

temaunga.se

TEMAGRUPPEN UNGA I ARBETSLIVET



Vägar och omvägar till arbetsmarknaden

Långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning

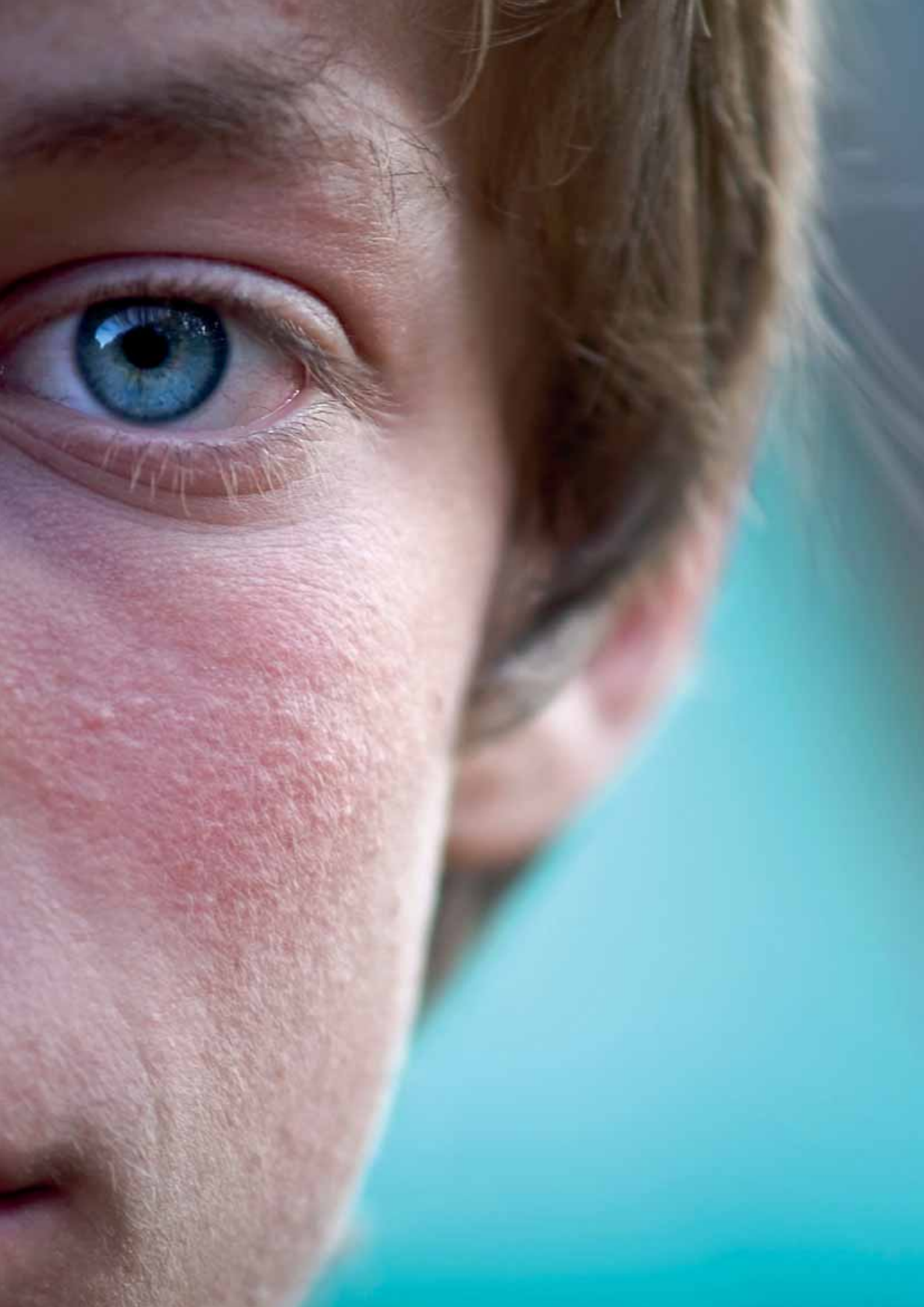
© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) 2017
ISBN: 978-91-88455-33-8

Projektledare: **Fredrik Wikström**
Text: **Jonas Olofsson**

Distribution: MUCF
Box 17801, 118 94 Stockholm
Tfn 08-566 219 00
E-post: temagruppen@mucf.se
Webbplats: www.temaunga.se
Facebook: www.facebook.com/temaungaiarbetslivet

Vägar och omvägar till arbetsmarknaden

Långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning



Förord

Temagruppen Unga i arbetslivet är ett nationellt projekt som drivs av Myndigheten för Ungdoms- och civilsamhällesfrågor och finansieras av Europeiska socialfonden (ESF). Temagruppen delfinansieras av Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Skolverket, Nordens välfärdscenter, Kronofogden, Sveriges kommuner och landsting och arbetsgivarorganisationen Teknikföretagen.

Rapporten har tagits fram av Jonas Olofsson som är utredare vid Temagruppen Unga i arbetslivet och forskare vid Malmö högskola.

I föreliggande rapport beskrivs och analyseras ungas etablerings- och försörjningsvillkor med utgångspunkt från långsiktiga förändringar på svensk arbetsmarknad. Det är vår förhoppning att rapporten ska kunna bidra till en fördjupad debatt om de utmaningar unga ställs inför idag, men också till konkreta politiska initiativ för att underlätta övergången från skola till arbetsliv.

Pontus Ekstedt, ordförande,
Temagruppen Unga i arbetslivet
September 2017

Innehåll

5	Förord
8	Sammanfattning
10	Inledning
13	Ökade utmaningar för unga på arbetsmarknaden
13	En lägre sysselsättningsgrad och mer utdragen etableringsprocess
14	Grupper med särskilt låg sysselsättning
15	De vanligaste inträdesjobben för unga
15	Fler a-typiska jobb och begränsade möjligheter till inflytande
17	Strukturella och institutionella förändringar har påverkat ungas sysselsättningsgrad
17	Ungdomsarbetslöshetens utveckling – en historisk tillbakablick
18	Ungdomsarbetslöshetens karaktär
19	Arbetslöshetsmåttets begränsningar
20	En bredare bild av arbetslösheten
21	Utbildningsexpansionen – ett svar på ökade krav och försämrade arbetsmarknadsvillkor
23	UVAS och sociala ersättningar – samband på nationell och kommunal nivå
23	Andelen i UVAS-gruppen – ett mått på etableringsproblemen
24	Fler unga vuxna än tonåringar ingår i UVAS-gruppen
25	Utmärkande drag för UVAS-gruppen
26	Den växande gruppen unga med aktivitetsersättning
26	En fördjupning: UVAS-gruppen och beroendet av sociala ersättningar
29	Kommuner med högst andelar unga vuxna i UVAS
30	Slutsatser
31	Om aktivitetsansvarets förebyggande roll – ställningstaganden och förslag
31	En bakgrund om aktivitetsansvaret
32	Uppföljningsansvaret
32	Informationsansvaret ersätter uppföljningsansvaret
33	Skolverkets granskning 2006
34	Skolverkets granskning 2011
35	Utbildningssystemets misslyckanden utmanar det kommunala förebyggande arbetet
35	Flera initiativ har tagits för att stärka det förebyggande arbetet och det kommunala aktivitetsansvaret – men resultaten har hittills uteblivit
36	Utvecklingsbehov och frågor att ta vidare
40	Referenser

Sammanfattning

Den svenska arbetsmarknaden är stark och det påverkar även ungas etableringsmöjligheter i positiv riktning. Samtidigt kan vi konstatera att vägen från skola till förvärvsarbete och egenförsörjning har blivit allt mer komplicerad och utdragen. Det tar allt längre tid för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Utbildningskraven har ökat och för dem som inte motsvarar kraven, som till exempel inte fullbordar en gymnasieutbildning, följer ofta betydande etablerings- och försörjningssvårigheter.

I den här rapporten ges en översikt av hur etableringsvillkoren har förändrats sedan 1980-talet och framåt. Andelen sysselsatta under 30 års ålder, bland unga vuxna, har minskat och andelen i utbildning har ökat. Vi fick en dramatisk minskning av ungas arbetsmarknadsdeltagande i samband med den kraftiga ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Även om det har skett en uppgång därefter är andelen sysselsatta fortfarande låg i ett historiskt perspektiv.

Vi har också kunnat urskilja andra förändringar som har påverkat ungas villkor på arbetsmarknaden samt sysselsättning och välfärd mer generellt. Fler unga hänvisas till osäkra (a-typiska) anställningar. Andelen med tidsbegränsade anställningskontrakt liksom andelen deltidsarbetande är hög. Det är inte bara arbetslösa som påverkas av social utsatthet. Det är viktigt att komplettera traditionella arbetslöshetsmått med uppgifter om unga undersysselsatta och latent arbetsökande. Dessutom kan vi konstatera att unga är överrepresenterade bland dem som drabbas av arbetsmiljörelaterade problem och att en högre andel unga, jämfört med arbetstagare i andra åldrar, upplever att de saknar möjligheter att påverka sin arbetssituation.

Det är också viktigt att ta ett bredare grepp på omfattningen av utanförskapet bland unga. Temagruppen unga i arbetslivet har under en följd av år dokumenterat gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). I rapporten kompletteras bilden av UVAS med den senaste statistiken avseende år 2014. Bilden är entydig. Andelen i UVAS är betydligt högre bland unga vuxna i åldrarna 20–29 år jämfört med ungdomar i åldrarna 16–19 år. Det stora flertalet i den sistnämnda åldersgruppen befinner sig i utbildning. Den höga andelen bland unga vuxna som ingår i UVAS-gruppen kan dels förklaras av hårda krav i arbetslivet, som stänger ute personer som inte är hundra procentigt produktiva, och med en kraftig ökning av andelen utrikes födda och andelen unga vuxna med aktivitetsersättning (tidigare förtidspension). Ett allmänt mönster är att en svag utbildningsbakgrund, i betydelsen ofullständig gymnasieutbildning, medför överrisker för att hamna i UVAS-gruppen. Våra resultat visar också att utflödet ur UVAS-gruppen är mindre bland unga vuxna än bland yngre. Sannolikheten för att man ska fastna i ett utanförskap under längre perioder är alltså högre för unga vuxna än för yngre. Här ser vi en stor samhällsutmaning framöver.





I rapporten sammanfattar vi också resultatet av analyser av sambanden mellan UVAS-gruppens storlek och andelen unga som försörjs via sociala ersättningar och bidrag på kommunal nivå. Vi konstaterar att lokala arbetsmarknadsförhållanden och variationer i utbildningsdeltagande tycks ha ett samband med storleken på UVAS-gruppen liksom med andelen unga med sociala ersättningar. Men vi visar också att andelen med ofullständig utbildning i hög grad samvarierar med storleken på UVAS-gruppen liksom med andelen unga med sociala ersättningar. Dessa samband kan indikera något som är föga överraskande, att strukturella och socioekonomiska förutsättningar har betydelse för att förklara skillnader och förändringar i UVAS-gruppens storlek och i andelen försörjningsberoende mellan kommunerna.

De starka samband som kan urskiljas mellan andelen lågutbildade och förändringsmönster i UVAS och försörjningsberoende motiverar ett större intresse för förebyggande och kompensatoriska insatser för unga som har svårt att klara en gymnasieutbildning. I rapporten diskuterar vi en rad utmaningar och konkreta förslag kopplade till det kommunala aktivitetsansvaret, det vill säga det ansvar kommunerna enligt skollagen har för unga under 20 år som inte studerar eller har fullföljt studier på nationella program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan eller motsvarande. Även om de senaste förändringarna i skollagen 2015 liksom de allmänna råden från Skolverket 2016 innebar förtydliganden i förhållande till de regler som gällde tidigare, är det mycket som talar för att aktivitetsansvaret kan utvecklas betydligt.

Aktivitetsansvaret måste bli mer strukturerat och fyllas med ett kvalitetssäkrat lärandeinhåll. Flera aktörer bör involveras, utöver gymnasieskolan också företrädare för arbetslivet och folkbildningen. Vi menar att det också måste förtydligas hur finansieringen av verksamheter kopplade till aktivitetsansvaret ska se ut. Det finns ingen skolpeng som följer ungdomarna i aktivitetsansvaret och ungdomarna själva är inte heller garanterade något studiebidrag (givet att de inte hänvisas till introduktionsprogrammen i gymnasieskolan). Det borde vara självklart att upprätta uppföljningsbara individuella lärandeplaner för unga inom aktivitetsansvaret (lika självklart som det ska finnas studieplaner för elever i gymnasieskolan).

Det finns inga enkla vägar till arbetsmarknaden. Många unga hamnar i stickspår och tidsödande omvägar. Det innebär välfärdsförluster för de berörda individerna och genererar stora kostnader för samhället i stort. Det finns därför all anledning att granska vilka strukturella hinder som bidrar till utanförskap och som påverkar inflöde och utflöde ur UVAS-gruppen. Förhoppningsvis kan den här rapporten inspirera till flera studier och mer kraftfulla insatser för att bryta ner de etableringshinder som en allt för stor grupp unga ställs inför på dagens arbetsmarknad.

Inledning

Den här rapporten syftar till att beskriva och analysera förhållandena för unga på den svenska arbetsmarknaden med särskilt fokus på dem som drabbas av etablerings- och försörjningssvårigheter. En fördjupad kunskap om målgruppen, dess utmaningar och förutsättningar kan ge viktiga utgångspunkter för att utveckla såväl reguljära verksamheter som projekt, till exempel utlysningar och nya satsningar inom Europeiska socialfonden (ESF). Rapporten ger en bred bild av olika strukturella och institutionella förhållanden som påverkar ungas etablering. Vi visar bland annat att det finns ett påtagligt samband mellan andelen i gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) och beroendet av sociala ersättningar på nationell och lokal nivå. I slutet av rapporten behandlas det kommunala aktivitetsansvaret och några konkreta förslag presenteras för att motverka att unga hamnar utanför utbildning och arbete. Rapporten har tagits fram av Temagruppen Unga i arbetslivet som är ett nationellt projekt finansierat av Europeiska socialfonden (ESF) och som drivs av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Det behövs ett bredare perspektiv på övergången skola-arbetsliv

Villkoren för ungas etablering i olika länder kan belysas med hjälp av begreppet övergångsregimer. Begreppet syftar på olika sätt att organisera stödinsatser för att göra det möjligt för unga att så smärtfritt som möjligt ta steget från skola till arbetsliv – eller från ett beroende av föräldrar till ett självständigt liv med möjligheter till egenförsörjning och självförverkligande. Övergångsregimerna betydelse och effekter beror på socialpolitikens utformning, utbildningssystemets karaktär, arbetsmarknadens reglering och utformningen av arbetsmarknadspolitiska insatser.

I rapporten beskrivs och analyseras förhållandena för unga på den svenska arbetsmarknaden med särskilt fokus på dem som drabbas av etablerings- och försörjningssvårigheter. Möjligheterna till förvärvsarbete är en central förutsättning för ett fullvärdigt medborgarskap. Det handlar då inte bara om försörjningsmöjligheter. Arbetet har en stor betydelse för social kvalitet, social status och identitetsutveckling. Det finns ett starkt samband mellan arbetslöshet och utanförskap, å ena sidan, och sociala risker kopplade till ohälsa och kriminalitet å den andra. Utanförskap bidrar till sjunkande social tillit, något som i förlängningen försvagar ett demokratiskt samhälles mest centrala institutioner.

Utgångspunkten är att ungas övergångsmönster har blivit allt mindre standardiserade och allt mer individualiserade under senare decennier. Detta förhållande innebär både möjligheter och risker. Unga med en bakgrund i resursstarka miljöer har i allmänhet bättre förutsättningar att möta de krav och utmaningar som präglar vår tids globaliserade och kunskapsintensiva samhälle. De har också bättre förutsättningar

att själva påverka sina karriärvägar, har mer utvecklade nätverk och behärskar de normer och sociala koder som uppfattas som attraktiva i arbetslivet. Ogynnsamma förutsättningar för etablering är mångbottnade. Det handlar om olika faktorer och ett samspel mellan dessa på flera nivåer: socioekonomiska förutsättningar, institutionella villkor kopplade till utbildningssystemet och arbetsmarknaden samt individrelaterade faktorer (se s. 13–22).

I rapporten ges en överblick av etableringsförhållanden i termer av sysselsättning och undersysselsättning, arbetslöshet och utanförskap. Unga vuxna som lever på sociala ersättningar och bidrag kommer att uppmärksammas, på både nationell och kommunal nivå. Hur stora är skillnaderna mellan kommunerna och vilken betydelse har lokala arbetsmarknads- och utbildningsförhållanden för gruppens storlek? Gruppen som lever på sociala ersättningar och bidrag kommer också att relateras till gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). Temagruppen Unga i arbetslivet har i flera rapporter kartlagt UVAS-gruppen. I denna rapport presenteras uppgifter från den senaste uppföljningen, som täcker år 2014 (se s. 23–30).

I ett avslutande avsnitt, (se s. 31–40), kommer vi att identifiera ett antal utmaningar kopplade till gymnasieutbildningen. Utbildning på minst gymnasial nivå är en nyckelfaktor ur etableringssynpunkt. Möjligheterna att utveckla det kommunala aktivitetsansvaret för unga som inte är behöriga att studera på ett nationellt program i gymnasieskolan ägnas särskild uppmärksamhet.

