligt, och det material som använts för detta kan man beskriva som en del av utvärderingslitteraturen.

4 Analys och resultat

I det här kapitlet presenteras analysen av det tillsynsprojekt som Arbetsmiljöverket startat, med fokus på de skärpta kraven på riskbedömning av praoplatser. Resultatet av analysen kommer också att framgå tydligt. Själva syftet med studien är, som framgått i början av uppsatsen, att finna problemet eller problemen med det sätt på vilket Arbetsmiljöverket implementerat dessa nya krav, så av naturliga skäl kommer det att läggas stor vikt vid just implementeringen. Som tidigare förklarat har en idealtyp konstruerats för att lättare kunna jämföra händelseförloppet med vad som hade varit ett mer önskvärt resultat från Arbetsmiljöverkets sida. I följande avsnitt presenteras den så kallade idealtypen.

4.1 Idealtypen och programteorin

Den här idealtypen är baserad på de tre punkter som nämns i avsnittet om programteori i kapitel 2. Första steget är att *definiera programmet och tydliggöra dess mål*. Med utgångspunkt i den information som Arbetsmiljöverket publicerat på sin hemsida var målet med tillsynsprojektet som helhet att skolorna ska "få igång eller utveckla sitt systematiska arbetsmiljöarbete" (Arbetsmiljöverket, 2015-06-29), och när det gäller just hanteringen av prao var målet att skolorna själva skulle ta fram skriftliga rutiner för hanteringen av prao, och att detta skulle ligga till grund för deras arbete med riskbedömning (Bilaga 2). De lägger även vikt vid att det står i läroplanen till grundskolan att skolan ska samverka med arbetslivet för att stödja elevens fortsatta studie- och yrkesval (Bilaga 2). Uppenbarligen var Arbetsmiljöverkets mål aldrig att prao skulle försvinna, eftersom de är noggranna och pointerar att arbetslivskunskap ska uppnås som en del av grundskoleutbildningen. De vill helt enkelt skärpa de säkerhetsåtgärder som vidtas inför att eleverna ska ut på prao, och de vill att bedömningarna som görs av praoplatserna ska vara individuella, med hänsyn till vilken elev som ska till vilken praoplatz (Arbetsmiljöverket, 2015).

Det andra steget är att *identifiera programfunktioner, komponenter och aktiviteter* i det här tillsynsprojektet. I det här fallet blir det förstnämnda inte svårt att genomföra, eftersom den här implementeringsprocessen är relativt okomplicerad, om man jämför med andra implementeringsprocesser som har analyserats i tidigare forskning. Funktionen med själva programmet i det här fallet är hålla elevernas säkerhet så hög som möjligt, och den skaderisk de möter så låg som möjligt, oavsett var de befinner sig under undervisningstimmar (Arbetsmiljöverket, 2015). Vad gäller komponenterna, förutsatt att det rör sig om programkomponenter, är det svårt att svara på om det ens existerar några i förut uttänkta delprogram så att säga, eftersom att denna process som sagt inte arbetats fram genom den mest avancerade implementeringsmetoden. Det kan dock förslagsvis hävdas att den första komponenten av implementeringen utgörs av att Arbetsmiljöverket meddelar kommunerna om förändringen som komma skall. I vissa fall tas beslutet där, och skolorna får anpassa sig efter det beslutet som tas på kommunal nivå. I de flesta fall har dock de kommunala förvaltningarna delegerat ansvaret vidare till rektorerna, och det skulle då kunna anses vara den andra komponenten i det faktiska implementeringsarbetet. När det kommer till aktiviteterna är det även här ganska okomplicerat. Efter själva beslutsfattandet har Arbetsmiljöverket via olika kanaler sänt ut sitt budskap om högre krav. Detta har enligt Förvaltningschefen skett via

elektroniska utskick, och Rektor 1 berättar att de i hans fall skickat information till studie- och yrkesvägledare som sedan spridit informationen vidare till övriga anställda. Detta utgör den första aktiviteten i processen. Vad som framgått av föregående stycke, var planen enligt Arbetsmiljöverket att nästa aktivitet skulle bestå av att skolorna arbetar fram skriftliga rutiner för hanteringen av prao, och naturligtvis att dessa rutiner följs inför nästa praoperiod.

Slutligen är det dags att presentera det tredje steget av programteoriskapandet, vilket är att *tydliggöra den "logiska kedjan" som länkar samman programfunktioner, aktiviteter och olika komponenter*. Innebörden av det är att skapa en sammanfattning av hur implementeringen var tänkt att fungera. För att förtydliga skillnaden mellan aktiviteter och komponenter bör det tilläggas att en aktivitet består av en specifik handling, oavsett vilken aktör inom programmet som utför denna handling, medan en komponent är det som äger rum mellan två aktiviteter. Med detta i åtanke inleds nu sammanfattningen. Bortsett från den första aktiviteten, vilken utgörs av själva beslutsfattandet att skolorna nu ska utöka arbetet kring prao genom individuell riskbedömning, så inleds implementeringsarbetet med aktiviteten att Arbetsmiljöverket informerar kommuner och skolor om förändringen som komma skall. Ur Arbetsmiljöverkets perspektiv skulle detta vara den enda komponenten – informationen sprids och det var tänkt att leda direkt till nästa aktivitet, nämligen att skolorna sätter igång med förändringsarbetet genom att upprätta skriftliga rutiner kring hanteringen av prao. I många fall blev det inte så, men det var likväl tänkt att fungera på det sättet, och därför kommer det att utgöra idealtypen, själva programteorin.

