

---

# ARBETSLIV

forskning och utvärdering

---

NR 2/2014

CENTRUM FÖR TILLÄMPAD ARBETSLIVSFORSKNING OCH UTVÄRDERING (CTA)



**PETER HÅKANSSON**

**UNGA SOM VARKEN  
ARBETAR ELLER STUDERAR  
– ett kommunalt perspektiv**



**MALMÖ HÖGSKOLA**

# Arbetsliv

## forskning och utvärdering

*Arbetsliv – forskning och utvärdering* är en skriftserie för arbetslivs-, organisations- och utvecklingsfrågor. Den vänder sig till både specialister och de som är allmänt intresserade av arbetslivsfrågor. Skriftserien utges av *Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering* (CTA) vid Malmö högskola. Texterna beskriver och analyserar förändrade förutsättningar och nya utmaningar i dagens organisationer.

### **Publicerad**

2014

### **Redaktion**

Roland Ahlstrand  
Tuija Muhonen  
Harry Petersson  
Christina Scholten

### **Utgiven av**

Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA)  
Malmö Högskola  
205 06 Malmö  
Sverige

### **Sättning**

Holmbergs i Malmö 2014

Online publication  
[www.bit.mah.se/MUEP](http://www.bit.mah.se/MUEP)

PETER HÅKANSSON

## UNGA SOM VARKEN ARBETAR ELLER STUDERAR – ett kommunalt perspektiv<sup>1</sup>

### SAMMANFATTNING

I artikeln analyseras unga (16–24 år) utanför jobb och studier utifrån en mindre kommuns perspektiv. De tre kommuner som används i studien är Höör, Hörby och Eslöv. En viktig upptäckt är att av de 16–19-åringar som inte arbetade eller studerade under ett helt kalenderår (år 2010), var det ca 75 procent som befann sig i samma situation året därpå. För gruppen 20–24-åringar var denna andel lägre, drygt 50 procent, men även denna andel bör ses som hög. Det betyder att risken att hamna i en, mer eller mindre, permanent situation av inaktivitet är hög för dem som tidigt hamnar utanför studier och arbete. Inte minst av denna anledning är det viktigt att åtgärder sätts in tidigt.

Två teman är genomgående i respondenternas berättelser. Det första är att det behövs mer samarbete mellan olika instanser så att individen slipper ”bollas runt” mellan olika handläggare. Det andra temat handlar om behovet av stöd från en ”klok vuxen” som kan guida och stödja individen. När det gäller det kommunala informationsansvaret (KIA) har alla tre kommuner ett strukturerat arbetssätt med utsedda ansvariga. De uppfyller därigenom lagens krav att löpande informera sig om de ungdomar som inte befinner sig i gymnasieskolan och som inte fullgjort gymnasiet. Problemet är dock att respondenterna inte anser sig ha några åtgärder att erbjuda de ungdomar som upptäcks genom KIA. Någon form av praktik eller motsvarande hade varit en lämplig åtgärd för den här gruppen, som i stor utsträckning har tröttnat på skolan. Vidare saknas en tydlig målsättning för KIA-arbetet.

### **Peter Håkansson**

Postdok

CTA, Malmö högskola

peter.hakansson@mah.se

### **Författarpresentation**

Peter Håkansson är fil dr i ekonomisk historia och postdok vid Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA), Malmö högskola. peter.hakansson@mah.se