Inflytande och delaktighet skapar skapar utvecklingsmöjligheter

Eftersom ogynnsamma förutsättningar har flera olika orsaker och tar sig olika uttryck måste samhällets insatser vara tillräckligt mångfacetterade och flexibla för att kunna möta varierade behov. Erfarenheterna visar att framgångsrika insatser förutsätter att unga uppfattas som subjekt, inte som objekt för på förhand definierade åtgärder. En politik för att inkludera unga som enbart tar sikte på ”anställningsbarhet”, i snäv bemärkelse, kan uppfattas som skuldbeläggande om problemen knyts till de berörda ungdomarna snarare än villkoren i utbildningssystemet eller på arbetsmarknaden. Insatserna bör istället formas i dialog med deltagarna. Unga bör få möjlighet att bidra med sina erfarenheter och tillsammans med ansvariga för insatserna, kommunerna, bland annat inom ESF-finansierade projekt, och Arbetsförmedlingen, utveckla en förståelse för hur etableringssvårigheter bäst överbryggas på individuell och samhällelig nivå.

ESF-rådet finansierar ungdomsprojekt via programområde 2 och programområde 3. I det första fallet handlar det om projekt för att underlätta övergången från skola till arbetsliv, i det andra fallet om riktade sysselsättningsinsatser till områden med särskilt hög ung-

Läs mer om främjande faktorer på temaunga.se

(fritextsök: Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga)

Programområde 1 (PO 1)

PO 1 handlar om kompetensförsörjning.

domsarbetslöshet. Utgångspunkten är att ”insatser görs tillsammans med deltagarna och inte för dem. Alla talar med varandra och inte till varandra. Utmaningarna är gemensamma för de som finns i projektet och organisationerna som deltar.”¹

I grunden är detta en viktig utgångspunkt för svensk ungdomspolitik liksom för de initiativ som har tagits om ungdomsfrågor (till exempel ungdomspakten) på EU-nivå. Unga individer drivs liksom andra medborgare av en strävan efter självförverkligande (Walker m.fl. 2012). I denna process utvecklas relationer med andra individer och samhällsinstitutioner. Varierande och socialt betingade kollektiva identiteter utvecklas. Dessa kollektiva identiteter kan vara mer eller mindre fruktbara ur ett demokratiskt inkluderingsperspektiv. Men de är inte opåverkbara. De kan utvecklas genom individanpassade insatser och lärande.

Insatser för unga med en historia av svårigheter i grundskolan och gymnasieskolan behöver möjligheter till lärande i anpassade former. I forskningen används ibland begreppet situerat lärande för att karakterisera ett lärande där erfarenheter och kompetenser utvecklas via konkret handlande och som en del av en social process (Colley m.fl. 2007). Det handlar alltså om att betona betydelsen av delaktighet och medansvar, något som förutsätter engagemang och motivation. Engagemang och motivation kan till exempel skapas genom en växelverkan mellan skol- och arbetsplatsförlagda studier.

Lärandet har fyra dimensioner: att göra, att erfara, att tillhöra och att bli. Lärande som ger mer än snäva kvalifikationer, kopplade till anställningsbarhet, ökar motivationen hos unga deltagare. Erfarenheterna visar också att möjligheterna att delta i riktiga arbetsprocesser bidrar till ansvarstagande och engagemang. Att arbeta tillsammans med andra, äldre och mer erfarna personer, gör lärandet mer synligt. Unga kan urskilja egna bidrag och framsteg. I sådana miljöer är det också möjligt att utveckla andra egenskaper som värderas högt i arbetslivet, som punktlighet, artighet och pålitlighet. Detta är lärdomar som borde vara relevanta för gymnasieutbildningen i allmänhet och utformningen av det kommunala aktivitetsansvaret i synnerhet.

Det är därför viktigt att rikta uppmärksamheten mot det kommunala aktivitetsansvaret, som har en helt avgörande betydelse för att göra det möjligt för fler att fullfölja en utbildning på gymnasial nivå. Ett effektivt aktivitetsansvar för unga i åldrarna 16–19 år minskar andelen lågutbildade i åldrarna 20–29 år. Indirekt bidrar det till minskade individuella sociala kostnader, bättre samhällsekonomiska förutsättningar och en lägre samhällslig försörjningsbörda.

Programområde 2

PO 2 yftar bland annat till att utveckla och tillämpa metoder för att underlätta etableringen i arbetslivet och öka deltagande i utbildning för unga kvinnor och män i åldrarna 15–24 år. Projekten ska motverka avhopp och stötta unga i att slutföra sina gymnasiestudier.

Programområde 3

PO 3 syftar bland annat till att med befintliga metoder öka sysselsättning och deltagande i utbildning bland unga som varken arbetar eller studerar i åldrarna 15–24 år. Exempelvis ska projekten erbjuda insatser för unga som behöver stöd att slutföra sina studier och komma i jobb.

”Kombinera ungas rätt till självförverkligande och arbetsmarknadspolitikens ambition om anställningsbarhet.”

¹ ESF-rådet. <http://www.esf.se/en/Vara-fonder/Socialfonden1/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/Programomraden/Programomrade-2-Okade-overgangar-till-arbete/>.

Ökande utmaningar för unga på arbetsmarknaden



De senaste åren har arbetslösheten sjunkit och sysselsättningen ökat för unga i Sverige. Men mönstret är ojämnt. Lågutbildade och utrikes födda omfattas inte av samma positiva utveckling som inrikes födda och gymnasieutbildade.

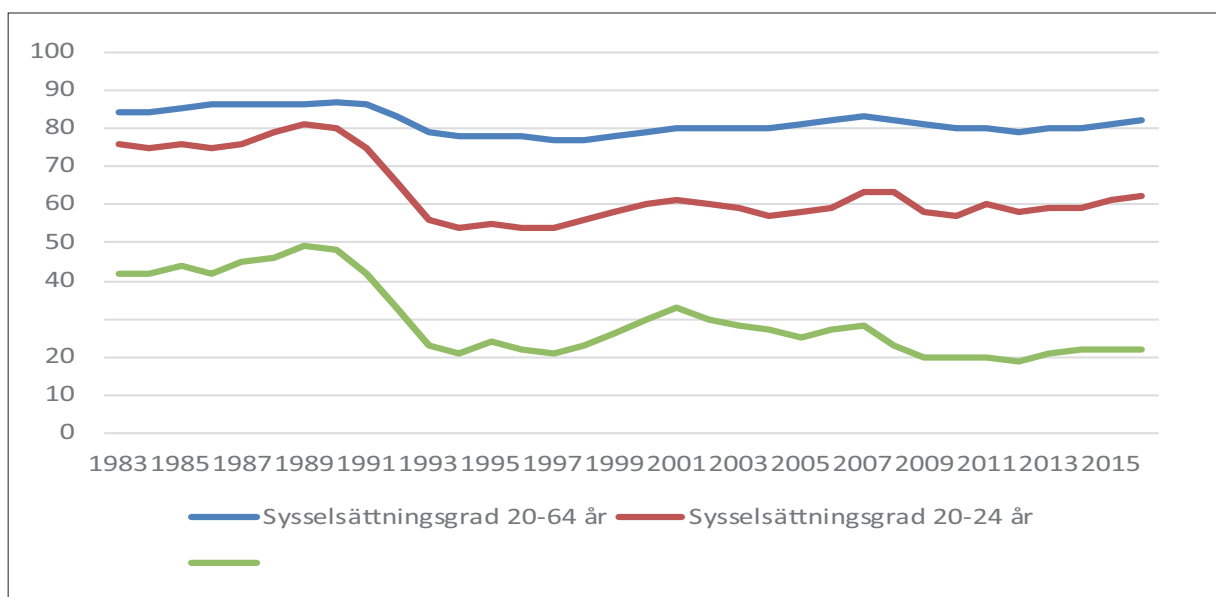
En lägre sysselsättningsgrad och mer utdragen etableringsprocess

Sett i ett längre tidsperspektiv har sysselsättningsmönstret bland unga i Sverige förändrats mycket påtagligt. För drygt 25 år sedan, år 1991, var den så kallade etableringsåldern, då 75 procent av en årskull är sysselsatt på arbetsmarknaden, 21 år. Idag är etableringsåldern 29 år. Det är en mycket dramatisk förändring som går tillbaka till den ekonomiska kris som drabbade Sverige och flera andra länder i början av 1990-talet.

I diagram 1 illustreras effekten av krisen i början av 1990-talet. Sysselsättningen sjönk i alla åldersgrupper, men särskilt markant bland unga och unga vuxna. Även i åldrarna 16–19 år var andelen sysselsatta betydligt högre före 1990-talet, något som dels förklaras av att många kombinerade studier med förvärvsarbete, dels med att fler följde 2-åriga gymnasielinjer. Inträdet på arbetsmarknaden skedde ofta tidigare än idag (redan vid 18 års ålder).

”År 1991 var etableringsåldern 21 år och idag är den 29 år”

Diagram 1. Andel sysselsatta (sysselsättningsgrad). 20–64 år, 20–24 år och 16–19 år, 1983–2016
Procent.



Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna.

Diagram 1 visar också att det har skett en viss ökning av andelen sysselsatta sedan 1990-talets första år. Uppgången av andelen sysselsatta är särskilt tydlig för unga i åldrarna 20–24 år. Men sysselsättningsgraden är alltså fortfarande ca 20 procentenheter lägre idag än för 25 år sedan. Det återspeglar en grundläggande förändring på svensk arbetsmarknad där etableringsprocessen blivit allt mer utdragen.

De lokala och regionala variationerna i sysselsättningsgrad är betydande, något vi återkommer till när vi diskuterar ungas försörjning via sociala ersättningar och bidrag. Orsakerna till de lokala variationerna varierar naturligtvis. En låg sysselsättningsgrad kan men behöver inte nödvändigtvis indikera sociala problem. I kommuner med stora akademiska lärosäten, som Lund och Uppsala, är andelarna i sysselsättning mycket låga, drygt 55 procent i åldrarna 20–29 år. Det förklaras av att stora grupper bedriver studier. Å andra sidan är andelen sysselsatta mycket hög i mindre kommuner som Kiruna och Pajala, över 80 procent. De unga vuxna som studerar har ofta flyttat från dessa kommuner. Kommunerna är också beroende av ett fåtal stora arbetsgivare, och förutsättningarna ur ett etableringsperspektiv är därför sårbara.

Grupper med särskilt låg sysselsättning

Övergångsmönstret påverkas av utbildningsbakgrunden. Den senaste uppföljningen av gymnasieavgångnas etableringsförhållanden tre år efter utbildningen som SCB har genomfört avser år 2014. Av samtliga elever som lämnade gymnasieskolan med ett fullständigt slutbetyg tre år tidigare (2010/11) var ca 50 procent förvärvsarbetande (SCB. Temarapport 2014:7). Bland de som följt ett yrkesinriktat program var andelen högre, ca 65 procent, medan andelen bland de som följt ett studieförberedande program var betydligt lägre, ca 35 procent. Av samtliga som lämnade gymnasieskolan med slutbetyg studerade 30 procent på högskolenivå. Resten var arbetslösa eller tillhörde gruppen ”annat”, en grupp som antagligen omfattar allt från personer som lever på föräldraperning till unga med olika ohälsorelaterade ersättningar.

Skillnaderna var betydande mellan inrikes födda och utrikes födda samt mellan kvinnor och män. Bland inrikes födda var andelen förvärvsarbetande nästan 10 procentenheter högre än för utrikes födda. Här kan det noteras att den stora skillnaden fanns mellan inrikes födda kvinnor och utrikes födda kvinnor. Andelen förvärvsarbetande i den sistnämnda gruppen uppgick enbart till 30 procent bland dem som lämnat gymnasieskolan våren 2011. Det var också en stor skillnad mellan män och kvinnors etableringsmönster. Män förvärvsarbetade i högre grad än kvinnor medan kvinnor var starkt överrepresenterade bland de studerande. Drygt 40 procent av kvinnorna studerade, vilket var en 10 procentenheter högre andel än bland män. Andelen studerande var betydligt högre bland utrikes födda än bland inrikes födda, både bland kvinnor och män.

För den grupp unga som inte fullbordat sin gymnasieutbildning såg förhållandena annorlunda ut. Andelen som förvärvsarbetade vid mätillfället var ungefär densamma som för gymnasieutbildade. Men för övrigt var villkoren inte desamma. Det var bara drygt 20 procent som studerade. Andelen som var arbetslösa och räknades till gruppen ”annat” var betydligt högre. Andelen arbetslösa uppgick till ca 17 procent och antalet personer i ”annat” omfattade hela 10 procent. Det är också intressant att notera skillnaderna mellan personer som tidigare följt

Skillnader i sysselsättning mellan inrikes- och utrikes födda tre år efter avslutad gymnasieutbildning med fullständiga betyg:

”Bland inrikes födda var andelen som förvärvsarbetade nästan 10 procentenheter högre än för utrikes födda”

Tre år efter avslutad gymnasieutbildning har unga med ofullständiga betyg sämre förutsättningar:

I studier

- 30 procent av ungdomarna med fullständiga betyg studerar på eftergymnasial nivå efter tre år.

I arbetslöshet:

- 5 procent av ungdomarna med fullständiga betyg var arbetslösa

- 17 procent av ungdomarna med ofullständiga betyg var arbetslösa

”Handel, service och vårdyrken är de vanligaste inträdesjobben”

Handel

20 procent 20-24 åringar

15 procent 25-29 åringar

Vård/omsorg

15 procent 20-24 åringar

15 procent 25-29 åringar

Företagstjänster

10 procent 20-24 åringar

10 procent 25-29 åringar

Hotell och restaurang

10 procent 20-24 åringar

5 procent 25-29 åringar

”Även bland unga förvärvsarbetande är könssegregeringen på arbetsmarknaden påtaglig.”

”Sedan början av 1990-talet har andelen sysselsatta 20–24-åringar med fast anställning minskat med ca 25 procentenheter bland både kvinnor och män.”

yrkesförberedande respektive studieförberedande program. Bland dem som tidigare studerat på ett yrkesprogram var andelen förvärvsarbetande enbart drygt 50 procent, dvs. betydligt lägre än bland dem som fullbordat gymnasieutbildningen. Bland dem som följt ett studieförberedande program var andelen förvärvsarbetande däremot högre jämfört med dem som fullbordat en utbildning, ca 40 procent. Den stora skillnaden avseende den sistnämnda gruppen var att andelen studerande var lägre. Andelen arbetslösa och andelen som ingick i gruppen ”annat” var betydligt högre i båda grupperna.

De vanligaste inträdesjobben för unga

Var på arbetsmarknaden befinner sig då unga? SCB:s statistik om sysselsättning för olika åldersgrupper fördelat på näringsverksamheter visar att handeln är det största verksamhetsområdet för unga (SCB. Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik). Där arbetar drygt 20 procent av de sysselsatta i åldrarna 20–24 år. Bland de sysselsatta i åldrarna 25–29 år är andelen ca 15 procent. Handeln står alltså för en betydande andel av inträdesjobben. Inom vård och omsorg återfinns ca 15 procent av de sysselsatta i båda åldersgrupperna. Företagstjänster är ett brett verksamhetsområde som står för över 10 procent av sysselsättningen i båda grupperna. Hotell- och restaurangverksamhet samlar mer än 10 procent av de förvärvsarbetande i åldrarna 20–24 år, men enbart 5 procent i åldrarna 25–29 år. Tillverkningsindustrin står för något mindre än 10 procent av sysselsättningen. Byggnadsindustrin sysselsätter också strax under 10 procent av de förvärvsarbetande i de berörda åldersgrupperna.

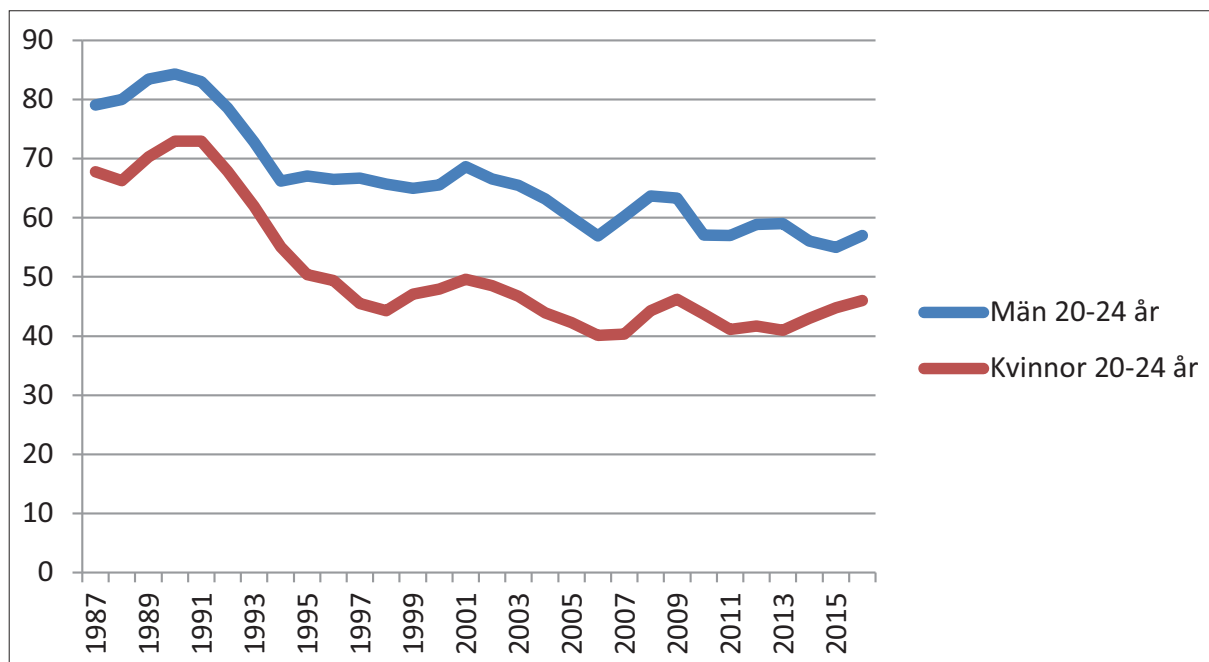
Det är viktigt att betona att fördelningen mellan könen är mycket skev mellan olika delar av arbetsmarknaden. Unga kvinnor dominerar inom vård och omsorg, medan unga män dominerar inom tillverkningsindustri och byggnadsverksamhet. Den svenska arbetsmarknaden är starkt könsuppdelad.