I programteorin ingår även att identifiera dels de funktioner som är inom programmets "kontroll", det vill säga de stödjande strukturerna, och dels de omständigheter som ligger utanför denna kontroll – det som kan benämnas som yttre faktorer som ändå påverkar resultatet. En struktur som i det här fallet kan anses vara stödjande, trots att den ligger utanför programmets kontroll, är Arbetsmiljölagen. Den ligger till grund för att Arbetsmiljöverket haft anledning att införa de högre kraven från första början, vilket tas upp i inledningen till den här uppsatsen. Lagen är en stödjande struktur av den anledningen att den uttrycker vikten av att minderåriga inte utsätts för risker när de utför arbete. Den säger dessutom att Arbetsmiljöverket, i egenskap av "den myndighet som regeringen bestämmer", har full rätt att meddela föreskrifter om villkor kring att en minderårig utför arbete som medför påtaglig risk för olycksfall (AML 5 kap. 3§). Båda dessa punkter bidrar till att fullt ut rättfärdiga de bestämmelser som genomförts.

En annan struktur, en yttre faktor, som kan anses vara både stödjande och problematisk, är läroplanen till grundskolan. I den står det uttryckligen att elevens möjlighet att uppnå en högkvalitativ utbildning och få rätt underlag för att välja fortsatt utbildning "förutsätter [...] en samverkan med arbetslivet" (Skolverket, 2011). Läroplanen är alltså stödjande i det avseendet att den uttrycker vikten av att elever uppnår kunskap om arbetslivet som en del av den obligatoriska grundskoleutbildningen, så det finns ingenting där som talar emot Arbetsmiljöverkets krav om riskbedömning. Problematiken uppstår snarare när rektorer och kommunala skolförvaltningar hittar vägar runt det som står i läroplanen, och genom egna tolkningar rättfärdigar sitt agerande att lägga om den delen av utbildningen så att den utgörs av teori snarare än praktik. De försvarar det

hela med att eleverna kan uppnå samma kunskaper om arbetslivet genom att delta i föreläsningar med personer som kommer ifrån arbetslivet, och berättar om hur det är. Naturligtvis finns det mycket som pekar på att eleverna inte alls kan erhålla samma kunskap med den metoden som de hade kunnat om de faktiskt hade fått testa på att arbeta själva, men som både Rektor 1 och Förvaltningschefen påpekar får eleverna knappt utföra något arbete när de är på prao i vilket fall, så om teori är ett alternativ till att bara få stå och observera på en arbetsplats är den tolkningen kanske något motiverad trots allt. Slutligen är det värt att nämna själva skolan som en struktur i sig. Skolan är i det här fallet en yttre faktor som ligger utanför det är programmets kontroll. Anställda på skolan har sitt sätt att arbeta, och i takt med att mer och mer ansvar läggs på rektorer och lärare tvingas de göra prioriteringar och effektivisera sitt arbete. I avsnitt 4.3 kommer detta att diskuteras mer, när teorin om närbyråkrati tas in som en del av analysen. Då kommer det att bli tydligare varför skolan som struktur, och som organisation, inte har kunnat vara helt mottaglig för de hårdare reglerna.

4.2 Det faktiska händelseförloppet

I det här avsnittet är det dags att jämföra den programteori, eller idealtyp, som skapats i föregående avsnitt, med det verkliga händelseförloppet. Inledningsvis, i föregående stycke, kunde det konstateras att det konkreta målet med projektet var att man på varje skola i Sverige skulle sätta sig ner och ta fram skriftliga rutiner för hantering av individuell riskbedömning av praoplatser. Det här skulle sedan leda till att det övergripande målet uppnås, det vill säga att elever inte utsätts för riskabla arbetsmiljöer när de är på prao. Vad som går att utläsa ur Arbetsmiljöverkets egen hemsida, samt utifrån de intervjuer som genomförts som en del av den här studien, är att det målet inte har uppnåtts i den utsträckning som var tänkt. Arbetsmiljöverket uppmärksammar detta själva i en kort nyhetsartikel som de publicerat på sin hemsida (Arbetsmiljöverket, 2015-09-24). I artikeln förtydligar de att tanken inte är att en representant från skolan ska åka ut till varenda praktikplats, så som många tolkat det, utan att det räcker med ett telefonsamtal för att kunna göra en ordentlig bedömning. De skriver också att det är viktigt att rektorer tar del i det nya arbetet med riskbedömning, så att eleverna inte kommer till skada när de är på prao (Arbetsmiljöverket, 2015-09-24). Att döma av de intervjuer som genomförts inför studien verkar det finnas en rådande konsensus om att prao som ett moment av utbildningen har varit problematiskt en längre tid, och att det här bara är toppen av isberget. För samtliga personer som intervjuades ansågs förarbetet inför prao vara så pass tidskrävande redan, att när Arbetsmiljöverket kom med de här nya kraven, kunde detta inte bemötas med positiva reaktioner.