Fler a-typiska jobb och begränsande möjligheter till inflytande

Anställningsformerna har förändrats parallellt med att andelen sysselsatta har sjunkit. Ofta talar man om framväxten av a-typiska anställningsformer, dvs. deltids- och tidsbegränsade anställningar. Ökningen av antalet tidsbegränsade anställningar återspeglar en avregleringstrend på arbetsmarknaden som har sin grund i arbetsgivares strävan efter ökad flexibilitet. Förändringar av regelverken har gjort det möjligt för arbetsgivare att i högre grad erbjuda tidsbegränsade kontrakt än tidigare.

För en arbetsgivare kan en rekrytering ses som ett åtagande som är förknippat med betydande osäkerhet. Att då erbjuda en kortare anställning reducerar den upplevda risken. Det är naturligt att osäkerheten upplevs som större i samband med rekrytering av unga jämfört med medelålders och mer erfaren arbetskraft. Med stigande ålder minskar andelen med tidsbegränsade kontrakt betydligt. Att unga är överrepresenterade inom verksamhetsområden som handeln och vård och omsorg bidrar till fenomenet. Det är sektorer på arbetsmarknaden med en överrepresentation av tidsbegränsade anställningar. Som framgår av diagram 2 har andelen 20–24-åringar med fasta anställningar (tillsvidareanställningar) sjunkit högst avsevärt sedan krisen i början av 1990-talet, från ca 70 procent bland kvinnor och 80 procent bland män till ca 45 procent bland kvinnor och 55 procent bland män.

Diagram 2. Andel av de sysselsatta med tillsvidareanställningar (fasta anställningar) efter kön. 20–24 år, 1987–2016. Procent.



Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna.

Ett annat uttryck för förekomsten av a-typiska anställningar, är att en så stor andel av de yngre på arbetsmarknaden arbetar deltid.² I åldrarna 20–24 år är andelen över 50 procent bland kvinnorna och närmare 30 procent bland männen. Detta återspeglar återigen anställningsvillkoren på olika delar av arbetsmarknaden. Kvinnorna är överrepresenterade i vård och omsorg samt i handeln där deltidsarbete är vanligt förekommande. Tillverknings- och byggnadsindustrin, där männen dominerar, är exempel på näringar där deltidsanställningar är ovanliga.

Det kan också noteras att unga arbetstagare i högre grad än andra upplever brister förknippade med arbetsmiljön. 32 procent av de sysselsatta under 25 år rapporterar att de besväras av att arbetet dagligen består av tunga lyft och hela 63 procent pekar på att arbetsuppgifterna medför ensidiga arbetsrörelser.³ Upplevelser av problem som buller i arbetet är också mer vanligt förekommande bland unga än bland arbetstagare i högre åldrar.

Samtidigt måste det framhållas att problemen inte bara rör den fysiska arbetsmiljön. Yngre arbetstagare upplever betydligt mindre inflytande i arbetet än äldre kolleger. Drygt 20 procent av de sysselsatta under 25 år uppger att de saknar inflytande över planeringen av arbetet, jämfört med mindre än 10 procent bland samtliga sysselsatta.

En betydligt högre andel unga sysselsatta uppger också att de saknar möjligheter att påverka förläggningen av arbetstiden (40 procent) och de har också betydligt mindre möjligheter att påverka var arbetet ska utföras (77 procent).

Det förhållandet att så många unga hänvisas till osäkra och korta anställningar har flera negativa effekter ur välfärdssynpunkt, möjligheter till familjebildning och etablering på bostadsmarknaden påverkas negativt. Osäkra sysselsättnings- och inkomstförhållanden utgör rimligtvis också en psykisk belastning för många av de berörda.

”20 procent av de unga som är sysselsatta upplever att de saknar inflytande över arbetet.”

² Deltidsarbetande arbetar mindre än 35 timmar i veckan. Kort deltid omfattar 1-19 timmar per vecka medan lång deltid omfattar 20-34 timmar. Uppgifterna är hämtade från arbetskraftsundersökningarna.

³ Uppgifterna härstammar från *Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF-undersökningarna)* och avser det senaste undersökningsåret, 2013.



”Ungas arbetslöshet var lägre tidigare, men arbetslösheten bland unga har alltid varit högre än i andra åldersgrupper.”

Strukturella och institutionella förändringar har påverkat ungas sysselsättningsgrad

Frågan är då hur de förändrade villkoren ska förklaras. Vi ska särskilt rikta intresset mot ungas minskade deltagande på arbetsmarknaden. Vilka är de viktigaste förklaringarna till nedgången i ungas sysselsättningsgrad? Det finns naturligtvis förklaringar som har att göra med strukturella förändringar i ekonomin, förändringar i verksamheters sammansättning och nya kvalifikationskrav i arbetslivet. Men det handlar också om politik och institutionella förändringar. I det följande kommer några aspekter på förändringen att lyftas fram. Det handlar om generellt högre arbetslöshetstal och att fler unga lever på sociala ersättningar och bidrag. Den viktigaste direkta förklaringen till att färre förvärvsarbetar idag är ett ökat utbildningsdeltagande.

1990-talskrisen följdes av en kraftig utbildningsexpansion. Utbildningsexpansionen kan ses som en indirekt följd av de försvagade etableringsmöjligheterna på arbetsmarknaden. Gymnasieskolans yrkesutbildningar förlängdes och volymerna i högskoleutbildning ökade kraftigt.

Ungdomsarbetslöshetens utveckling – en historisk tillbakablick

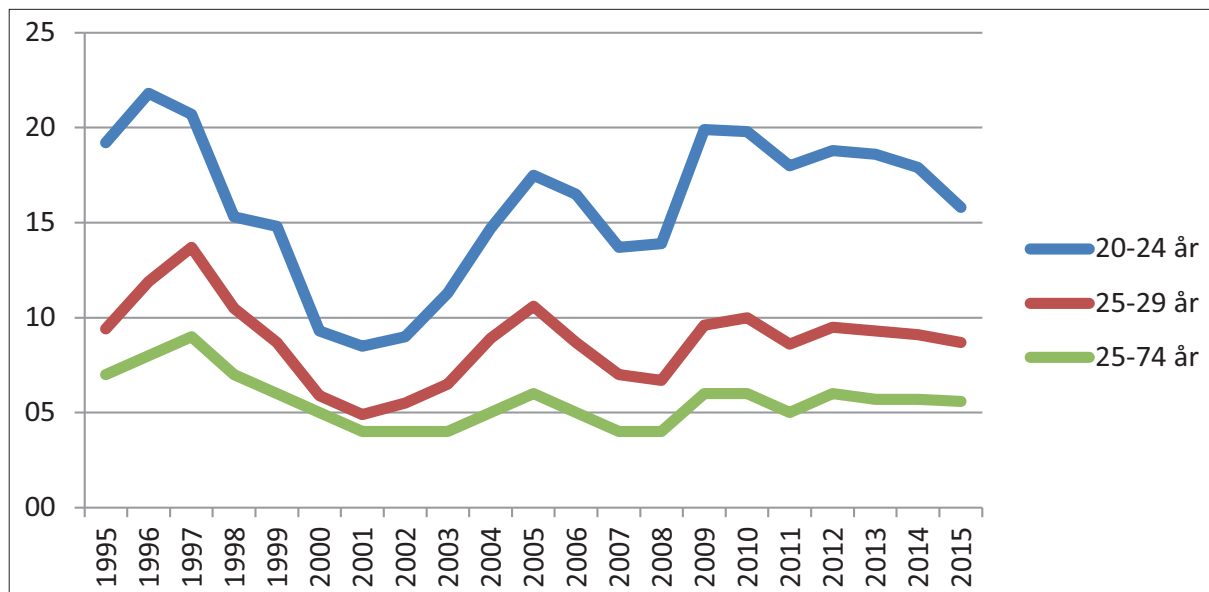
Arbetslöshetstalen var låga i Sverige fram till 1990-talet. Egentligen var arbetslösheten inte någon stor fråga före krisen. Arbetslösheten hade varit ett av de mer omdiskuterade samhällsproblemen under 1930-talet. Inte minst ungdomsarbetslösheten uppfattades som en av de stora sociala utmaningarna och den första offentliga utredningen tillsattes på området. Nya insatser som riktades till arbetslösa ungdomar tillkom, särskilda allmännyttiga ungdomsreservarbeten (senare kallade beredskapsarbeten) och utbildningsplatser i verkstadsskolor.

Efter andra världskriget uppfattades inte arbetslösheten som något övergripande problem. Det råde full sysselsättning och utmaningen var snarast att förena en hög sysselsättningsnivå med samhällsekonomisk balans och en hållbar prisstegringstakt. Under 1950- och 60-talen genomfördes flera centrala reformer som skulle lägga grunden till en modern och flexibel arbetsmarknad, och en höjning av ungdomars kompetensnivå och omställningsförmåga i takt med allt snabbare ekonomisk och social omvandling av samhället. Reformbesluten omfattade allt från den sammanhållna grundskolan till den integrerade gymnasieskolan.

Men även om arbetslöshetstalen genomgående var låga, var arbetslösheten högre bland yngre än bland medelålders och äldre. Särskilt i samband med industrikrisen på 1970-talet uppmärksammades den ökade ungdomsarbetslösheten. När 1970-tal övergick i 1980-tal sjönk emellertid arbetslöshetstalen återigen till mycket låga nivåer.

I början av 1990-talet mångdubblades sedan ungdomsarbetslösheten. Arbetslösheten ökade för alla grupper, men särskilt markant bland de yngre. Den relativa ungdomsarbetslösheten ökade således och har därefter legat kvar på en högre nivå än tidigare.

Diagram 3. Andel arbetslösa som andel av arbetskraften. 20–24 år, 25–29 år och 25–74 år, 1995–2015. Procent.



Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna.

Diagram 3 visar att arbetslöshetstalen har varierat kraftigt under den senaste 20-årsperioden. Efter en nedgång i slutet av 1990-talet ökade arbetslösheten på nytt i samband med finanskrisen åren 2008 och 2009. Därefter har arbetsmarknadsvillkoren förbättrats för unga. För åldersgruppen 20–24 år uppgick arbetslösheten till knappt 12 procent tredje kvartalet 2016 (SCB. Arbetskraftsundersökningarna). Antalet unga i åldrarna 18–24 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har minskat med drygt 11000 från oktober 2015 till oktober 2016 och uppgår nu till ca 94 200 personer (Arbetsförmedlingens statistik). Det återspeglar, som framhölls tidigare, att fler får jobb. Men andelen arbetslösa är fortfarande ca dubbelt så stor bland 20–24-åringarna jämfört med åldersgruppen 20–64 år som helhet. Som framgår av diagram 3 är också arbetslöshetstalen för unga vuxna i åldrarna 25–29 år genomgående högre.

Ungdomsarbetslöshetens karaktär

Arbetslöshetsperioderna är genomsnittligt kortare för unga än för medelålders och äldre. Enbart ca 10 procent i åldersgruppen under 25 år har arbetslöshetsperioder som överstiger ett halvår (SCB. Arbetskraftsundersökningarna 2015). Det kan jämföras med 34 procent i åldrarna 25–54 år. Bland de unga som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och är öppet arbetslösa eller deltar i program är det ca en tredjedel som varit utan arbete ett halvår och en knapp fjärdedel som varit utan arbete över ett år (Arbetsförmedlingen oktober 2016).

Även om unga i allmänhet har kortare arbetslöshetsperioder är de negativa konsekvenserna tydliga. Många har återkommande perioder av arbetslöshet, något som kan ge lika allvarliga återverkningar som längre sammanhängande perioder. Dessutom är arbetslöshetsriskerna koncentrerade och inte jämnt fördelade i åldersgruppen. Det är alltså viktigt att beakta vilka unga som har högre arbetslöshetsrisker.

- **Arbetslösa mer än 6 månader**

- 10 procent av de arbetslösa under 25 år.
- 34 procent av de arbetslösa mellan 25 och 54 år.

- Fler arbetslösa män än kvinnor

- Sysselsättningsgraden är högre bland män än kvinnor

- Fler kvinnor studerar, dvs. de är utanför arbetskraften

- Mer än 35 procent bland 20–24 åringarna som är utrikes födda och utan gymnasieutbildning är arbetslösa
- Mer än 25 procent bland 25–29 åringarna som är utrikes födda och utan gymnasieutbildning är arbetslösa.
- De senaste årens positiva utveckling på arbetsmarknaden omfattar inte dem som saknar fullbordad gymnasieutbildning.

”Lägre ungdomsarbetslöshet, men inte för dem utan fullbordad gymnasieutbildning. Jämfört med nordiska grannländer är arbetslösheten i denna grupp tre gånger så hög”.

FAKTA

I arbetskraften ingår förvärvsarbete och arbetslösa. Arbetslösa definieras som personer som är utan arbete under den vecka som arbetskraftsundersökningen genomförs (undersökningarna genomförs en gång per månad), som har varit arbetssökande under de senaste fyra veckorna och som kan påbörja ett arbete under undersökningsveckan eller senast inom två veckor efter undersökningsveckan. Grundvillkoret för arbetslöshet är alltså att man är aktivt arbetssökande. Även heltids- och deltidstuderande räknas som arbetslösa om de är aktivt arbetssökande.

Läs mer om AKU-måttet på SCB:s hemsida. www.scb.se (fri textsökning AKU).

”Mer rättvisande att fokusera på den äldre ungdomsgruppens arbetslöshet”.

Bland unga män är arbetslösheten högre än bland kvinnor. Som framgått tidigare är sysselsättningsgraden också högre bland män. Skillnaden i arbetslöshetsstal förklaras alltså främst av att fler kvinnor studerar och står utanför arbetskraften. Arbetslösheten är betydligt högre bland unga utrikes födda än bland inrikes födda. 2015 uppgick arbetslöshetsstalet till 18 procent bland inrikes födda under 25 år jämfört med 37 procent bland utrikes födda (AKU grundtabeller 2015). En betydligt lägre andel bland de utrikes födda ingår också i arbetskraften, något som enbart delvis förklaras av att fler bedriver studier. Bland inrikes födda under 25 år tillhörde 56 procent arbetskraften 2015 jämfört med 45 procent bland utrikes födda.

Arbetslöshetsstalen varierar precis som sysselsättningsgraden med utbildningsnivån. Unga i åldrarna 20–24 som inte har fullbordat en gymnasieutbildning ställs inför betydligt högre arbetslöshetsrisker. I den här gruppen är också utrikes födda överrepresenterade. Arbetslösheten uppgick till 37 procent 2015, allt enligt Eurostats uppgifter. I åldrarna 25–29 år var motsvarande uppgift 26 procent. Den positiva utveckling som har kunnat urskiljas de allra senaste åren när det gäller arbetslöshetsstalen för hela ungdomsgruppen i Sverige kan inte urskiljas för unga utan fullbordad gymnasieutbildning. Arbetslöshetsstalen i Sverige överstiger genomsnittet inom EU. Arbetslösheten bland unga utan fullbordad gymnasieutbildning är också högre än i våra nordiska grannländer. Jämfört med i Danmark och Norge är arbetslöshetsstalen tre gånger så höga.

Arbetslöshetsmåttets begränsningar

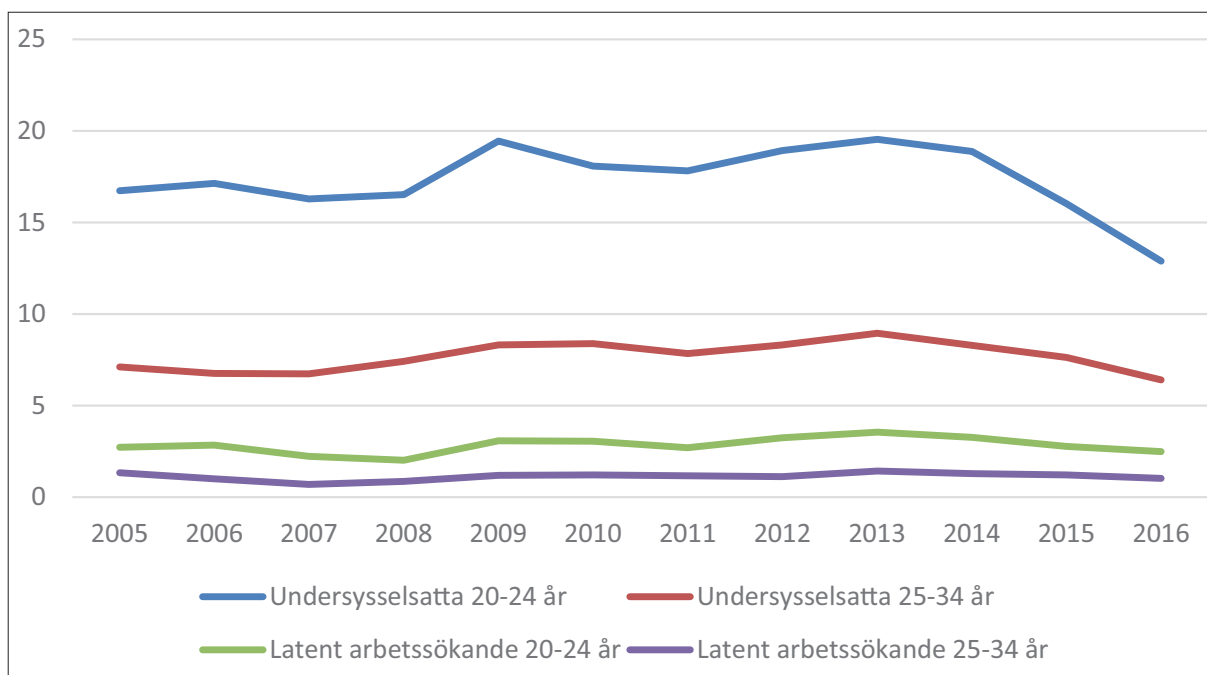
Det bör påtalas att det officiella mått på arbetslösheten som används ska tolkas med försiktighet och inte bör användas alls för de allra yngsta på arbetsmarknaden. Enligt internationella konventioner mäts arbetslösheten som antalet arbetslösa som andel av antalet personer som ingår i arbetskraften.

Sättet att mäta arbetslösheten ställer till en del problem. Arbetslöshetsstalen för de allra yngsta, särskilt i åldrarna 16–19 år, tenderar att överdrivas i arbetskraftsundersökningarna eftersom en mycket liten andel i de berörda åldrarna förvärvsarbetar, aktivt söker arbete och därmed ingår i arbetskraften. Antalet arbetslösa är inte stort, men eftersom antalet individer som tillhör arbetskraften är så begränsat blir den procentuella andelen arbetslösa ändå hög. Det är därför inte meningsfullt att diskutera etableringsvillkoren för tonåringar med utgångspunkt från de arbetslöshetsstal som redovisas i arbetskraftsundersökningarna.

Arbetslöshetsstalet i åldersgruppen 16–19 år uppgick till 33 procent år 2015, men det var samtidigt bara en tredjedel i åldersgruppen som räknades till arbetskraften. Det stora flertalet av dessa var dessutom heltidstuderande. Den officiella arbetslöshetsstatistiken blir mer relevant och rättvisande när vi talar om åldrarna från 20 år och uppåt. I åldersgruppen 20–24 år ingår mer än 70 procent av det totala antalet individer i arbetskraften.

Det finns emellertid flera skäl till att arbetslöshet är ett otillfredsställande mått om vi vill teckna en fullständig bild av etableringsvillkoren på arbetsmarknaden. En betydande andel av de unga som förvärvsarbetar är undersysselsatta i bemärkelsen att de förvärvsarbetar

Diagram 4. Andel undersysselsatta av totalt antal sysselsatta och latent arbetssökande som andel av befolkningen som helhet. 20–24 år och 25–34 år. 2005–2016. Procent.



Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna.

färre timmar i veckan än de skulle önska. Inte sällan handlar det om deltidsarbetande. Ungefär en tredjedel av de deltidsarbetande skulle vilja arbeta fler veckotimmar. Gruppen är överrepresenterad inom vård och omsorg, en sektor med en stor andel unga och framför allt en stor andel kvinnlig arbetskraft.

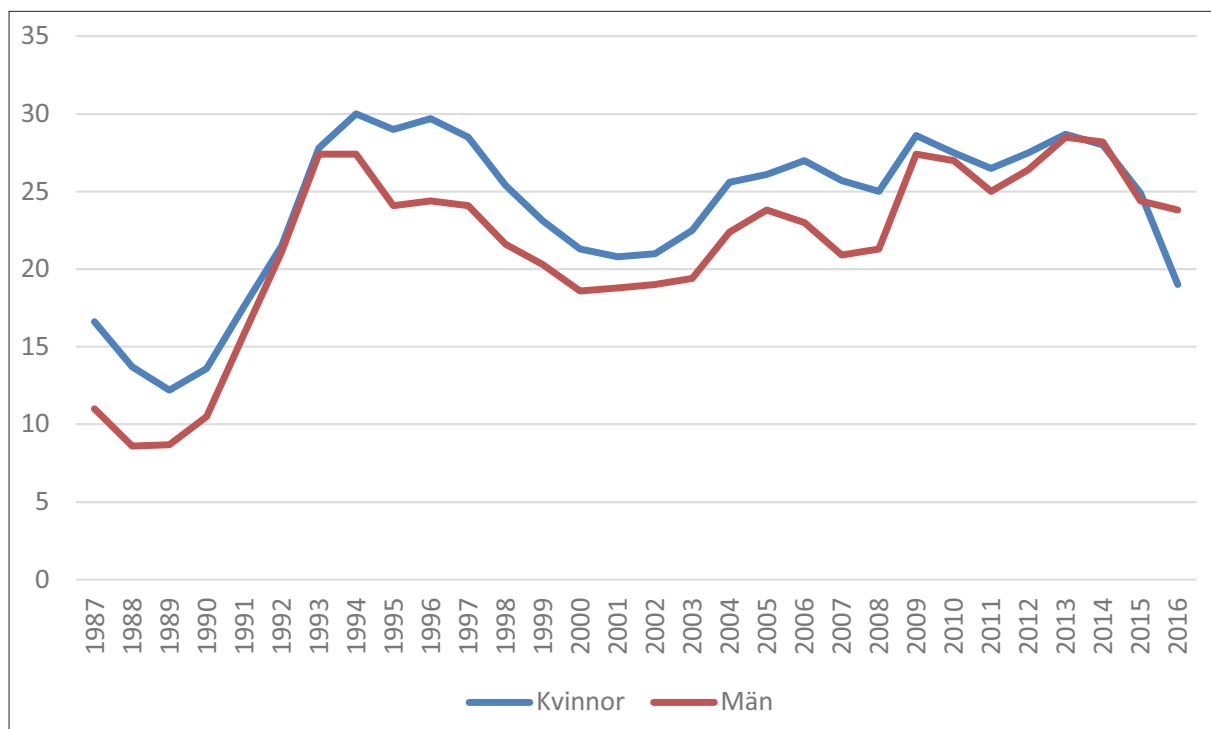
I diagram 4 finns också uppgifter om andelen latent arbetssökande. Personer definieras som latent arbetssökande i arbetskraftsundersökningarna om de skulle vilja och kunna ta ett arbete, men av olika skäl inte har sökt jobb. Orsaken till att de inte har sökt jobb är oftast att de inte uppfattar att de har några möjligheter att få ett arbete. De ingår därmed inte heller i den officiella arbetslöshetsstatistiken. Ibland beskrivs fenomenet som ”dold arbetslöshet”. Andelen undersysselsatta har utgjort över 15 procent av de sysselsatta i åldersgruppen 20–24 år under den senaste tioårsperioden. Den starka arbetskraftsefterfrågan under de allra senaste åren har emellertid inneburit att andelen har minskat, vilket också framgår av diagrammet. Andelen latent arbetssökande i samma åldersgrupp har pendlat mellan 2 och 3 procent.

SCB:s undersökningar talar för att flertalet personer är undersysselsatta under korta perioder. I många fall handlar det också om att de kombinerar förvärvsarbete med studier. En uppföljning av undersysselsättning som SCB publicerade i november 2015 visar att i genomsnitt en tredjedel av de berörda i åldrarna 20–64 år var undersysselsatta ännu tre kvartal efter undersökningstillfället. Enbart ca 23 procent var undersysselsatta sju kvartal efter mättillfället.⁴ När det gäller ungdomar finns det emellertid anledning att förmoda att undersysselsättningen är mer varaktig. Det förklaras i sin tur, som framgick ovan, av att sysselsättningen är så koncentrerad till delar av arbetsmarknaden där deltidsarbete är vanligt förekommande, vård och omsorg och handeln.

”Den dolda ungdomsarbetslösheten ligger på över 15 procent i ungdomsgruppen 20–24 år.”

⁴ SCB Statistiska meddelanden AM 110 SM 1504. Utvecklingen av undersysselsatta 2005-2014.

Diagram 5. Öppen arbetslöshet, undersysselsättning och latent arbetssökande som andel av befolkningen. 20–24 år, 1987–2016. Procent.



Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna.

Undersysselsättning och latent arbetslöshet har sociala återverkningar som kan jämföras med arbetslöshet. Möjligheterna till egenförsörjning och oberoende minskar för undersysselsatta. För latent arbetssökande handlar det också om minskad tillit till sina egna möjligheter och samhällets förutsättningar att erbjuda öppningar på arbetsmarknaden.

En bredare bild av arbetslösheten

En mer fullständig bild av arbetslösheten bland unga kan ges om vi länkar uppgifterna om öppen arbetslöshet till undersysselsättning och latent arbetssökande. I diagram 5 länkas dessa uppgifter för åldersgruppen 20–24 år.

Uppgifterna om undersysselsättning och latent arbetslöshet talar också för att fortsatt utbildning inte alltid utgör ett positivt val baserat på personlig motivation. Många unga uppger istället att de har valt att studera därför att de inte ser några realistiska alternativa möjligheter på arbetsmarknaden. I den undersökning av etableringsvillkoren för unga som lämnade gymnasieskolan våren 2011 som refererades ovan ställdes också frågor om hur man såg på vidare utbildning som ett alternativ till förvärvsarbete. Ca 17 procent uppgav att de under kortare eller längre perioder valt att studera eftersom de bedömde att förutsättningarna att få ett jobb var väldigt små, även om de alltså skulle föredra jobb-alternativet.⁵ Bland utrikes födda var denna andel betydligt större än bland inrikes födda. 32 procent uppgav att de studerat i brist på bättre alternativ på arbetsmarknaden.

”Många unga väljer att studera i brist på annan sysselsättning.”

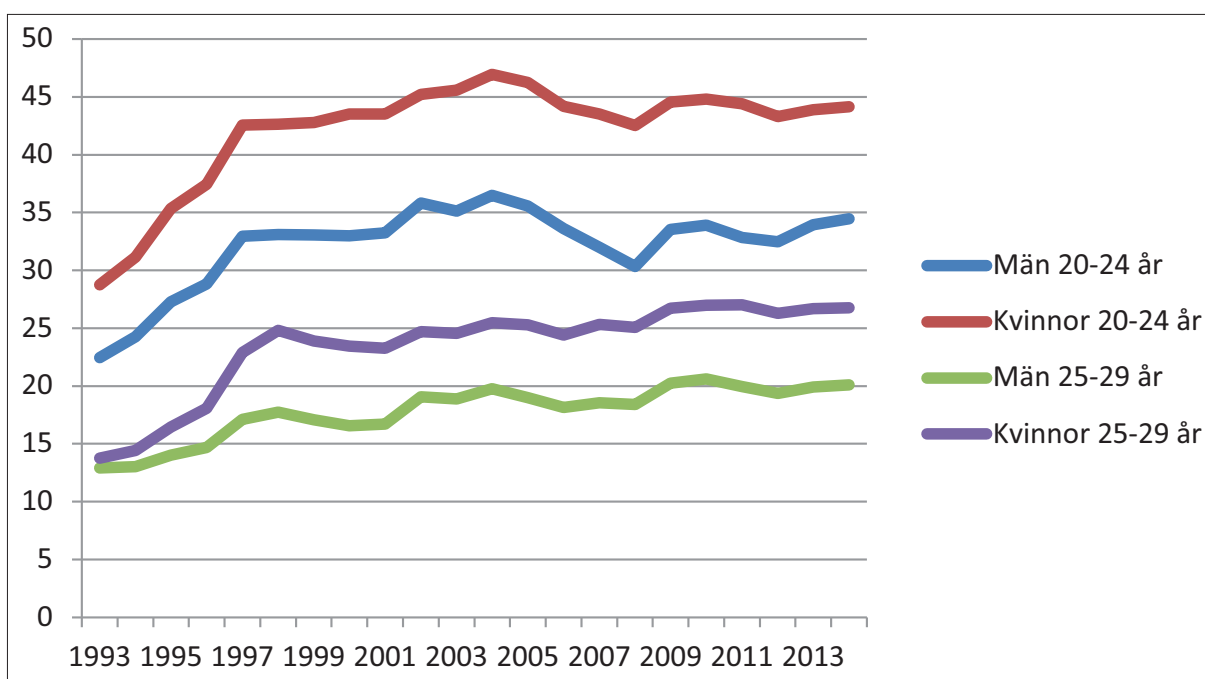
”Fler utrikes födda än inrikes födda väljer att studera i brist på annan sysselsättning”

⁵ SCB Inträdet på arbetsmarknaden 2014. Gymnasieavgångna.

Utbildningsexpansionen – ett svar på ökade krav och försämrade arbetsmarknadsvillkor

I det avsnitt som nu följer analyseras den utbildningsexpansion som har pågått från tidigt 1990-tal och framåt. Utan en kraftig ökning av andelen studerande hade etableringsvillkoren för unga sannolikt sett betydligt svagare ut. Det handlar, som påtalades tidigare, om att förändringar i arbetslivet har bidragit till ökade krav på kunskaper och färdigheter, men också om att unga har valt att studera därför att möjligheterna att få ett jobb har varit begränsade.

Diagram 6. Andel unga i utbildning efter kön. 20–24 år och 25–29 år, 1993–2014. Procent.



Källa: SCB. Befolkningens studiedeltagande.

I diagram 6 illustreras andelen som har befunnit sig i utbildning av det totala antalet individer i åldersgrupperna 20–24 år och 25–29 år. De uppgifter som finns tillgängliga i SCB:s statistikdatabas sträcker sig tillbaka till 1993. Hade det funnits uppgifter från slutet av 1980-talet hade expansionen framgått ännu tydligare. Under den dryga 20-årsperioden från 1993 till 2014 ökade andelen studerande bland kvinnor i åldersgruppen 20–24 år med mer än 15 procentenheter. Motsvarande ökning bland kvinnor i åldrarna 25–29 år var ca 13 procentenheter. Även männens utbildningsdeltagande i de båda åldersgrupperna ökade markant, om än inte i samma takt och från en lägre utgångsnivå.

”Andelen studerade i åldrarna 20–24 ökade från 25 procent 1993 till 39 procent 2014.”

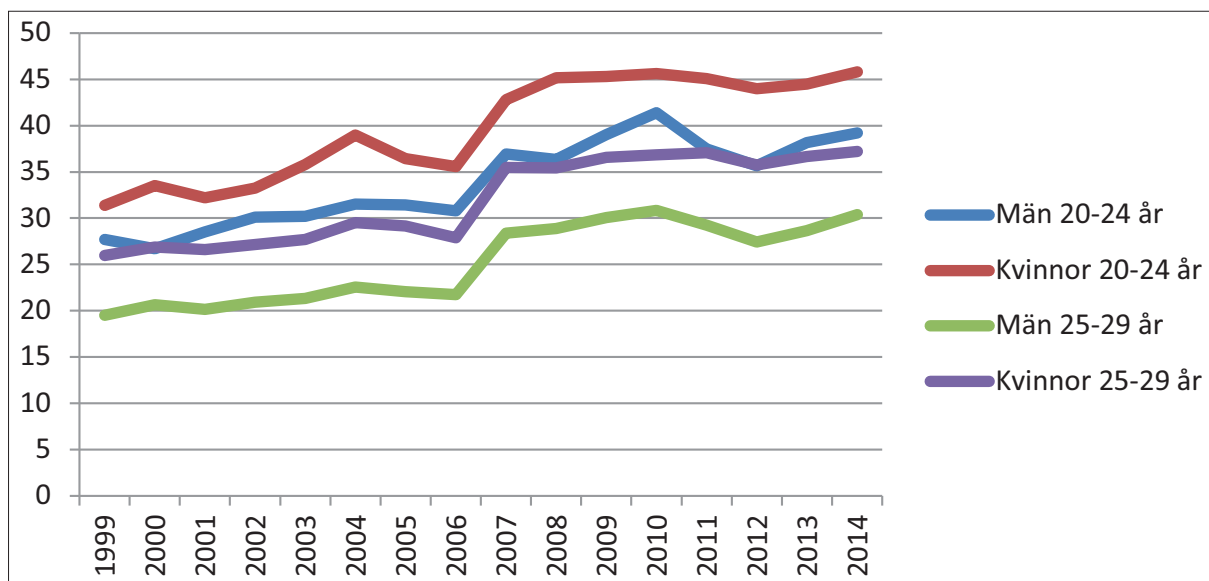
”I åldrarna 25–29 år var ökningen av andelen studerande nästan lika stor, 10 procentenheter mellan 1993 och 2014”

⁶2014 är det senaste året som redovisas i SCB:s statistik om befolkningens utbildningsdeltagande.

Avståndet mellan kvinnors och mäns utbildningsdeltagande bland unga vuxna har alltså ökat över tid. För åldersgruppen 20–24 år som helhet ökade andelen studerande från 25 procent 1993 till 39 procent 2014. Motsvarande ökning för unga vuxna mellan 25 och 29 år var från 13 procent 1993 till 23 procent 2014.

I gruppen utrikes födda har andelen studerande varit högre än genomsnittet. I diagram 7 nedan illustreras andelarna i åldersgrupperna 20–24 år samt 25–29 år fördelat på kvinnor och män.