Det är lätt att man som läsare får intrycket av att ungefär hälften av landets skolor valt att behålla prao, trots att det är svårare för de ansvariga på skolan att hantera, och att resterande hälft valt att plocka bort det eftersom att förarbetet helt enkelt blir för ansträngande. Därför är det viktigt att förtydliga att situationen inte har varit så simpel. Rektor 1 och Rektor 2 berättar båda att de valt att ersätta delar av praon med vad de kallar jobbskuggning – då eleven går efter en anställd under en förmiddag för att kunna bilda sig en uppfattning om hur det fungerar på en arbetsplats. Ett sådant upplägg tycker dessa rektorer är bättre eftersom att det är enklare att få arbetsgivare att ta emot praoelever om de vet att det kommer innebära tre förmiddagar av att ha en elev där som observerar, snarare än att ha en elev där en

hel arbetsvecka, och att denna elev då ska få utföra enklare arbetsuppgifter under uppsikt.

Just här klargörs ett annat problem som har påverkat resultatet av Arbetsmiljöverkets projekt i stor utsträckning, men som de inte verkar ha vetat om från början. Problemet i fråga är just att det blir allt svårare för ansvariga på skolan, vanligtvis studie- och yrkesvägledare, att få tag på arbetsgivare som är villiga att ta emot praoelever. Rektor 1 uttryckte det som att "arbetsgivare är mer och mer negativt inställda till att ta in praoelever", och på frågan om det finns något som Arbetsmiljöverket kan göra för att de ska ta bort jobbskuggningen och öppna upp för prao helt och hållet igen, svarade han: "Nej, det finns inget som Arbetsmiljöverket kan göra. För att vi ska välja att utöka prao igen behöver vi se en mer positiv inställning från arbetslivet i helhet, att välkomna praoelever." Rektor 2, som arbetar på en skola där de valt att behålla prao helt och hållet i årskurs åtta, men infört jobbskuggning i årskurs nio istället, svarar nästan exakt samma sak: "Vi behöver se en mer öppen inställning från företag att ta emot praoelever för att vi ska välja att utöka prao igen." Förvaltningschefen tar också upp ämnet och berättar att det blir problematiskt att hävda att vi har en jämlik skola, där alla ska få samma möjligheter, när faktum är att de elever som får bra praoplatser får det för att deras föräldrar har kontakter. Det var ytterligare en anledning till att de valt att ta bort prao i hennes kommun. Allt detta sammanslaget visar tydligt att det har funnits, och fortfarande finns, en yttre påverkan från arbetsmarknaden i sig, som har orsakat att prao har minskats eller tagits bort på många skolor. Praoelever är inte lika välkomna ut i arbetslivet längre, och det är en faktor som Arbetsmiljöverket inte har tagit i beräkning alls.

4.3 Implementeringsproblemet

För att återvända till det grundläggande problemet är det nu dags att inkludera implementeringsteori i ekvationen. Eftersom att mycket av fokus har legat på Arbetsmiljöverket och deras handlande under arbetets gång, kommer det här att avsnittet att bli en bottom-up-analys. Som förklarar i avsnitt 2.1 innebär det att fokus kommer att ligga på de som arbetar längst ner på implementeringsstegen, i direktkontakt med de människor som konsumerar statens tjänster. I det här fallet blir det naturligtvis rektor och lärare. Den typ av bottom-up-analys som kommer att presenteras här är den som beskrivs mer ingående i avsnitt 2.2, alltså teorin om närbyråkrati. Tesen som Lipsky presenterar är att det är lärare och rektor som skapar den verkliga skolpolitiken, om vi ska applicera teorin på det här fallet. Han menar att verksamhetens innehåll skapas av närbyråkrater, men att det som politiker har möjlighet att ändra på är förutsättningarna för själva verksamheten (Lipsky, 1980).

Följdfrågan blir då ifall Arbetsmiljöverkets nya krav påverkar skolverksamhetens innehåll eller om det snarare är ett försök att ändra förutsättningarna, som inte riktigt lyckades ändå. Vad förändringsarbetet har bestått av är trots allt inte en direkt påverkan på verksamheten i sig, hur den är uppbyggd, utan det är snarare så att Arbetsmiljöverket indirekt har sagt: "Ni får gärna behålla prao, men ni måste hantera förarbetet annorlunda." Utifrån det perspektivet måste det konstateras att det är förutsättningarna som denna myndighet har försökt reglera. Hur kommer det sig då att det ändå inte har fungerat som det ska? Hur kommer det sig att närbyråkraterna ändå har hittat sin egen väg att gå? Utifrån teorin kan det

konstateras att det måste ha att göra med närbyråkraternas sätt att arbeta. Lipsky talar om att närbyråkraternas arbete kännetecknas av ett överflöd av arbetsuppgifter, och att de därför måste prioritera. Det leder till att rektorer och lärare, i det här fallet, tvingas skjuta upp vissa arbetsuppgifter eller ta genvägar och hitta enkla lösningar på problem som egentligen är svårlösliga. Att förutsättningarna ska förändras så här drastiskt, när området som påverkas redan utmärks som något mycket tidskrävande, och när det faktiskt finns en enklare lösning på problemet, så är det inte konstigt att man har valt att ta bort prao på en del skolor. Det var en förändring som påverkade förutsättningarna så mycket att närbyråkraterna i många fall inte kunde hantera arbetsbelastningen. Icke att förglömma är att många skolor faktiskt har valt att rätta sig efter direktiven. Exempelvis berättar Rektor 2 att de på deras skola redan arbetade med riskbedömning på det sättet innan det blev obligatoriskt. Enda skillnaden i det fallet är att det nu blir formellt, och att ansvaret i fortsättningen ligger på honom, i egenskap av rektor.

5 Diskussion

Att döma av den analys som presenterats i föregående kapitel är det många olika faktorer som spelat in i att införandet av de högre kraven inte fått önskad effekt på alla skolor i landet. Något som däremot inte diskuterats är förbättringsförslag. Kan man tänka sig en situation där skolorna fortsätter att ha prao, utan att eleverna utsätts för risk? Mycket har kretsat kring att lärare, eller annan ansvarig på skolan, antingen får ta den extra arbetsbördan för att eleverna ska kunna fortsätta få inblick i arbetslivet, eller att prao släpps helt och hållet och eleverna får mer teoretisk utbildning och mindre praktik. Sen har förvisso ett tredje alternativ fått göra intåg i skolutbildningen, nämligen det som kallas för jobbskuggning. Ändock kvarstår frågan: Finns det ingenting som kan göras för att eleverna ska få en ordentlig inblick i arbetslivet, utan att bryta mot reglerna gällande riskbedömning? Svaret på frågan har egentligen ingenting med Arbetsmiljöverket att göra. Anledningen till att studie- och yrkesvägledare, som i de flesta fall ansvarar för att leta praoplats och riskbedöma dessa, har alldeles för stor arbetsbörda är egentligen att så få företag och organisationer är villiga att ta emot praoelever. Källan till problemet återfinns där. Om vilken arbetsgivare som helst hade varit villig att ta emot elever och visa dem hur arbetslivet fungerar, hade det funnits tid över för riskbedömning.

Faktum är att Utbildningsdepartementet har gått ett steg längre med den är tanken och försökt utveckla den. Förslaget som den ansvariga utredaren Amelie von Zweigbergk presenterade i november, efter att ha arbetat fram en omfattande utredning vid namn "Välja yrke", var att göra prao obligatoriskt, hur märkligt det än må låta (SOU 2015:97). Hon har även, i sin utredning, redogjort för hur detta ska gå att genomföra. Förslaget går ut på att elever ska få gå på prao antingen på en arbetsplats, på samma sätt som tidigare, eller på ett yrkesprogram. Tanken är alltså att alternativet till prao på en arbetsplats är att eleverna ska få följa och hjälpa gymnasieelever som valt att gå yrkesutbildningar. På så sätt får praoeleverna insikt i arbetet i vilket fall, och dessutom får de möjlighet att uppleva hur arbetet går till inom branscher där arbetsuppgifterna är för svåra eller arbetet för tungt för att de skulle få chansen att prao på en sådan arbetsplats. Själva utredningen är egentligen fokuserad kring hur man ska kunna locka fler ungdomar att söka yrkesutbildningar, eftersom det för tillfället råder stor brist på personer med rätt kompetens inom många av de yrkesområden som man egentligen kan uppnå tillräcklig kunskap inom genom att gå ett yrkesprogram (SOU 2015:97). Om elever sänds ut på yrkesutbildningar när de har prao är tanken då att det ska ge elever ett bredare perspektiv på vad som finns att välja på. Om de får prova på ett yrke som de tycker verkar roligt är chansen stor att de kommer att söka den utbildningen efter grundskolan. Åtminstone är denna chans då troligtvis större än vad den hade varit om eleven enbart fått arbetsmarknadsutbildning i form av föreläsningar i skolans lokaler.

När rektorerna och förvaltningschefen intervjuades fick de alla frågan ifall de hade något förslag på en lösning som hade varit bättre än de kraven som Arbetsmiljöverket införde. Rektor 1 svarade att han inte hade något förbättringsförslag, men att han var osäker på om det behövs. Han menade att eleverna inte brukar komma till skada på praoplatserna, och skulle någonting hända så täcker försäkringen det. Rektor 2 och Förvaltningschefen påpekar att det hade varit rimligare att lägga ansvaret för riskbedömning på de arbetsplatser där eleverna

befinner sig, men båda inser också att det skulle försvåra arbetet med att hitta lämpliga praoplatser ännu mer, eftersom att få företag eller organisationer skulle gå med på att ta emot praoelever om de kraven fanns. Utredningen som presenteras i föregående stycke erbjuder ett alternativ till dessa lösningar. Det är alltså inte omöjligt att få bukt på problemet.