Diagram 7. Andel studerande utrikes födda efter kön. 20–24 år och 25–29 år, 1999-2014. Procent.



Källa: SCB. Befolkningens utbildningsdeltagande.

”Utbildningsdeltagandet är 10 procentenheter högre bland utrikes födda män i åldrarna 25–29 år jämfört med samtliga män i samma åldersgrupp.”

Skillnaden är särskilt stor i åldrarna 25–29 år. Bland utrikes födda män i denna ålder var utbildningsdeltagandet ca 10 procentenheter högre jämfört med män i åldersgruppen som helhet år 2014. Det höga utbildningsdeltagandet är naturligt. Gruppen rymmer personer som ska introduceras i samhället. För den gruppen spelar kommunal vuxenutbildning en viktig roll. Men volymökningen kan också, precis som för åldersgruppen som helhet, ses som ett uttryck för etableringsproblem på arbetsmarknaden.

Uvas och sociala ersättningar

– samband på nationell och kommunal nivå

I det här kapitlet ska vi studera gruppen ungdomar som lever på sociala ersättningar och bidrag närmare. Till att börja med ges en översikt av gruppens storlek på nationell nivå. Unga i åldrarna mellan 20 och 29 år står i fokus. Vi kommer att relatera statistiken till uppgifter om unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). Nästa steg blir att titta närmare på samband mellan olika ersättningslag på kommunal nivå. En sambandsanalys baserad på uppgifter om hur många unga som försörjs via olika sociala ersättningar på kommunal nivå ligger till grund för en bedömning om eventuella samband mellan olika ersättningar, inte bara mellan arbetslöshetsunderstöd och försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd/socialbidrag) utan också mellan arbetslöshetsrelaterade ersättningar och aktivitetsersättning (förtidspension).

Andelen i UVAS-gruppen

– mått på etableringsproblemen

I Sverige såväl som internationellt är det en grupp som allt mer kommer i fokus: Unga som varken arbetar eller studerar. I Sverige används som framgått ofta förkortningen UVAS och internationellt talar man om NEET-gruppen (not in employment, education or training). Vi ska gå närmare in på UVAS-gruppen och relatera UVAS-måttet till andelen unga som lever på sociala ersättningar och bidrag.

Det är viktigt att komplettera traditionella arbetslöshetsmått med mer detaljerade uppgifter om ungas villkor. Både svenska och internationella studier talar för att unga och unga vuxna som befinner sig i utanförskap är en mycket sårbar grupp och att utanförskapet ofta riskerar att bli bestående under längre perioder. Ju längre tid du befinner dig i utanförskap, desto större är sannolikheten att du kommer att befinna dig i utanförskap även i framtiden. De individuella och samhällsrelaterade kostnaderna är betydande. En rad undersökningar visar att unga individer som befinner sig i utanförskap riskerar att drabbas av ökad ohälsa och låga framtida inkomster.

Det finns skillnader kopplat till kön och etnicitet. Utrikes födda är kraftigt överrepresenterade. Låg utbildning utgör en avgörande riskfaktor. Sannolikheten att tillhöra UVAS är betydligt större bland unga utan fullständig gymnasieutbildning än bland gymnasieutbildade. Tar man hänsyn till skillnader i utbildning minskar betydelsen av etnisk bakgrund.

Fler unga vuxna än tonåringar ingår i UVAS-gruppen

Antalet unga individer i UVAS har under senare år motsvarat 6–7 procent av befolkningen i åldern 16–24 år. Fluktuationerna har inte varit särskilt stora. Eftersom flertalet tonåringar finns i skolvärlden har andelen i utanförskap varit lägre bland 16–19-åringar än i åldersgruppen 20–24 år.

FAKTA

I studier som har tagits fram av Temagruppen unga i arbetslivet definieras UVAS i korthet som unga som har haft en obetydlig årsinkomst (understigande ett prisbasbelopp eller 44 400 kronor 2014), som inte haft studiemedel eller varit registrerade på någon utbildning (inklusive SFI) och som inte heller arbetspendlat till något nordiskt grannland. Uppgifterna baseras på SCB:s registerdata som innehåller uppgifter om samtliga individers inkomster, utbildningsbakgrund och sysselsättning.

Se www.temaunga.se/uvas

”Ju längre tid en individ befinner sig i UVAS-gruppen, desto större risk för utanförskap i framtiden.”

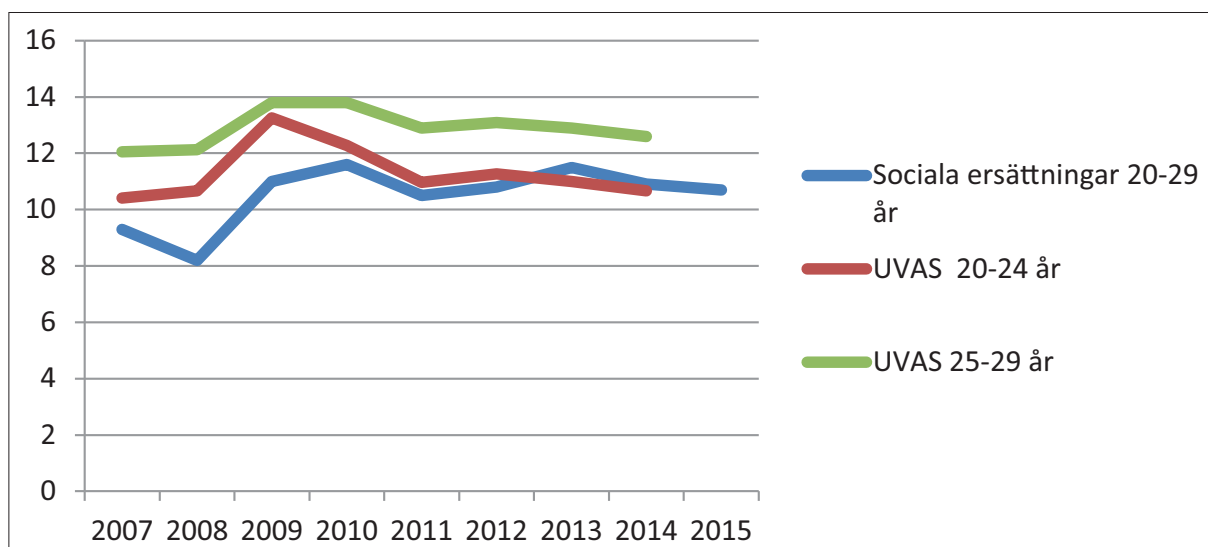
”Unga utan gymnasieutbildning löper större risk att under längre period ingå i UVAS-gruppen.”

”Utrikes födda unga är kraftigt överrepresenterade i UVAS-gruppen.”

Unga i åldrarna 16 till 24 år har hittills stått i fokus. De senaste uppgifterna för år 2014 innehåller emellertid även information om 25–29-åringar, dvs. unga vuxna i högre åldrar. Detta motiveras av att etableringsåldern har förflyttats högre upp i ålder. NEET-måttet som används inom EU har också utvidgats till att omfatta unga vuxna upp till 29 års ålder. Fler unga vuxna studerar och bor hemma hos föräldrarna. Andelen som är etablerad på arbetsmarknaden är betydligt lägre än bland äldre, enbart drygt hälften av individerna i de aktuella åldrarna. Det här kan innebära en ökad sårbarhet och ett minskat utbyte av offentliga trygghetssystem, även om en viktig förklaring är att många i dessa åldrar fortfarande bedriver studier. Till bilden hör att andelen utrikes födda i befolkningen är högre bland 25–29-åringar än bland 16–24-åringar. 2014 var andelen 23 procent i den förstnämnda åldersgruppen jämfört med 14 procent i den sistnämnda.

I diagram 8 nedan redovisas andelen unga i UVAS bland 20–24-åringar samt 25–29-åringar. Dessutom illustreras andelen unga i åldersgruppen 20–29 år som lever på sociala ersättningar och bidrag.⁷ I den sistnämnda gruppen ingår personer som under året levt på arbetslöshetsrelaterade ersättningar, försörjningsstöd, aktivitetsersättning och sjukpenning. En relativt liten andel i gruppen lever på sjukpenning så det är de tre första ersättningsformerna som dominerar. Vanligast är att man får arbetslöshetsrelaterad ersättning. Därefter följer försörjningsstöd och aktivitetsersättning.

Diagram 8. Andel unga som försörjs via sociala ersättningar och bidrag samt andelen som tillhör UVAS. 20–29 år, 2007–2015. Procent.



Källor: SCB samt Temagruppen unga i arbetslivet. Observera att uppgifterna om UVAS-gruppen sträcker sig fram till 2014.

⁷ Antalet individer som lever på sociala ersättningar och bidrag har räknats om till helårsekvivalenter, dvs. uppgifterna återger antalet personer som under ett år heltidsförsörjs via dessa ersättningar. Det innebär t.ex. att två personer som har aktivitetsersättning på halvtid under 12 månader räknas som en individ.

Den nya UVAS-statistiken bekräftar att utanförskapet är betydligt mer omfattande bland unga vuxna än bland de yngre, närmare 13 procent bland 25–29-åringarna jämfört med drygt 7 procent bland 16–24-åringarna. Andelen utrikes födda bland ungdomarna i UVAS är också betydligt högre bland de äldre, 44 procent bland 25–29-åringarna jämfört med 29 procent bland 16–24-åringarna.

De nya uppgifterna UVAS uppgifterna från 2014 förstärker också bilden av att utanförskapet är ett allvarligt och mer varaktigt problem bland unga vuxna än bland yngre. Bland 20–24-åringar var det till exempel. 63 procent av individerna i UVAS-gruppen som helt saknade registrerade inkomster år 2014. Motsvarande uppgift för 25–29-åringarna var 75 procent.

I flera studier lyfter man fram riskerna för ett permanentat utanförskap. Det är därför viktigt att titta närmare på hur stor andel som lämnar UVAS-gruppen under ett år. Temagruppens tidigare undersökningar har visat att en ganska betydande andel har lämnat UVAS-gruppen inom ett år. De senaste uppgifterna visar att 45 procent bland 20–24-åringarna hade lämnat UVAS inom ett år. Bland 25–29-åringarna var andelen betydligt lägre, 33 procent. Detta illustrerar att utanförskapsproblemen tenderar att skärpas, utflödet minskar med stigande ålder.

Utmärkande drag för UVAS-gruppen

I UVAS-gruppen är individer som bor i hushåll med försörjningsstöd överrepresenterade. En kartläggning som Temagruppen Unga i arbetslivet har gjort avseende år 2013 visade att 11 procent av det totala antalet individer i UVAS i åldersgruppen bland 20–24 åringarna tillhörde ett hushåll med försörjningsstöd. Motsvarande andel i åldrarna mellan 25 och 29 år var 10 procent. Föräldrarnas inkomster var lägre än genomsnittet och utbildningsbakgrunden svagare. 25 procent av individerna i UVAS-gruppen i åldrarna 25–29 år hade enbart en förgymnasial utbildning. Kartläggningen visade också att antalet individer som har drabbats av psykisk ohälsa är stort. 15 procent av personerna i UVAS i åldrarna 20–24 år hade haft kontakt med den öppna psykiatriska vården under året (2013). Andelen bland 25–29-åringarna var 12 procent.

Ca 30 procent av individerna i UVAS har inte kunnat kopplas samman med någon särskild aktivitet (statliga eller kommunala arbetsmarknadsåtgärder, etc.). De har därför sorterats in under beteckningen ”okänd aktivitet”. En fördjupad granskning av sammansättningen av individerna i ”okänd aktivitet” visar att gruppen i flera viktiga avseenden skiljer sig från övriga individer i UVAS (undersökningen avser år 2013). De är i betydligt mindre utsträckning beroende av sociala ersättningar och bidrag. Andelen med ekonomiskt bistånd utgjorde enbart 2 procent i åldrarna 20-24 år och mindre än 1 procent i åldersgruppen 25-29 år. Föräldrarna hade en starkare ekonomisk position, färre var arbetslösa och inkomsterna var högre. Tittar man närmare på utbildningsbakgrunden hos individerna i ”okänd aktivitet” kan man också se att det är en betydligt lägre andel med enbart förgymnasial utbildning, knappt 12 procent vilket understiger genomsnittet för samtliga individer i åldersgruppen. Mycket talar alltså för att gruppen som tillhör ”okänd aktivitet” i högre grad kan bestå av personer som frivilligt väljer att varken arbeta eller studera. Det kan handla om personer som vistas utomlands eller som försörjs av sina föräldrar.

De sociala riskbilder som förknippas med individer i ”okänd aktivitet” i UVAS är därmed inte lika påtagliga.

Andelen i UVAS-gruppen

- 7 procent bland 16-24 åringar.
- 13 procent bland 25-29 åringar.

Utrikes födda i UVAS-gruppen

- 29 procent bland 16-24 åringar.
- 44 procent bland 25-29 åringar.

Andel i UVAS-gruppen helt utan registrerad inkomst

- 63 procent bland 20-24 åringar.
- 75 procent bland 25-29 åringar.

Utanförskapsproblemen skärps med stigande ålder

- 45 procent av 20-24-åringarna lämnar UVAS-gruppen inom ett år.
- 33 procent av 25-29-åringarna lämnar UVAS-gruppen inom ett år.

- Cirka en tiondel av individerna i UVAS-gruppen i åldrarna 20-29 år finns i hushåll med försörjningsstöd.

- 25 procent av individerna i UVAS-gruppen mellan 25 och 29 år har enbart förgymnasial utbildning (dvs. ej avslutade gymnasiestudier).

- 12-15 procent av individerna i UVAS-gruppen i åldrarna mellan 20 och 29 år har varit i kontakt med öppen psykiatrisk vård.

- I UVAS-gruppen med ”okänd aktivitet” mellan 20-29 år är det 1-2 procent som lever i hushåll med ekonomiskt bistånd.

- I UVAS-gruppen med ”okänd aktivitet” är det knappt 12 procent av de unga mellan 20 och 29 år som inte har fullbordat en gymnasieutbildning.

”Aktivitetsersättning erbjuds unga som inte bedöms kunna arbeta under minst ett år framåt. Nedsättningen i arbetsförmågan ska uppgå till minst en fjärdedel och arbetsförmågan prövas mot hela arbetsmarknaden (även lönebidragsanställningar för funktionshindrade). Elever i gymnasieskolan kan också få aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Ersättningen omfattar unga mellan 19 och 29 års ålder.”

Läs mer på
Försäkringskassans hemsida.
www.forsakringskassan.se
(Fri textsök
Aktivitetsersättning)

”Antalet unga mellan 20-29 år som har aktivitetsersättning har på ca 10 år ökat med drygt 10 000 personer.”

LÄSTIPS

Ni som vill veta mer hur man kan stötta unga med funktionsnedsättning och som har aktivitetsersättning kan läsa temagruppens skrift ”Orka jobba”.
www.temaunga.se
(fri textsök Orka jobba)

Den växande gruppen unga med aktivitetsersättning

En betydande andel av de som tillhör UVAS och gruppen med sociala ersättningar och bidrag består av unga med aktivitetsersättning, dvs. den ersättning som fram till 2003 kallades för förtidspension.

Sedan systemet med aktivitetsersättning infördes 2003 har antalet personer som beviljats ersättning ökat påtagligt. Antalet personer med aktivitetsersättning, omräknat till helårsekvivalenter, uppgick år 2006 till 20 817. År 2015 var antalet 31 736, vilket motsvarade 2,4 procent av det totala antalet individer i åldrarna mellan 20–29 år. Ökningen av antalet individer med aktivitetsersättning förklaras av ett betydande inflöde, men också av att många uppbär ersättningen under långa perioder och inte återgår till någon aktiv verksamhet.

Det växande antalet personer med aktivitetsersättning har i hög grad kopplats till den växande psykiska ohälsan bland unga. När aktivitetsersättningen infördes år 2003 var det drygt 55 procent som beviljades ersättningen på grundval av psykiatriska diagnoser (så kallade ”psykiiska sjukdomar och syndrom samt beteendestörningar”, Försäkringskassan). Andelen med psykiatriska diagnoser har därefter ökat och uppgick 2015 till 69 procent.

Ökningen av antalet unga med aktivitetsersättningen framstår som en av de stora socialpolitiska och ungdomspolitiska utmaningarna under de närmaste åren. I sammanhanget ska det också betonas att de som erhåller aktivitetsersättning i praktiken ofta tvingas leva under mycket begränsade ekonomiska omständigheter. För den som inte har arbetat tidigare uppgår ersättningen (år 2016) till mellan 7800 och 8700 kronor per månad (Försäkringskassan aktivitetsersättning). För den som har arbetat under något eller några år motsvarar ersättningen ca 65 procent av den tidigare genomsnittliga inkomsten. Eftersom flertalet berörda unga har begränsade erfarenheter av arbetslivet blir ersättningsnivån låg.

Utvecklingen av antalet personer med aktivitetsersättning har alltså påverkat både sammansättningen av gruppen med sociala ersättningar och bidrag och UVAS-gruppen. I det följande ska vi sammanfatta resultaten av en statistisk analys av samband mellan UVAS-gruppens storlek, andelen unga med sociala ersättningar och strukturella förutsättningar som sysselsättning och andelar med låg utbildning på kommunal nivå.

En fördjupning: UVAS-gruppen och beroendet av sociala förutsättningar

I samband med förarbetet till den här rapporten sammanställdes omfattande statistik baserade på SCB:s registerdata. Med utgångspunkt från dessa data sammanställdes statistik på aggregerad nivå. Ambitionen har varit att illustrera förhållandena på kommunnivå och närmare undersöka sambanden mellan andelarna i UVAS och andelarna som lever på sociala ersättningar och bidrag, samt att synliggöra bakgrundsfaktorer som sannolikt påverkar storleken på båda grupperna. Både uppgifterna om UVAS och gruppen som lever på sociala ersättningar och bidrag täcker åldersgruppen 20–29 år.

De uppgifter som har tagits fram från SCB:s databaser om unga med sociala ersättningar (genomsnitt per månad) under åren 2014 och 2015 avser följande ersättningsformer: arbetslöshetsrelaterad ersättning, försörjningsstöd, aktivitetsersättning och sjukpenning. Uppgifterna relateras till strukturella bakgrundsfaktorer som andelar sysselsatta (sysselsättningsgrad), andelar studerande, andelar lågutbildade (i betydelsen avsaknad av fullständig gymnasieutbildning) och andelar utrikes födda i samma åldersgrupp på kommunnivå. Vi kan bedöma i vilken utsträckning variationer i andelar med olika ersättningar mellan kommunerna, respektive andelar unga i UVAS-gruppen, samvarierar med lokala arbetsmarknadsförhållanden, med skillnader i utbildningsdeltagande, med andelen lågutbildade och variationer i andelar utrikes födda.

Innan vi går in på samband mellan olika bakgrundsvariabler finns det anledning att närmare belysa relationen mellan UVAS och gruppen unga med sociala ersättningar på kommunal nivå. Det finns ett tydligt och över tid stabilt samband mellan dessa variabler. Sambandsriktningen går från UVAS till sociala ersättningar och bidrag. Det betyder att en ökning av UVAS-gruppens storlek tycks ge påtagliga utslag på storleken av gruppen som lever på sociala ersättningar. Sambandet är alltså också varaktigt sett över några års tid. En ökning av UVAS-gruppens storlek med en procentenhet år 2007 ökade andelen 20–29-åringar som levde på sociala ersättningar och bidrag med närmare 0,9 procentenheter år 2015. Det finns därmed flera anledningar att bevaka utvecklingen av UVAS-gruppen på både nationell och kommunal nivå. Ett skäl är just att en ökning av andelen unga individer i UVAS-gruppen med en viss tidsförskjutning kan ha stora återverkningar på utgifterna för sociala ersättningar och bidrag.

Hur ser då relationerna ut när vi tittar närmare på bakgrundsvariablerna? Till att börja med kan vi konstatera att det finns ett negativt samband i fördelningen av andelen unga med sociala ersättningar och bidrag och spridningen av andelen sysselsatta och studerande mellan kommunerna. Det är naturligtvis inget oväntat samband, men frågan är hur starkt sambandet är och i vilken riktning sambandet går. En närmare statistisk analys visar att en procentenhets ökning av andelen studerande och förvärvsarbetande genomsnittligt minskar andelen unga med sociala ersättningar med drygt en halv procentenhet. Andelen sysselsatta och andelen studerande tycks alltså starkt samvariera med andelen med sociala ersättningar och bidrag i kommunerna.

Här följer vi upp följande variabler:

- UVAS
- Unga med arbetslöshetsrelaterad ersättning
- Unga med försörjningsstöd
- Unga med aktivitetsersättning
- Unga med sjukpenning

Vi relaterar dessa variabler och studerar samband och variation utifrån följande strukturella bakgrundsvariabler:

- Sysselsatta
- Studerande
- Lågutbildade (utan fullständig gymnasieutbildning)
- Utrikes födda

”Stabila och varaktiga samband över tid mellan UVAS-gruppens storlek och beroendet av sociala ersättningar och bidrag.”

”Sysselsättning, utbildningsförhållanden och UVAS-nivåer i en kommun påverkar andelen unga med sociala ersättningar.”

”Utbildningsnivån påverkar andelen med sociala ersättningar.”

Frågan är vilken betydelse spridningen i sysselsättningsgraden och andelen studerande har för UVAS-gruppens storlek i kommunerna. Vår analys visar att sambandet är starkt, framförallt mellan andelarna i UVAS och andelarna som är sysselsatta. En analys visar att både andelen studerande och förvärvsarbetande i kommunerna kan ha ett påtagligt utfall på andelen unga i UVAS-gruppen. En ökning av sysselsättningsgraden med en procentenhet leder i genomsnitt till att andelen unga i UVAS minskar med drygt en halv procentenhet året efter. En ökning av andelen studerande med en procentenhet reducerar andelen i UVAS-gruppen med 0,35 procentenhet året efter.

Nästa fråga är hur de andra bakgrundsvariablerna som omnämndes tidigare har något samband med storleken på andelen unga med sociala ersättningar och bidrag samt andelen i UVAS i kommunerna. Andelen lågutbildade i kommunerna visar ett tydligt samband med andelarna som lever på sociala ersättningar och bidrag. En ökning av andelen lågutbildade med en procentenhet ett år tenderar att öka gruppen som lever på sociala ersättningar och bidrag med 0,6 procentenheter nästa år. Andelarna utrikes födda visar ett svagt positivt samband med storleken på andelarna unga som försörjs med sociala ersättningar i kommunerna, men sambandet är inte statistiskt säkerställt. Resultatet kan tolkas som att det snarare är lokala arbetsmarknadsförhållanden och utbildningsdeltagandet i olika kommuner som har en direkt betydelse för försörjningsvillkoren och beroendet av ersättningar och bidrag. Unga utrikes födda är dessutom underrepresenterade när det gäller ersättningar som aktivitetsersättning och sjukpenning.

Variationerna i UVAS-gruppens storlek mellan kommunerna visar som väntat ett negativt samband med andelen som fullbordat en gymnasieutbildning och ett positivt samband med storleken på gruppen utrikes födda i kommunen. En procentenhets ökning av andelen utrikes födda ökar UVAS-gruppens storlek med 0,2 procentenhet. Motsvarande effekt av en procentenhets ökning av gruppen lågutbildade är en 0,4 procentenhets ökning av UVAS-gruppen.

Tittar vi närmare på enskilda ersättningsformer i kommunerna kan vi konstatera att sambandet mellan spridningen av unga med olika ersättningsformer och spridningen av totalgruppen med sociala ersättningar och bidrag samt andelarna i UVAS är starkast för totalgruppen med sociala ersättningar.

När det gäller UVAS-gruppen är sambanden också tydliga. Det finns ett positivt samband mellan andelarna med arbetslöshetsrelaterad ersättning, andelarna med försörjningsstöd och aktivitetsersättning, å ena sidan, och andelarna unga i UVAS-gruppen i kommunerna å den andra. En analys ger också utslag i starka värden för samtliga variabler. Variationerna i andelarna med olika ersättningar påverkar naturligtvis fördelningen av andelarna i UVAS-gruppen i kommunerna på ett mycket påtagligt sätt. En procentenhets ökning av andelen unga som lever på försörjningsstöd och av andelen med aktivitetsersättning ökar till exempel UVAS-gruppens storlek med drygt en procentenhet.

Höga andelar unga som förvärvsarbetar och studerar i kommunerna samvarierar med lägre andelar i aktivitetsersättning. Sambandet med andelen lågutbildade är svagare, men som väntat positivt. Dessa uppgifter skulle kunna indikera att lokala arbetsmarknadsförhållanden och omfattningen på utbildningsdeltagandet bland unga påverkar den relativa storleken på gruppen med aktivitetsersättning. En analys ger ett statistiskt säkert resultat och visar att en ökning av andelen förvärvsarbetande respektive andelen studerande är förenligt med en lägre andel unga med aktivitetsersättning. Sambanden är också positiva mellan andelen med aktivitetsersättning i kommunerna,

”En högre andel unga med försörjningsstöd och aktivitetsersättning påverkar UVAS-gruppens storlek.”

å ena sidan, och andelarna med arbetslöshetsunderstöd, å den andra. Resultaten talar för att en framtida undersökning om bakgrunden till de senaste årens ökning av antalet unga med aktivitetsersättning också bör väga in lokala arbetsmarknadsförhållanden och variationer i utbildningssatsningar på kommunal nivå.

När det gäller de övriga ersättningsformerna finns det som väntat ett negativt samband mellan andelarna förvärvsarbete och studerande å ena sidan, och andelarna med arbetslöshetsrelaterad ersättning och försörjningsstöd å den andra. Vad gäller andelarna i åldrarna 20–29 år med sjukpenning ser mönstret annorlunda ut. Det finns ett positivt samband mellan andelen förvärvsarbete i kommunerna och andelarna med sjukpenning. Ju fler som förvärvsarbetar, desto fler kan uppbära sjukpenning. Sambandet med volymerna i utbildning är däremot negativt. Ju fler unga som deltar i utbildning, desto färre förvärvsarbetar och uppbär sjukpenning.

Kommuner med högst andelar vuxna i UVAS

Sambandet mellan andelen i UVAS och andelen unga med sociala ersättningar och bidrag i kommunerna är som framhållits starkt. En översikt av kommunerna med allra högst andel unga i UVAS visar att andelarna i UVAS och andelarna med sociala ersättningar och bidrag oftast rör sig i samma riktning, men också att det finns undantag från mönstret. Nedan presenteras en tabell med de kommuner där andelen unga i UVAS-gruppen år 2014 översteg 14 procent av det totala antalet invånare i åldrarna 20–29 år, vilket är en nivå som låg betydligt över genomsnittet.

Samtliga kommuner i tabellen har följaktligen en andel unga i UVAS som ligger över genomsnittet. I flertalet fall motsvaras också höga andelar i UVAS av en hög andel unga med sociala ersättningar och bidrag. Genomsnittet i Sverige för andelen unga som levde på sociala ersättningar och bidrag år 2015 var 14,7 procent.

Som framgår i tabellen ligger flertalet kommuner betydligt över riksgenomsnittet. Men i 14 av kommunerna avviker mönstret. Flera av dessa kommuner ligger i södra Sverige och andelen unga som lever på sociala ersättningar och bidrag avviker ganska marginellt från kommungenomsnittet. Men i vissa fall är avvikelserna större. Ett exempel på detta är Borgholm på Öland. I kommunen understiger andelen som lever på sociala ersättningar och bidrag genomsnittet högst betydligt. Borgholm är en liten kommun där turism och verksamheter kopplade till besöksnäringen dominerar. Sysselsättningsgraden bland unga i åldern 20–29 år uppgår till ca 65 procent. Mycket talar för att UVAS-måttet i detta fall inte återspeglar grundläggande sociala missförhållanden (se ovan om gruppen unga i ”okänd aktivitet”). Uppgifterna om andelen unga med sociala ersättningar utgör ett viktigt komplement till UVAS-måttet.

”Det är viktigt att i framtida studier närmare undersöka bakgrunden till och hitta förklaringar till den stora ökningen av unga med aktivitetsersättning.”

”Satsningar på utbildning och arbete för unga som har aktivitetsersättning kan sänka både individuella och samhälleliga kostnader.”

Några viktiga samband på central nivå:

I studier

”Ju fler som jobbar eller studerar i en kommun desto lägre andelar med arbetslöshetsrelaterad ersättning och försörjningsstöd.”

”Ju större andel som är beroende av arbetslöshetsrelaterad ersättning desto större andel med aktivitetsersättning.”

”Ju fler som jobbar i kommunerna desto högre andel med sjukpenning.”

”Ju fler som deltar i utbildning i kommunen, desto färre jobbar och andelen med sjukpenning är lägre.”

”Riksgenomsnittet UVAS i åldrarna mellan 20 och 29 år ligger på 12,9 procent och snittet för unga med sociala ersättningar ligger på 14,7 procent i samma åldersgrupp.”

Tabell 1. 92 kommuner där mer än 14 procent av de unga mellan ingår i UVAS-gruppen. 20–29 år, 2015. Procent

Kommun	UVAS 2014	Sociala ersättningar och bidrag 2015	Kommun	UVAS 2014	Sociala ersättningar och bidrag 2015
Alvesta	15,3	18,0	Lindesberg	16,6	17,7
Arboga	15,5	18,2	Ljusnarsberg	22,3	17,4
Askersund	14,1	12,7	Ludvika	14,4	17,8
Bollnäs	14,8	24,9	Malmö	14,8	14,1
Borgholm	18,5	9,9	Markaryd	15,0	15,5
Borlänge	14,9	15,3	Mellerud	14,6	14,7
Botkyrka	14,9	10,9	Motala	15,3	23,4
Bromölla	15,3	23,0	Munkfors	14,7	25,5
Bräcke	14,8	19,9	Norberg	20,9	17,2
Burlöv	17,1	16,4	Nynäshamn	15,2	12,4
Båstad	14,7	11,2	Olofström	14,7	20,0
Degerfors	17,6	24,6	Orsa	15,0	18,8
Eda	14,2	14,6	Osby	14,9	15,9
Eskilstuna	14,9	18,5	Perstorp	19,9	19,1
Eslöv	14,0	15,1	Ronneby	17,5	23,7
Essunga	16,0	15,2	Sala	14,2	17,0
Fagersta	14,3	15,8	Sandviken	15,4	23,0
Filipstad	17,1	23,8	Simrishamn	17,3	16,0
Finspång	15,6	18,8	Skinnskatteberg	16,2	15,0
Flen	21,0	19,5	Skurup	15,3	13,8
Forshaga	16,4	18,3	Smedjebacken	15,0	15,3
Grums	19,6	22,4	Storfors	17,8	21,6
Gullspång	19,6	23,9	Surahammar	16,6	17,4
Götene	14,7	15,0	Svalöv	15,5	13,1
Hagfors	16,0	20,6	Säffle	15,2	23,0
Hallsberg	14,6	16,1	Söderhamn	16,1	24,2
Hallstahammar	15,3	17,5	Söderköping	15,3	16,6
Haparanda	17,6	24,3	Södertälje	14,4	14,9
Hedemora	14,0	18,9	Sölvesborg	14,7	20,5
Herrljunga	14,1	11,8	Tierp	16,4	20,2
Hofors	15,7	26,0	Tingsryd	14,4	17,3
Hultsfred	15,0	12,9	Tomelilla	16,1	20,0
Hylte	15,8	15,6	Torsås	16,7	17,4
Hässleholm	15,8	19,8	Trelleborg	15,9	15,7
Högsby	20,2	17,6	Töreboda	16,0	18,6
Hörby	14,7	14,2	Uppvidinge	16,1	14,2
Karlskoga	15,0	19,6	Vadstena	14,5	16,9
Katrineholm	15,4	20,6	Vara	14,5	16,4
Kil	14,3	18,3	Vingåker	19,1	20,9
Klippan	16,3	13,8	Vänersborg	15,8	19,1
Kramfors	17,0	22,0	Åmål	15,7	21,3
Kristinehamn	16,5	16,6	Ånge	15,8	19,4
Kungsör	16,8	18,3	Åstorp	17,9	17,6
Landskrona	17,6	18,5	Åtvidaberg	16,5	15,4
Laxå	15,9	18,7	Älvkarleby	16,2	21,1
Lessebo	21,7	19,8	Genomsnitt	12,9	14,7
Lilla Edet	14,5	16,2			

Källa: SCB och Temagruppen unga i arbetslivet 2014 och 2015.

Kommentar: Observera att uppgifterna för UVAS avser 2014 medan andelarna med sociala ersättningar och bidrag avser år 2015.

Slutsatser

Det här avsnittet har visat att det generellt sett finns ett starkt och stabilt samband mellan andelen unga i UVAS och andelen unga som försörjs via sociala ersättningar och bidrag i kommunerna. Även om det ska betonas att vi här har illustrerat samband, och inte kan belägga några säkra orsakssamband, indikerar ändå uppgifterna om UVAS på kommunnivå hur andelen unga vuxna med sociala ersättningar kan komma att förändras. Vi har bland annat kunnat konstatera att strukturella bakgrundsfaktorer som arbetsmarknadsförhållanden, andelen studerande och andelarna utan fullständig gymnasieutbildning visar ett tydligt samband med både UVAS-gruppens storlek och andelen unga med sociala ersättningar på kommunnivå.

Resultaten understryker betydelsen av att bevaka utvecklingen av UVAS för att förebygga ogynnsamma utvecklingsmönster kopplade till utanförskap och sociala utgifter på kommunnivå. Resultaten visar också hur viktigt det är att utveckla insatser som minskar gruppen lågutbildade och försörjningsberoende. Det är mot denna bakgrund som vi i ett avslutande kapitel nu kommer att lyfta frågorna om det kommunala aktivitetsansvaret. Hur kan det kommunala aktivitetsansvaret stärkas i syfte att minska andelen lågutbildade och därmed reducera ungas risker att hamna i UVAS-gruppen?

Om aktivitetsansvarets förebyggande roll – ställningstaganden och förslag



I den här rapporten har vi gett en översiktlig bild av de förändrade etableringsvillkoren på arbetsmarknaden för unga vuxna sett över en längre tidsperiod. Vi har kunnat urskilja ett mönster där övergångsperioderna skola-arbetsliv har förlängts. Sysselsättningsgraden bland unga har minskat och fler studerar under längre perioder. Risker kopplade till arbetslöshet och försörjningsproblem har också tilltagit. Det är ett fenomen som kan urskiljas i Sverige och flertalet andra jämförbara länder. Det är också mot den bakgrunden vi har gett särskild uppmärksamhet åt gruppen unga vuxna som varken arbetar eller studerar (UVAS) och unga i samma åldersgrupp som lever på sociala ersättningar och bidrag. I flertalet kommuner kan vi urskilja ett mönster där andelen unga som varken arbetar eller studerar, dvs. som ingår i UVAS-gruppen, samvarierar med andelen som lever på sociala ersättningar och bidrag. Bakgrundsförhållanden relaterade till den lokala arbets- och utbildningsmarknaden tycks påverka hur stor andel som riskerar att hamna i utanförskap och försörjningsproblem. Det finns också ett påtagligt samband mellan andelarna lågutbildade – dvs. hur stora andelar i åldersgruppen 20–29 år som saknar fullbordad gymnasieutbildning på kommunnivå – och volymerna i UVAS och i gruppen som är beroende av sociala ersättningar och bidrag.