6 Slutsats

Efter att ha utvärderat Arbetsmiljöverkets projekt med fokus på den del av projektet som innebar hårdare krav för riskbedömning av praoplatser, har en hel del slutsatser kunnat dras. Den initiala frågeställningen var hur Arbetsmiljöverkets implementering av de högre kraven för riskbedömning av praoplatser kan ha föranlett det oönskade resultat som projektet har fått. Svaret är uppdelat i tre delar. Den första anledningen till att projektet fått oönskat resultat är att det innebar en så stor ökad arbetsbörda för ansvarig lärare på skolorna, att rektorerna i egenskap av närbyråkrater, på vissa skolor, var tvungna att göra en prioritering som innebar att prao inte längre kommer att inkluderas i utbildningen. Istället beslutade dessa rektorer att arbetsmarknadsutbildningen som står som ett krav i läroplanen ska ges på andra sätt. En annan anledning är att Arbetsmiljöverket, i enlighet med Lipskys teori, inte har tillräcklig insikt i det arbete som närbyråkraterna utför, och att de inte kan förstå hur rutiniserat och prioriteringsbaserat arbete fungerar. Av den anledningen hade de inte tagit i beräkning att de eventuellt skulle bemötas med de reaktioner som faktiskt uppstod. De hade heller inte tagit i beräkning allt det arbete som redan läggs ner på att få fram praoplatser, och det leder vidare in på den tredje anledningen, som är att Arbetsmiljöverkets högre krav inte är den enda variabeln i ekvationen. Svårigheterna att hitta arbetsplatser som vill ta emot praoelever är ett ännu större bekymmer än arbetet med riskbedömning är. Det kan därför fastställas att de oönskade effekterna inte är ett resultat av ett implementeringsproblem så mycket som det är ett resultat av att bågaren rann över. Arbetsmiljöverkets direktiv var helt enkelt det slutgiltiga komplikationsmomentet i många fall, och därav uppstod den konflikt som nu är så svårlös. I föregående kapitel förs det emellertid fram ett förslag på hur problemet skulle kunna lösas på ett sätt så att Arbetsmiljöverkets krav följs, och att eleverna får uppleva prao, utan att studie- och yrkesvägledaren får för hög arbetsbelastning. Det finns alltid en lösning på besvärliga problem, om man tänker utanför ramarna.

6.1 Framtida forskning

Den här studien har förhoppningsvis inspirerat till vidare forskning inom samma område. Den skulle förslagsvis kunna ge upphov till någon form av djupare implementeringsanalys, kanske utifrån andra implementeringsteorier än de som använts här. En annan typ av studie som skulle kunna genomföras med resultatet av den här utvärderingen i åtanke, är en analys som kretsar kring det förslag som Utbildningsdepartementet lagt fram, om att prao ska bli obligatoriskt och att elever ska kunna praktisera på yrkesutbildningar. Fokus för en sådan studie skulle kunna handla om vad en sådan förändring skulle innebära, och om det finns anledning att tro att det ens är genomförbart rent praktiskt. Eftersom att programteori visade sig vara bättre lämpat för mer omfattande implementeringsprocesser hade det också varit intressant att se programteori applicerat på en invecklad process, där teorin får komma till sin fulla rätt.

7 Referenser

Arbetsmiljöverket, 2015-06-29. *Skoltillsynen 2013-2016*.

(<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/aktuella-inspektioner/skoltillsynen-2013-2016/>)

Arbetsmiljöverket, 2015-09-24. *Skolor behöver ta del av riskbedömning inför prao*. (<https://www.av.se/nyheter/2015/skolor-behoover-ta-del-av-riskbedomning-infor-prao/>)

Arbetsmiljöverket, 2015. *Tillämpning av reglerna om riskbedömning enligt föreskrifterna om minderårigas arbetsmiljö vid PRAO, APL och andra praktikplatser avseende kombinerad undervisning och praktik*. (<https://www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/minderarigas-arbetsmiljo-praktikplatser-tillampning-riskbedomning-2015.pdf>)

Arbetsmiljöverket, september 2013. *Så får barn och ungdomar arbeta*, broschyr. Davidsons tryckeri AB.

Hill, Michael – Hupe, Peter, 2002. *Implementing Public Policy*. SAGE Publications Ltd.

Lipsky, Michael, 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.

Pressman, Jeffrey L. – Wildavsky, Aaron B., 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why It's Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.

Sandberg, Bo – Faugert, Sven, 2012. *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Sannerstedt, Anders, 1988. ”Politikernas eller lärarnas fel?” i Stenelo, Lars-Göran (red.) *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur.

Sannerstedt, Anders, 1991. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, i Rothstein, Bo, 1991. *Politik som organisation*. Tredje upplagan, SNS Förlag.

SFS 1977:1160 *Arbetsmiljölagen*.

Skolverket, 2011. Senast granskad 2013-04-15. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen, och fritidshemmet 2011*. (<http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/laroplan>)

SOU 2015:97 *Välja yrke*.

(<http://www.regeringen.se/contentassets/1ccc134ebc9645f199fce4c82984ce81/val-ja-yrke-sou-201597.pdf>)

Thomsson, Cecilia, 2015-09-23. *Kommuner slopar prao efter hårdare krav på arbetsmiljön*. (<http://www.dn.se/sthlm/kommuner-slopar-prao-efter-hardare-krav-pa-arbetsmiljon/>) Dagens Nyheter.

Winter, Søren C., 2003. "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration", i Peters, B. Guy – Pierre, Jon, 2009. *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

8 Bilagor

Bilaga 1: Intervjuer

Följande avsnitt består av tre intervjuer som är utförda över telefon. Frågorna är ställda av mig, Jacqueline Carling von Post, och är markerade med kursiv stil. Intervjuobjektens svar är inte kursiverade.

Intervju nummer 1 med en högstadierektor i norra Sverige (2015-12-04)

Har ni valt att behålla praon på er skola?

Vi har valt att minska praon i nian till en vecka istället för två veckor som vi hade innan. I åttan har vi ersatt praon med vad vi kallar jobbskuggning. Det innebär att eleven får följa efter en anställd och se vad de har för arbetsuppgifter och hur de utför sina arbetsuppgifter, snarare än att de själva blir satta i arbete på arbetsplatsen.

Hur fick ni först reda på att kraven skulle skärpas? Hur förmedlades direktiven ut till er?

Arbetsmiljöverket skickade information om detta till vår studie- och yrkesvägledare, som sedan förmedlade vidare informationen till övriga anställda på skolan.

Vad var er första reaktion?

Negativ. Vi kände att vi på skolan än en gång fick fler arbetsuppgifter än vad vi kan klara av i nuläget.

Varför valde ni att minska mängden praon?

Det beror dels på beslutet från Arbetsmiljöverket, men även mycket på det faktum att olika former av arbetsgivare är mer och mer negativt inställda till att ta in praoelever. Eleverna brukar i första hand själva få leta fram en praoplats, och om de inte hittar någon arbetsplats som vill eller kan ta emot dem, så får de hjälp av skolan. Vi har några avtalade praoplatser i reserv. Vi har sett att det över tid blir allt svårare för både oss och eleverna att hitta någonstans där de kan genomföra sin praon, och därför hjälper det om vi minskar praotiden.

Vad hade varit ett bättre alternativ för att bevara elevernas säkerhet på praoplatserna?

Det är en svår fråga, naturligtvis, men det finns gränser för hur mycket skolan kan vara ansvarig för att eleverna inte råkar ut för skada utanför skolans område. Jag har inget förbättringsförslag, ärligt talat, men jag är osäker på om det behövs. Eleverna är ju försäkrade via skolan under skoltid, så händer det något på praoplatsen täcker försäkringen den skadan.

Är kraven enbart negativa?

Till stor del, ja. Självklart är elevernas välmående oerhört viktigt, men vi vidtar redan så många säkerhetsåtgärder att vi nästan begränsar eleverna i deras utbildning. Myndigheter vill hålla ryggen fri och lägger mer ansvar på skolan. När eleverna ska genomföra experiment på NO-lektionerna, till exempel, eller såga på träslöjden, så behöver de många gånger be läraren om hjälp med vissa moment för att det är för riskabelt för att de ska få göra det själva, trots att de säkert hade klarat det, bara de varit försiktiga. Skolan blir mer och mer teoribaserad, samtidigt som den blir mindre om mindre verklighetsanpassad. Livet innebär risker, och vi kan inte neutralisera varenda en.

Har Arbetsmiljöverket bidragit med någon form av hjälp eller assistans att hantera deras krav?

Jag tror att de skickat ut någon form av broschyr till vår studie- och yrkesvägledare med information, men inte mer än så.

Hur har dialogen med Arbetsmiljöverket sett ut under deras tillsynsprojekt?

Vi har inte haft någon dialog med dem.

Har arbetsmiljöverket försökt ändra på ert beslut att minska praon och till viss del ersätta den med jobbskuggning?

Nej, det har varit tystnad från deras sida.

Finns det något som Arbetsmiljöverket kan göra för att ni ska välja att utöka praon igen, till den nivån ni hade tidigare?

Nej, det finns inget som Arbetsmiljöverket kan göra. För att vi ska välja att utöka praon igen behöver vi se en mer positiv inställning från arbetslivet i helhet, att välkomna praoelever. Vi behöver se en vilja att ta in ungdomar och lära dem saker. Detta är en vilja som måste komma från olika branscher så att inte alla elever praoar på andra skolor eller dagis inom kommunen, vilket nu är mycket vanligt.

Var kraven från Arbetsmiljöverket nödvändiga?

Nej, jag skulle vilja påstå att det fungerade bättre innan de införde de här nya reglerna.

*Intervju nummer 2 med en högstadierektor i norra Sverige
(2015-12-04)*

Har ni valt att behålla praon på er skola?

Ja, i årskurs åtta har vi valt att behålla praon på en vecka, men i nian har vi infört jobbskuggning istället. Under tre förmiddagar får de besöka olika företag och gå efter en anställd för att se vad de gör.

Hur fick ni först reda på att kraven skulle skärpas? Hur förmedlades direktiven ut till er?

Ärligt talat fick jag ingen information direkt från Arbetsmiljöverket, utan jag har uppfattat ändringarna via media och från länkar som kollegor mailat till mig.

Vad var er första reaktion?

Vi reagerade inte jättestarkt eftersom vi redan har ett sätt att arbeta med riskbedömning av praoplatser på vår skola. Vi har alltid varit måna om att se till att eleverna inte skickas ut till osäkra miljöer. Skillnaden för oss blev istället att vår informella riskbedömning nu ska bli formell, och att ansvaret för elevernas arbetsmiljö på praoplatserna nu ligger helt och hållet på oss.

Varför valde ni att ersätta praon i nian med jobbskuggning?