Uppgifterna bekräftar den bild som ges i åtskilliga studier, nämligen att unga utan fullbordad gymnasieutbildning har betydande överrisker att bli arbetslösa, att hamna i UVAS-gruppen och att bli beroende av olika sociala ersättningar och bidrag. Detta talar i sin tur för betydelsen av insatser för att göra det möjligt för fler att fullborda en gymnasieutbildning. Det kommunala aktivitetsansvaret är en viktig pusselbit i sammanhanget.

En bakgrund om aktivitetsansvaret

Det nuvarande aktivitetsansvaret har haft olika benämningar över tid, allt från uppföljningsansvaret till informationsansvaret. Generellt sett kan sägas att kraven på kommunerna är ett uttryck för en balansakt. Unga som har fullföljt skolplikten och är under 20 år är inte skyldiga att bedriva gymnasiestudier, även om det stora flertalet gör det. Samtidigt finns det en insikt om att gymnasieutbildning är en nödvändighet, både med utgångspunkt från individens möjligheter till delaktighet och försörjning och med utgångspunkt från ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv.

Kommunernas skyldighet att hålla sig informerade om ungas sysselsättning har reglerats i flera olika steg. Man skulle kunna uppfatta det som att det har skett en successiv ansvarsförskjutning från Ar-

betsförmedlingen till kommunerna. Det är i sin tur ett uttryck för en förändrad syn på utbildningens betydelse. När den integrerade gymnasieskolan introducerades i början av 1970-talet ansågs det självklart att Arbetsförmedlingen (dåvarande AMS) hade ansvaret för unga som hade fullföljt grundskolan och inte studerade i gymnasieskolan. Efterhand blev det tydligare att arbetsmarknaden för unga utan gymnasieskola blivit allt mer begränsad.

Uppföljningsansvaret

Vid mitten av 1970-talet var det fortfarande ca 40 procent av en årskull som inte gick vidare från grundskolan till gymnasieskolan. Problemet uppmärksammades i en utredning om skolans inre arbete och i betänkandet Skolans Arbetsmiljö (SOU 1974:53) föreslogs att skolorna skulle ta ett större ansvar för den här gruppen ungdomar. I samverkan mellan Arbetsförmedlingen och sociala myndigheter skulle det bedrivas ett uppsökande arbete bland berörda ungdomar och man skulle framför allt erbjuda studie- och yrkesvägledning (se även prop. 1975/76:39 om skolans inre arbete m.m.).

1982 introducerades en ny regel i dåvarande skollagen. Kommunerna blev skyldiga att erbjuda fortlöpande studie- och yrkesvägledning till unga utanför gymnasieskolan. Målgruppen var unga under 18 år som varken hade fast anställning eller studerade. I 1985 års skollag myntades begreppet uppföljningsansvar. De kommunala skolstyrelserna pekades ut som huvudansvariga. De skulle hålla sig underrättade om hur ungdomarna var sysselsatta. Unga som varken arbetade eller studerade skulle erbjudas vägledning, kurser, praktikplatser eller annan liknande verksamhet. Dessa regler kan ses som bakgrunden till dagens kommunala aktivitetsansvar. Skolornas ansvar betonades och utbildning skulle vara huvudlinjen i verksamheten.

I samband med programgymnasiets införande i början av 1990-talet ändrades förutsättningarna för uppföljningsansvaret. Särskilda regler om skolstyrelsernas ansvar för unga under 18 år ansågs inte längre nödvändiga och bestämmelserna om uppföljningsansvaret i skollagen försvann. Utgångspunkten var emellertid inte att kommunernas ansvar skulle minska. Den övergripande utgångspunkten i prop. 1990/91:85 Växa med kunskaper var i stället den nya gymnasieskolan skulle omfatta alla och att det därför inte skulle behövas parallella uppföljningsinsatser. I skollagen antogs en bestämmelse att varje kommun skulle vara skyldig erbjuda en utbildningsplats på ett nationellt program för alla ungdomar som gått ut grundskolan. Erbjudandet skulle gälla fram till det första kalenderåret när ungdomarna fyllt 20 år. Men erbjudandet skulle inte enbart avse nationella program. I propositionen framhölls att utbildning också skulle erbjudas de ungdomar som antingen inte sökt in på något program eller som hade hoppat av en programutbildning. Dessa ungdomar skulle hänvisas till individuella program (IV).





Informationsansvaret ersätter uppföljningsansvaret

Efter hand uppmärksammades att regelförändringarna hade bidragit till en ökad osäkerhet om kommunernas exakta skyldigheter. De mer precisa skyldigheter som hade formulerats i skollagen om uppföljningsansvaret, i kombination med förordningen om statsbidrag till uppföljningsinsatser, ersattes med ett generellt krav att unga skulle erbjudas utbildningsplatser i gymnasieskolan och eventuellt möjligheter till praktik och utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiska ungdomsprogram.

I en rapport från Skolverket ("Det kommunala uppföljningsansvaret" – finns det?) från 2002 konstaterades att företrädare för kommunerna ofta var omedvetna om vilka krav som ställdes när det gällde uppföljning och insatser för unga som inte bedriver gymnasiestudier. Det sänkades oftast fastställda mål och riktlinjer för arbetet med ungdomarna. Många kommuner hade inte någon samlad bild av sysselsättningen bland unga i åldern 16–20 år. Utvärderingar av de genomförda insatserna gjordes nästan aldrig. Ansvarsfördelningen mellan olika verksamhetsgrenar i kommunen var också oklar, även om ansvaret för den uppföljningsrelaterade verksamheten oftast låg på en gymnasieskola alternativt ansvariga för det individuella programmet. Verksamheten var oftast starkt personberoende. Någon eldsjäl bar upp det mesta av verksamheten, vilket samtidigt innebar en betydande sårbarhet. Det konstaterades också att elever som gått i en skola med annan huvudman än hemkommunen ofta kom bort i uppföljningsarbetet.

2004 infördes regeln om ett informationsansvar i skollagen. Informationsansvaret kom att gälla fram till dess det nuvarande aktivitetsansvaret introducerades i januari 2015. I enlighet med förslagen i prop. 2004/05:2 Makt att bestämma – rätt till välfärd skulle kommuner bli skyldiga att hålla sig informerade om sysselsättningen bland unga som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år. Syftet skulle vara att vid behov kunna erbjuda lämpliga individuella åtgärder. Med lämpliga åtgärder avsågs anpassad utbildning, till exempel inom det individuella programmet, eller andra åtgärder med sikte på arbete eller studier. Personuppgifter skulle också samlas in, något som ansågs vara en förutsättning för ett fungerande arbete med informationsansvaret.

Skolverkets granskning 2006

Strax efter informationsansvarets införande fick Skolverket i uppdrag att granska kommunernas verksamhet (Skolverket 2006). Trots att företrädare för kommunerna rapporterade att de nya reglerna i skollagen inneburit ett klargörande framhöll Skolverket att det fanns betydande brister i hur informationsansvaret hanterades i kommunerna. Variationerna var stora, vilket bidrog till en brist på likvärdig behandling av ungdomarna. Totalt omfattades ca 32 500 unga av informationsansvaret. 90 procent av dessa ungdomar hade påbörjat, men avbrutit en gymnasieutbildning. Nästan hälften hade avbrutit gymnasieutbildningen under det tredje studieåret.

Trots de nya reglerna hade det inte skett några betydande förändringar i kommunernas arbetssätt i förhållande till den granskning som Skolverket genomförde 2002. Enbart 45 procent av kommunerna hade några allmänna riktlinjer för arbetet med informationsansvaret. I ca

hälften av kommunerna med något slags handlingsplan hade denna fastställts av en politisk instans, i flertalet fall av barn- och utbildningsnämnden. I många kommuner saknades uppgifter om ungdomar som sorterade under informationsansvaret. Enbart i drygt 20 procent av kommunerna fanns ett separat register med unga som omfattas av informationsansvaret. Granskningen visade också att endast en tredjedel av de ungdomar som omfattades av ansvaret hade kontaktats av kommunerna under 2005. Det sätt på vilket kontakterna skedde varierade också betydligt. Vanligast var att ungdomarna kontaktades brevledes en eller två gånger per år. Uppsökande arbete var mindre vanligt förekommande. Företrädarna för kommunerna upplevde också att det var svårt att få kontakt med de berörda ungdomarna.

Det vanligaste var att ungdomarna erbjöds olika utbildningsorienterade insatser. 77 procent av kommunerna erbjöd studier på IV. 64 procent erbjöd studiemöjligheter på folkhögskola. Ca 60 procent erbjöd också deltagande i arbetsmarknadspolitiska ungdomsprogram. Enligt granskningen fanns det ett utbrett missnöje bland ansvariga i kommunerna, ett missnöje som bottnade i att man inte tyckte sig kunna erbjuda ett tillräckligt mångsidigt utbud av åtgärder. Här avsåg man framför allt brister när det gällde sysselsättningsalternativ för unga med låg studiemotivation.

Skolverkets granskning 2011

Sex år efter att de nya reglerna om informationsansvaret hade introducerats i skollagen genomförde Skolverket en ny uppföljning: Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (2011). Uppföljningen visade att det var ungefär lika många ungdomar i den aktuella åldersgruppen som utgjorde målgruppen för informationsansvaret, strax under 30 000. Man konstaterade också att man kunde se mer påtagliga effekter av det förtydligande av ansvaret som skedde 2005. Två tredjedelar av kommunerna hade nu handlingsplaner med uppföljningsbara mål för verksamheten samtidigt som fler kommuner hade särskilda register med uppgifter om ungdomarna. Hälften av kommunerna uppgav att de hade förändrat sitt arbete med informationsansvaret under de två senaste åren. Ansvarsbilden och arbetsfördelningen hade förtydligats i många kommuner.

Samtidigt pekade Skolverket på en rad utmaningar. I många kommuner saknades ett strukturerat arbete. Även om den uppsökande verksamheten var mer intensiv, var det fortfarande för få kommuner som t.ex. arbetade med hembesök. Färre än hälften av ungdomarna som tillhörde målgruppen kontaktades under ett år. Dokumentation och utvärdering av verksamheterna kopplat till informationsansvaret tillhörde ovanligheterna. Man efterfrågade en tydligare politisk styrning och målbild för arbetet. Precis som i den tidigare uppföljningen från 2006 var det många företrädare för kommunerna som uppgav att de upplevde stora svårigheter när det gällde att fånga upp ungdomarna. Många ungdomar nekade också till att delta i erbjudna aktiviteter.



Skolverket lyfte också fram några institutionella förändringar, delvis kopplade till Gy11 och delvis till arbetsmarknadspolitik, som i hög grad förändrade förutsättningarna för arbetet med informationsansvaret. Uppföljningen visade att i stort sett alla kommuner erbjuder praktik och studier inom ramen för IV för unga som omfattades av informationsansvaret. Det var också den helt dominerande åtgärden. I och med Gy11 ersattes IV av introduktionsprogrammen. På introduktionsprogrammen skulle det i normalfallet enbart finnas unga som inte var behöriga att läsa ett nationellt program. På IV fanns det också elever som hade hoppat av nationella program. Skolverkets kartläggning visade också, precis som tidigare, att flertalet av ungdomarna som berördes av informationsansvaret hade påbörjat en gymnasieutbildning på ett nationellt program och därefter hoppat av. Dessa ungdomar skulle enbart i undantagsfall, om det fanns synnerliga skäl, kunna ges tillträde till introduktionsprogrammen. Detta innebär i sin tur att kommunerna måste utveckla flera sysselsättningsalternativ.

Den andra förändringen som fick omedelbara effekter var att det så kallade Kommunala ungdomsprogrammet (KUP) avvecklades och ersattes av Jobbgarantin för unga 2007. KUP:en hade varit ett statligt finansierat arbetsmarknadspolitiskt program som drevs i kommunal regi och riktade sig till ungdomar i åldrarna 16–19 år. 70 procent av kommunerna hade erbjudit insatser inom ramen för KUP för unga som omfattades av informationsansvaret. Jobbgarantin för unga hanterades däremot av Arbetsförmedlingen. Kommunerna var inte inblandade i någon större utsträckning. Relativt få kommuner hänvisade unga till Arbetsförmedlingen och Jobbgarantin för unga.

Den tilltagande politiska oron för utbildningssvaga ungas etableringsproblem i kombination med signalerna om att informationsansvaret inte fungerade tillräckligt effektivt bidrog så till att regeringen i den ungdomspolitiska propositionen 2014 (Prop. 2013/14:191) föreslog ett förtydligande och en skärpning av kommunernas ansvar avseende ungdomar i åldern 16–19 år som varken arbetade eller studerade. Informationsansvaret ersattes följaktligen med ett kommunalt aktivitetsansvar. Reglerna om aktivitetsansvaret infördes i skollagen i januari 2015.

Utbildningssystemets misslyckanden utmanar det kommunala förebyggande arbetet

Andelen elever som lämnade grundskolans årskurs 9 utan behörighet att komma in på ett nationellt program i gymnasieskolan har ökat. Våren 2016 var det 16,9 procent av eleverna som inte var behöriga att komma in på ett nationellt program, dvs. de var hänvisade till något av de fem introduktionsprogrammen. Bland eleverna som påbörjade en gymnasieutbildning hösten 2011 var det samtidigt knappt 31 procent som inte hade uppnått en gymnasieexamen fyra år senare. Det här betyder att andelen unga med svårigheter att klara en gymnasieutbildning är mycket stor. Antalet unga som riskerar att utsättas för betydande etablerings- och försörjningsproblem är omfattande. Även om vi vet att många senare kompletterar på Komvux och folkhögskola är det fortfarande mellan 15 och 20 procent av en årskull som saknar fullständig gymnasiekompetens när de uppnått 24 års ålder. Tidiga insatser och bättre förutsättningar i kommunen att ge ett adekvat stöd för att unga ska klara sina studier är lönsamt ur såväl nationellt som ett kommunalt samhällsekonomiskt perspektiv.

Flera initiativ har tagits för att stärka det förebyggande arbetet och det kommunala aktivitetsansvaret – men resultaten har hittills uteblivit

Grundläggande problemen kopplade till arbetsmarknadsetablering och försörjning motiverar ett starkt fokus på insatser som gör det möjligt för fler att fullfölja gymnasiestudier. Både grund- och gymnasieskolan rymmer flera möjligheter till förebyggande insatser. I den föregående regeringens ungdomspolitiska proposition från mars 2014 framhålls några (Prop. 2013/14:191): Det ska finnas möjligheter till ”stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen, särskilt stöd och åtgärdsprogram, rätt att gå om en kurs, möjligheter att studera enligt ett individuellt anpassat program eller ett reducerat program” (s. 124). I samma andetag talas det om att det kommunala aktivitetsansvaret, som lanserades i propositionen, ska ses som ”det sista skydds nätet” om alla dessa möjligheter till förebyggande insatser är uttömda. Den nuvarande regeringen har initierat en rad olika åtgärder som syftar till att stärka det förebyggande arbetet för att minska risken att unga kommer att omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Exempel är förstärkningar av elevhälsan, riktat stöd till skolor med svaga resultat (”Bästa skola”-satsningen), förstärkning av studie- och yrkesvägledning och nationella stödinsatser för att motverka skolavhopp.

”Nästan 17 procent av alla unga som lämnade grundskolan våren 2016 var inte behöriga att komma in på gymnasieskolans nationella program.”

”Drygt 30 procent av alla unga har inte fullbordat en gymnasieutbildning inom 4 år.”

”Mellan 15 och 20 procent av 25-åringarna har inte en fullständig gymnasieutbildning.”

Åtgärder som stärker förebyggande arbete:

- Stärkt elevhälsa
- ”Bästa skola”-satsningen
- Stärkt studie och yrkesvägledning
- Särskilt stöd till skolor för att motverka skolavhopp

⁹ Samma åldersgräns gäller för försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd). Enligt socialtjänstlagen går gränsen för att räknas som barn vid 18 års ålder (SFS 2001:453 1 kap. 2 §). Enligt föräldrabalken sträcker sig föräldrars underhållsskyldighet till dess barnen fyller 18 år. Om barnen studerar på grundskole- och gymnasienivå utsträcks åldersgränsen till 21 år (SFS 1949:381 7 kap. 1 §).

¹⁰ ”Kommunerna är skyldiga att erbjuda varje ungdom i hemkommunen en utbildningsplats i gymnasieskolan. En plats i gymnasieskolan kostar mellan 80 000 och 190 000 kronor per individ och läsår beroende på kommun och program. Detta bör betyda att medel för gymnasieplats finns avsatta för varje ungdom i de aktuella åldrarna under de år de beräknas gå i gymnasieskolan, dvs. i åldern 16-19 år.” (Prop. 2013/14:191 s. 158)



Reglerna om aktivitetsansvaret går således tillbaka till januari 2015. Reglerna har alltså gällt under en kort period och det är för tidigt att uttala sig om eventuella effekter. De uppföljningar som har gjorts sedan reglerna infördes talar emellertid inte för att några större förändringar har skett i kommunernas arbete med den berörda målgruppen. Flera av rapporterna (Skolinspektionens Granskning av kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret liksom Skolverkets Redovisning av uppdrag om en modell för nationell uppföljning av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar år 2015) indikerar att det kvarstår betydande problem och tillkortakommanden.