Det har ingenting med Arbetsmiljöverket att göra, utan snarare situationen på arbetsmarknaden. Det finns få arbetsplatser som vill ta emot praoelever, så det är lättare för oss att motivera det hela för arbetsgivarna med att det kommer innebära tre förmiddagar av jobbskuggning snarare än att de ska låta en elev faktiskt arbeta där i en vecka.

Vad hade varit ett bättre alternativ för att bevara elevernas säkerhet på praoplatserna?

Som det ser ut nu är det vår studie- och yrkesvägledare som sitter med allt det här extra arbetet, så från vår sida hade det varit rimligare att ställa högre krav på de företag som tar emot praoelever. Visst kan det leda till att ingen längre kommer att ta emot några, men det hade ändå varit mer skäligt med tanke på att de är där och kan kontrollera vad som händer med eleven. Vi på skolan vet inte mer än det som de ansvariga på praoplatsen har berättat för oss.

Är kraven enbart negativa?

Nej, det tycker jag inte. Som jag nämnde arbetar vi redan med riskbedömning så för oss gör det ingen större skillnad, men jag kan mycket väl tänka mig att det finns skolor som inte sköter praon på ett rimligt sätt, och för dem kan detta fungera som en väckarklocka. Säkerligen är kraven alltså nödvändiga på vissa skolor, men omotiverade på andra.

Har Arbetsmiljöverket bidragit med någon form av hjälp eller assistans att hantera deras krav?

Nej, ingen alls.

Hur har dialogen med Arbetsmiljöverket sett ut under deras tillsynsprojekt?

Vi har inte haft någon dialog.

Har arbetsmiljöverket försökt ändra på ert beslut att till viss del ersätta praon med jobbskuggning?

Nej.

Finns det något som Arbetsmiljöverket kan göra för att ni ska välja att utöka praon igen, till den nivån ni hade tidigare?

Arbetsmiljöverket kan inte göra någonting, nej. Vi behöver se en mer öppen inställning från företag att ta emot praoelever för att vi ska välja att utöka praon igen.

Var kraven från Arbetsmiljöverket nödvändiga?

Nej, ur vårt perspektiv, på den här skolan, var det absolut inte nödvändigt. Jag ser det istället som något överflödigt eftersom vi sköter oss. Jag tror att många andra rektorer i landet skulle resonera likadant.

*Intervju med förvaltningschef för skolförvaltningen i södra Sverige
(2015-12-16)*

Har ni valt att behålla prao i er kommun?

Nej, vi tycker att prao känns förlegat, så vi har valt att byta ut det mot utbildning om arbetsmarknaden i skolan istället. Detta gäller för samtliga skolor i kommunen. Vi har tagit beslutet på kommunal nivå.

Hur fick ni först reda på att kraven skulle skärpas? Hur förmedlades direktiven ut till er?

Vi fick först reda på det via media, men senare informerade Arbetsmiljöverket om det via elektroniska utskick.

Vad var er första reaktion?

Vi blev inte så glada, men samtidigt kände vi att kraven varit för höga tidigare också. Det var helt enkelt droppen som fick bägaren att rinna över.

Varför valde ni att byta ut prao mot mer teoretisk utbildning?

Det finns flera anledningar till det. Det är till exempel väldigt svårt att få praoplats, så det är ett mycket tidskrävande arbete som våra studie- och yrkesvägledare lägger ner på att samla ihop dessa. Och av de elever som själva kan ordna praoplats så har det i de flesta fall att göra med att deras föräldrar har kontakter. En elev kanske får prao på Sveriges Radio i Stockholm en vecka eftersom någon av föräldrarna har en vän som jobbar där, medan en annan elev inte får någon praoplats överhuvudtaget, trots att den eleven ringer runt till olika företag och hör sig för i flera dagar. Hur ska vi kunna motivera en jämlik skola om det ser ut på det sättet? Vi kan inte erbjuda samma förutsättningar för alla när det gäller prao, om det enklaste sättet att bli erbjuden en praoplats är via kontakter. Att förarbetet inför prao nu måste vara ännu mer omfattande än förut gör det bara helt orimligt för oss att ha kvar det på skolorna. Eleverna får dessutom knappt utföra några arbetsuppgifter så det känns ganska onödigt att skicka ut dem i arbete i vilket fall, om de bara kommer få stå och titta på.

Vad hade varit ett bättre alternativ för att bevara elevernas säkerhet på praoplatserna?

Det är problematiskt. Ansvar måste ju ligga på skolan egentligen, för om det istället skulle läggas på arbetsplatserna skulle ingen arbetsplats någonsin ta emot praoelever. Men att lägga ansvaret på rektorerna är samtidigt omöjligt. De har till exempel ansvaret för arbetsmiljön på slöjdlektionerna också, och har förvisso delegerat det till slöjdläraren, men officiellt är de ändå ansvariga om det skulle ske en olycka. De har ju lika lite uppsikt över vad som händer i slöjdsalen som de skulle ha om det hände något på en praoplats. Hela systemet är felvidret på den punkten men å andra sidan kan jag inte se vad som skulle vara en bättre lösning.

Är kraven enbart negativa?

Nej, det är naturligtvis viktigt att eleverna har en god arbetsmiljö, men skolan har inte resurser att leva upp till de här kraven. Därför tycker vi att det är bättre att hålla eleverna inom skolans område under utbildningstimmar så att vi har möjlighet att kontrollera den miljö de befinner sig i.

Har Arbetsmiljöverket bidragit med någon form av hjälp eller assistans att hantera deras krav?

Nej, ingen hjälp alls. De har förmedlat kraven, men inte gett någon form av förslag på hur skolorna ska kunna tackla det förhöjda ansvaret.

Hur har dialogen med Arbetsmiljöverket sett ut under deras tillsynsprojekt?

Den enda dialog som jag i egenskap av förvaltningschef har haft är i form av en konferens som jag deltog i för ett tag sedan. Där fick Arbetsmiljöverket chans att kommunicera med mig och andra förvaltningschefer för grundskolor i andra kommuner, men jag tyckte allvarligt talat att de inte kom med ett enda bra argument som styrkte deras impulsiva agerande. I övrigt har jag inte hört ett ord från dem.

Har arbetsmiljöverket försökt ändra på ert beslut att ta bort praon?

Nej. Jag fick faktiskt frågan av dem i samband med konferensen. De frågade alla på plats hur vi valt att hantera förhöjningen av kraven, och när det blev min tur att svara sa jag kort och gott att vi valt att ersätta praon med likvärdig teoretisk utbildning i skolorna istället. De bemötte svaret med tystnad och gick sedan vidare till nästa person. De har alltså bara accepterat vårt beslut. Skolverket har heller inte haft några synpunkter

Finns det något som Arbetsmiljöverket kan göra för att ni ska välja att införa praon i skolorna igen?

Inte i dagsläget, nej. Även om de mot förmodan skulle sänka sina krav eller sammanställa ett dokument med förslag på sätt på vilka vi skulle kunna förenkla arbetet så lider de anställda på skolorna redan av för hög arbetsbörda. På lång sikt kanske vi skulle kunna återuppta praon igen, om vi hade haft möjlighet att anställa mer personal som då kunde arbeta med att både söka upp praoplatser, och att riskbedöma dessa. Men som sagt, det finns andra aspekter av praon som gör att jag ställer mig ytterst tveksam till om vi någonsin kommer att återgå till hur det såg ut innan.

Var kraven från Arbetsmiljöverket nödvändiga?

Nja, det är såklart rimligt att de vill försäkra sig om att elever har en bra arbetsmiljö när de går ut på praon, men som jag förklarade innan är det inte rimligt att lägga ansvaret för detta på just rektorerna.

Bilaga 2: Dokument skickat från Arbetsmiljöverket 2015-11-26



Vad gäller vid prao?

Många ungdomars första kontakt med arbetslivet är deras första praoveckor på högstadiet. Prao står för praktisk arbetslivsorientering och i läroplanen till grundskolan står att skolan ska samverka med arbetslivet för att stödja elevens fortsatta studie och yrkesval. Prao är under skoltid och räknas som skolans verksamhet. Skolan (skolhuvudmannen) har ett arbetsmiljöansvar för sina elever både när de är i undervisning på skolan, och ute på praktik.

Praktikplatsen har det största ansvaret att skydda minderåriga elever när de är på praktikplatsen. För att eleven ska få en bra praktik behövs en kontakt mellan skola och praktikplats.

Vad ska skolan tänka på?

Skolan behöver ha skriftliga rutiner för hur man hanterar sin praoverksamhet. Det finns några viktiga saker att tänka på när man tar fram sina rutiner för prao. Skolan har ansvar för att den praktikplats som väljs inte innebär risk för att eleven drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet. I den bedömningen behöver elevens ålder och mognad vägas in.

Skolan behöver ta reda på följande i kontakten med praktikplatsen:

- elevens arbetstider och att eleven får lämpliga arbetsuppgifter på praktikplatsen
- att handledare utses och att eleven får introduktion
- att sådan skyddsutrustning som behövs tillhandahålls utan kostnad för eleven
- att praktikplatsen följer de regler som gäller för minderåriga
- hur praktikplatsen och skolan ska kommunicera om tillbud, olycksfall, sjukdom eller om något annat oförutsett inträffar. Vid eventuell olycka ska skolhuvudmannen anmäla olyckan eller tillbudet till Arbetsmiljöverket.

Skolan behöver **inte** besöka varje praktikplats eller göra egna riskbedömningar men den behöver ta del av praktikplatsens riskbedömning. Utifrån den bedömningen kan skolan avgöra om praktikplatsen är lämplig för just den eleven. Den kontakten kan ofta ske på telefon.

Om inte arbetsplatsen har en riskbedömning eller på andra sätt uppfyller kraven på en säker arbetsmiljö är det bättre att välja en annan praktikplats. Både elever och deras föräldrar ska kunna känna sig trygga med praoplatsen.

För unga i arbetslivet finns särskilda risker och lagar att tänka på

Arbetsmiljöverket arbetar för att alla ska arbeta i en säker och trygg arbetsmiljö. När det gäller unga ute i arbetslivet finns särskilda risker och lagar att tänka på. Mer om det finns att läsa i vår vägledning till föreskrifterna om minderårigas arbetsmiljö, "Om minderårigas arbetsmiljö". Se www.av.se.