Kommunerna behöver mer stöd i sitt kommunala aktivitetsansvar för unga, när det gäller dokumentation och verksamhetsutveckling liksom utvärdering. I slutet av januari 2016 presenterade Skolverket allmänna råd och anvisningar för kommunernas arbete med aktivitetsansvaret (Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar). Dokumentet omfattar anvisningar om vilka som tillhör målgruppen, hur registrering och dokumentation kan gå till. Den nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar har också fått i tilläggsdirektiv att stödja kommunerna i genomförandet av det kommunala aktivitetsansvaret.

Skolinspektionen presenterade i januari 2016 resultatet av ett projekt där man följt upp arbetet med aktivitetsansvaret i 16 kommuner (Skolinspektionen 2016). Här konstateras betydande utmaningar. Mer än hälften av kommunerna saknar ett systematiskt och kontinuerligt arbete med de berörda ungdomarna. Målen är otydliga och uppföljning saknas ofta. En uppföljning av ungdomsinsatser som genomfördes vid Malmö högskola på uppdrag av Region Skåne i ett antal skånska kommuner visade samma mönster (Olofsson & Panican 2014). Det framgick också att verksamheten fortfarande framstår som väldigt personberoende och eldsjäl driven, vilket innebär en betydande sårbarhet.

Utvecklingsbehov och frågor att ta vidare

Det är för tidigt att säga något om huruvida förtydligandet och skärpningen av reglerna av aktivitetsansvaret har gett några påtagliga resultat. De problem som lyfts fram av både Skolinspektionen och Skolverket påminner dock om de svårigheter som har skildrats i en rad tidigare rapporter om informationsansvaret.

Frågan är då vad som skulle kunna göras för att utveckla aktivitetsansvaret, givet att utgångspunkten ska vara en starkare betoning på lärande och utbildning. Vi talar då om de ca 30 000 ungdomar i åldern 16–19 år som inte är inskrivna i gymnasieskolan och alltså inte heller studerar på något av introduktionsprogrammen (Skolinspektionen 2016; Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar 2016). Temagruppen Unga i arbetslivet har tidigare lyft frågor om att utvidga kommunernas ansvar till att omfatta unga vuxna upp till 24 års ålder.

Nedan lyfts ett antal utvecklingslinjer, bland annat frågan om hur det skulle vara möjligt att stärka utbildningsinnehållet inom aktivitetsansvaret. Frågorna ligger på olika nivåer och berör arbetet i enskilda kommuner, i statliga myndigheter och innehållet i styrdokumentet för skolan. Det kan finnas anledning att framhålla att lärdomar från ESF-finansierade projekt kan spela en viktig roll i sammanhanget. ESF-rådet skulle också i sina framtida utlysningar kunna lyfta fram behovet av projekt som stärker det arbete som kommunerna ska bedriva med ungdomar som har svårt att uppnå en gymnasieutbildning, oavsett om detta arbete sker utanför eller innanför gymnasieskolans ram. En utlysning som fokuserar på projekt av det slaget skulle också ligga helt i linje med Europa 2020-målen.

Samverka med arbetslivet

Utveckla samverkan med yrkesintroduktionsprogrammet och arbetslivet

Kommunerna behöver ha ett nära samarbete med andra aktörer och erbjuda en mångfald av insatser inom aktivitetsansvaret, såsom en starkare koppling till yrkesintroduktionsprogrammet och arbetsmarknaden. Här finns det anledning att lyfta fram erfarenheter kopplade till ESF-finansierade projekt. Ett sådant mycket intressant ESF projekt, som inspirerats av erfarenheter från Danmark, var Produktionskolan vid Frölundagymnasiet i Göteborg (Temagruppen 2017). Projektet pågick under åren 2009 till 2012. Yrkesintroduktion varvades med utbildning på arbetsplatser. Det tredje året var eleverna lärlingar, men erbjöds samtidigt kurser i skolan så att de uppnådde erkänd yrkeskompetens. Utbildningsvägarna skraddarsyddes efter varje enskild elevs behov och intressen. Utbildningen vände sig till elever som saknade behörighet för studier på nationella program och som inte var motiverade för skolförlagda studier. I projektet framhölls betydelsen av personlig utveckling, motivationshöjande arbete och på elevinflytande. Produktionskolekonceptet skulle med fördel kunna spridas.





Styr jobbgarantin till utbildning

Stärk Arbetsförmedlingens samverkan med skolan inom jobbgarantin

Arbetsförmedlingens roll inom aktivitetsansvaret bör uppmärksammas. Här finns det en dubbelhet. Jobbgarantin för ungdomar som Arbetsförmedlingen har ansvar för riktar sig till arbetslösa ungdomar från 16 års ålder och uppåt. Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2013:13) pekade på behovet av mer flexibla insatser och flera aktörer för att tillgodose de varierande behoven hos målgruppen. En utgångspunkt var att Arbetsförmedlingen skulle kunna hantera de unga som hade minst behov av särskilt stöd och stod närmast arbetsmarknaden. Men frågan är om detta är en rimlig utgångspunkt. Om det bakomliggande syftet med aktivitetsansvaret verkligen är att underlätta återgång till utbildning är kopplingen till kommunala och andra utbildningsinstitutioner (t.ex. folkbildningen) mer avgörande. Erfarenheterna talar för att frånvaro av gymnasieutbildning inte kan kompenseras via tidiga jobberfarenheter. Detta framkommer till exempel i SKL:s senaste uppföljning avseende unga födda 1981 (Utbildning – nyckeln till arbete).

Ge ekonomisk ersättning

Ge ungdomar i det kommunala aktivitetsansvaret samma ekonomiska ersättning som andra ungdomar

Finansieringsfrågorna inom aktivitetsansvaret borde också uppmärksammas mer. Unga som inte är inskrivna i gymnasieskolan är inte berättigade till studiebidrag. Detta gäller även om de deltar i en särskilt anpassad kommunal åtgärd. Unga som är arbetslösa och deltar i jobbgarantin för ungdomar i Arbetsförmedlingens regi har inte rätt till utvecklingsersättning (som alltså motsvarar studiebidraget) förrän de har fyllt 18 år.⁹ Frågan är om inte alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret också borde ha rätt till en ersättning motsvarande studiebidraget i studiehjälpen (och utvecklingsersättningen för arbetslösa som saknar fullbordad gymnasieutbildning och är i åldrarna 18-20 år)? Det skulle sannolikt underlätta kommunernas kontakter med målgruppen och stärka incitamenten för de berörda ungdomarna att delta i åtgärder.

Skolpeng till alla unga

Ta fram en "skolpeng" för unga som hoppat av gymnasiet och ingår i det kommunala aktivitetsansvaret

En angränsande fråga handlar om kommunernas hantering av kostnaderna för insatserna inom aktivitetsansvaret. När det gäller elever på program i gymnasieskolan har kommunerna särskilda beräkningsmodeller för kostnadstäckning (grundkostnader, kopplat till program, extrakostnader etc.). Beräkningsmodellerna kan variera mellan kommunerna, men det finns etablerade system. När det gäller unga som omfattas av aktivitetsansvaret och inte följer ett introduktionsprogram finns inte motsvarande kostnadsberäkningar. Om en "skolpeng" togs fram även för denna grupp skulle det vara lättare att både skärskåda kostnadsbilden och se möjliga åtgärdsalternativ (till exempel utrymme för att anlita externa aktörer). Det skulle också vara lättare att

bedöma och jämföra kommunernas engagemang på nationell nivå. I prop. 2013/14:191 Med fokus på unga framhöll den dåvarande regeringen att alla kommuner bör ha en ekonomisk beredskap för att erbjuda unga en utbildningsplats i gymnasieskolan.¹⁰ Här borde det göras ett förtydligande avseende deltagande i utbildningsrelaterade åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret.

Bättre möjligheter till praktik

Ge kommunerna bättre möjligheter att hitta praktik och utbildningsplatser för ungdomar i aktivitetsansvaret

En ytterligare fråga handlar om Gyll-reformen och om avvecklingen av det som tidigare benämndes som det Individuella programmet (IV programmet) har påverkat förutsättningarna för kommunernas arbete med de berörda ungdomarna inom det kommunala aktivitetsansvaret. En majoritet av de unga som sorterar under aktivitetsansvaret finns idag de så kallade Introduktionsprogrammen. Det tidigare IV-programmet rymde även många som hade behörighet att studera på ett nationellt program. De kunde erbjudas praktik och anpassade studievägar inom ramen för IV. Introduktionsprogrammen ska som regel (om det inte finns ”synnerliga skäl”) rikta sig till unga som inte är behöriga att studera på ett nationellt program. En viktig fråga att belysa är om kommunerna har fått större svårigheter att hitta lösningar (praktik- och utbildningsplatser) för de ungdomar som sorterar under aktivitetsansvaret och som är behöriga att läsa på ett nationellt program, men som av olika skäl inte gör det. Ett utvecklat aktivitetsansvar måste förstås även omfatta dessa grupper, inte bara de som har rätt att studera på ett introduktionsprogram. Det kan finnas en risk att de faller mellan stolarna om aktivitetsansvaret huvudsakligen riktas in på insatser via introduktionsprogrammen.

Använd individuella alternativet

Använd i större utsträckning det individuella alternativet inom introduktionsprogrammen

Programmet kan vara särskilt lämpat för unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Höstterminen 2016 var 8 800 av totalt 57 100 elever på introduktionsprogrammen inskrivna på programmet. Syftet med individuellt alternativ är att utbildningen ska kunna förbereda för ett annat introduktionsprogram, yrkesintroduktion, för andra studier eller för arbetsmarknaden. Utbildningen kan innehålla ämnesstudier på grundskole- och gymnasienivå samt arbetsplatsförlagt lärande. Utbildningen ska utformas efter varje enskild elevs behov. Eleverna är delaktiga i utformningen av en individuell studieplan. Eleverna kan också erbjudas studiebidrag och busskort.





Ta fram utbildningsplaner

Upprätta individuella utbildningsplaner för unga inom det kommunala aktivitetsansvaret

I reglerna för aktivitetsansvaret framhålls att det främsta syftet med insatserna ska vara att underlätta för ungdomarna att återgå till utbildning. För att underlätta detta mål borde det vara självklart att kommunerna/gymnasieskolorna ska upprätta individuella utbildningsplaner för de som omfattas av aktivitetsansvaret, dvs. även för dem som inte är inskrivna på ett introduktionsprogram utan deltar i andra verksamheter. Utgångspunkten måste vara att de åtgärder som sätts in kan motiveras med utgångspunkt från målet att den unge ska återgå till/påbörja en utbildning på gymnasial nivå. Kombinationer av praktik och studier är att föredra framför praktik på heltid. I de fall praktik erbjuds på heltid ska det kunna motiveras med utgångspunkt från en långsiktig utbildningsplan. Utbildningsplanerna bör också uppdateras regelbundet (tio-veckorsintervaller).

Underlätta för kommuners rapportering

Stöd kommunerna i rapporteringen till Skolverket för att få mer kunskap om konkreta metoder inom det kommunala aktivitetsansvaret

Enligt regelverket för aktivitetsansvaret och de allmänna råd som Skolverket har utfärdat ska kommunerna kontinuerligt rapportera till Skolverket om hur uppföljningen av unga som är föremål för aktivitetsansvaret fortlöper och vilka konkreta insatser som görs. Syftet är naturligtvis att det ska vara möjligt att bygga upp evidensbaserad kunskap på nationell nivå om vilken verksamhet som genererar bäst resultat. Mycket talar emellertid för att kommunerna har stora svårigheter att uppfylla åtagandena för inrapportering. Kommunerna behöver sannolikt mer stöd för att fullfölja registreringen och inrapporteringen. De anvisningar som görs i de allmänna råden behöver kompletteras med mer information och handfast rådgivning. Skolverket bedriver en intensiv informationsverksamhet som också omfattar besök i enskilda kommuner. Men för att infria de övergripande målen och uppnå ökad likvärdighet i arbetet med aktivitetsansvaret mellan kommunerna behövs mer verksamhetsnära insatser för rådgivning och utveckling.

Referenser

- Colley H., P. Boetzelen, B. Hoskins & T. Parveva, (red.) (2007), *Social Inclusion for Young People: Breaking Down the Barriers*. http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1667851/2007_Social_inclusion_young_people.pdf/21619732-2bd9-437e-ae6b-3d6f63fb4d8a.
- ESF-rådet. <http://www.esf.se/en/Vara-fonder/Socialfonden/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/Programomraden/Programomrade-2-Okade-overgang-ar-till-arbete/>.
- Försäkringskassa. *Aktivitetssättning*. https://www.forsakringskassan.se/!ut/p/z0/bYwxDsIwDEXPwpARJagbW4W4ACx-VF8sQU0xaN3KccH06MXV7_0n_-dEPfhRsP-KHxKjhve_g-l3NGe7tT17twWcVI7H6F-G5W8SuFGLmTlhpZJiwvFaiR-FifRnWChC-dR0BJpnUsBk3NjlynZBM2GZX-Niz8FoVik9Qt6BCFwDVBa0P5bSb8Tn1hx-9RszFG/.
- Olofsson, J. & A. Panican, (2014), *En utbildningsgaranti – möjligheter på regional nivå*. Region Skåne: Malmö.
- Prop. 1975/76:39 *Om skolans inre arbete m.m.* http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-skolans-inre-arbete-mm_FZ0339.
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. <http://data.riksdagen.se/dokument/GE0385>.
- Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2004/09/prop.-2004052/>.
- Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga*. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2014/03/prop.-201314191/>.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, (2016), *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*. Erlanders: Stockholm.
- SFS 1949:381 *Föräldrabalk*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/foraldrabalk-1949381_sfs-1949-381.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. <http://www.notisum.se/mp/sls/lag/20010453.htm>.
- Skolinspektionen, (2016), *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*. Kvalitetsgranskning 2016:3. Skolinspektionen: Stockholm.
- Skolverket, (2002), *”Det kommunala uppföljningsansvaret” – finns det?* Skolverket: Stockholm.
- Skolverket, (2006), *Kommunalt uppföljnings-/informationsansvar för ungdomar 16-20 år. Delredovisning*. Skolverket: Stockholm.
- Skolverket, (2011), *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)*. Skolverket: Stockholm.
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av utredningen om skolans inre arbete – SIA*. Allmänna förlaget: Stockholm.
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar*. <http://www.regeringen.se/49b70e/contentassets/e38b971504de45c5b04ba-09c51789a8b/unga-som-varken-arbatar-eller-studerar--statistik-stod-och-samverkan-sou-201374>.
- Temagruppen Unga i arbetslivet, (2017), *Läringsutbildning – utmaningar och möjligheter*. MUCF: Stockholm (under utgivning).
- Temagruppen Unga i arbetslivet, (2014), *Orka jobba*. Ungdomsstyrelsen: Stockholm.
- Temagruppen Unga i arbetslivet, (2014), *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. En samlad analys av 61 utvärderingar av ungdomsprojekt finansierade av Europeiska socialfonden 2007-2013*. Ungdomsstyrelsen: Stockholm.
- Walker A. & L. Van Der Maesen, (red.), (2012), *Social Quality. From Theory to Indicators*. Palgrave Macmillan: London.

Statistik

Eurostat. Labour force surveys.

SCB Inträdet på arbetsmarknaden 2014. Gymnasieavgångna.

SCB Statistiska meddelanden AM 110 SM 1504. Utvecklingen av undersysselsatta 2005-2014.

SCB. Antal helårsekvivalenter som försörjs med sociala ersättningar och bidrag efter region och ålder.

SCB. Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

SCB. Befolkning efter region, ålder, utbildningsnivå, kön och år.

SCB. Befolkningens utbildningsdeltagande.

SCB. Inträdet på arbetsmarknaden 2014 (<http://www.scb.se/UF0512>).

SCB. Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

SCB. Temarapport 2014:7. Inträdet på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan.

SCB. Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF-undersökningarna). Temagruppen unga i arbetslivet. Unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) (<http://www.temaunga.se/uvas-0>).

Vägar och omvägar till arbetsmarknaden

Temagruppen Unga i arbetslivet är ett nationellt projekt som drivs av Myndigheten för Ungdoms- och civilsamhällesfrågor och finansieras av Europeiska socialfonden (ESF).

Temagruppens uppdrag är att följa och analysera de ESF-finansierade projekten för att ta fram och sprida kunskap om unga som varken arbetar eller studerar. Temagruppen ska också ta fram och sprida kunskap om metoder och strukturella förhållanden som påverkar ungas möjligheter att slutföra sina studier och etablera sig i arbetslivet.

Den här rapporten riktar sig i första hand till beslutsfattare på strategisk nivå och till de som jobbar med unga inom kommuner, myndigheter, civila samhället eller i särskilda projekt inom t.ex. ESF. Rapporten ger viktiga utgångspunkter, perspektiv och kunskaper som vi hoppas kan användas då stödinsatser planeras och genomförs för att stötta ungas etablering i arbets- och samhällsliv.

mucf | Myndigheten för ungdoms-
.se | och civilsamhällesfrågor

temaunga.se
TEMAGRUPPEN UNGA I ARBETSLIVET