---

1 Artikeln bygger på en kartläggning finansierad av Finsam MittSkåne.

## INLEDNING

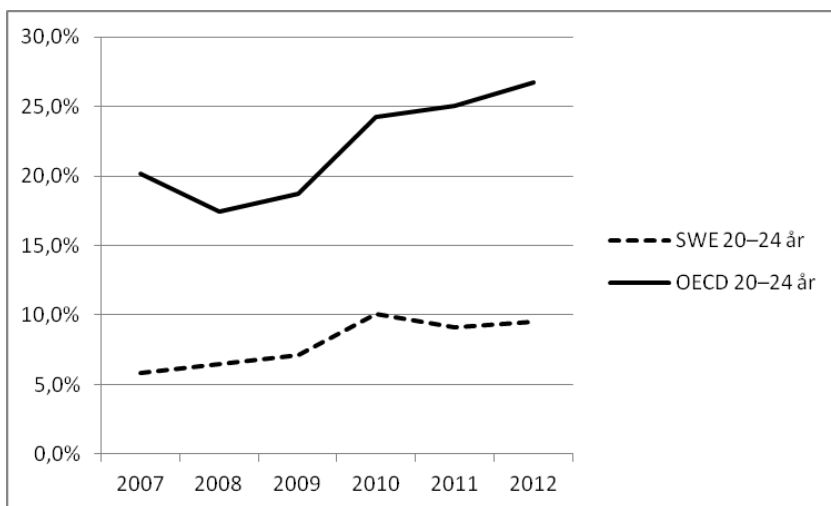
Ungdomsarbetslösheten är, med få undantag, ett stort problem i alla OECD-länder. Den internationella finansiella kollapsen i slutet på 2007, vilket i sin tur ledde till ett kraftigt fall i ekonomisk aktivitet i de flesta länder i början av 2008, har angivits som ett skäl till den svaga arbetsmarknaden för ungdomar (Bell & Blanchflower 2011; OECD 2012). OECD visar i *Employment Outlook 2012* (2012) att andelen unga 15–24 år som varken arbetar eller studerar (Not in Employment, Education or Training, NEET) har ökat mellan år 2007 och 2011. Den genomsnittliga andelen inom EU27 var 11,5 procent år 2007.<sup>2</sup> Fyra år senare hade denna andel ökat till 13,2 procent. Inom OECD var ökningen dock något mer begränsad, från 15,4 procent till 16,4 procent, även om den totala NEET-nivån är högre inom OECD. Dock finns det stora skillnader mellan länderna. Andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar (NEET) steg i alla OECD-länder utom i Österrike, Tjeckien, Portugal, Sverige och Turkiet. I den svenska debatten kan ibland ungdomsarbetslösheten framställas som hög, men i ett internationellt perspektiv är den ganska låg, och framförallt har den inte påverkats av krisen på samma sätt som i många andra länder. Det kan möjligen förklaras med att Sverige inte berörts av den ekonomiska krisen i samma omfattning som många andra länder. De största ökningarna av andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar finns i länder som även drabbats hårt av krisen i stort, t.ex. Irland och Spanien. Dessa länder hade dessutom höga nivåer av NEET även före krisen (OECD 2012).

Situationen för unga på arbetsmarknaden beror dock inte enbart på den ekonomiska krisen. Arbetsmarknaden för ungdomar och övergången från skolan till arbetsmarknaden har förändrats de senaste decennierna (Yates m.fl. 2011; Håkansson 2011). Denna förändring tar sig inte minst uttryck i en ökande polarisering och utslagning. Tidigare har ungdomsarbetslösheten varit en central indikator för att beskriva ungdomarnas svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Till följd av ungdomarnas förändrade situation har istället begreppet NEET börjat användas inom den internationella arbetsmarknadsforskningen. På svenska kan begreppet översättas till unga som varken arbetar eller studerar. Begreppet omfattar inte endast *arbetslösa* ungdomar 16–24 år utan även *inaktiva* ungdomar och används för att fånga upp avhopp från studier och social utslagning.

Men hur farlig är då ungdomsarbetslösheten? Problemets magnitud har diskuterats. Finanspolitiska rådet (2012) menar att problemet är relativt litet eftersom långtidsarbetslösheten bland ungdomar (i Sverige) är väldigt begränsad. Enligt Finanspolitiska rådet är det helt naturligt att arbetslösheten är högre bland ungdomar då de träder in på arbetsmarknaden som arbetslösa. Figur 1 visar andelen långtidsarbetslösa ungdomar i förhållande till den totala mängden arbetslösa ungdomar i Sverige och i OECD. Som figuren visar är andelen långtidsarbetslösa ungdomar i Sverige förhållandevis låg då man ser till nivåerna. Om man däremot ser till ökningstakterna framträder en annan bild. Från år 2007 till år 2011 ökade andelen långtidsarbetslösa ungdomar med över 60 procent i Sverige, men i OECD var ökningen endast 20 procent. Det visar att långtidsarbetslösheten bland ungdomar ökar snabbare i Sverige än i OECD. Visserligen ökar de svenska siffrorna från en betydligt lägre nivå, men den höga ökningstakten skulle kunna tyda på att Sverige kan komma att ligga på betydligt högre nivåer inom några år.

---

<sup>2</sup> EU27 motsvarar alla EU länder som är medlemmar i EU idag, utom Kroatien som är det senaste EU-landet. Kroatien blev EU-medlemmar 1 juli 2013.



**Figur 1.** Andelen långtidsarbetslösa ungdomar 20-24 år. Långtidsarbetslöshet (1 år eller mer) i relation till alla arbetslösa i ålderskategorin. Källa: OECD 2012

Ungdomsarbetslöshetens skadliga inverkan handlar dock inte enbart om hur långa perioder som den arbetslöse är utan jobb. Internationell forskning har även visat att tidiga erfarenheter av arbetslöshet leder till sämre möjligheter senare i livet; sämre livsinkomster och en sämre karriärutveckling på lång sikt, så kallade "scarring effects" (Ellwood 1982; Gregg 2001). När det gäller NEET-gruppen är risken för "scarring effects" än större eftersom denna grupp är mer marginaliserad än t.ex. arbetslösa som befinner sig "mellan jobb" (OECD 2012).

En annan fråga som uppmärksammas och diskuterats är de mätproblem som finns när det handlar om att mäta arbetslöshet och framförallt när det gäller att jämföra ungdomsarbetslöshet mellan länder. Problemet har uppmärksammas ett flertal gånger, inte minst av Arbetsförmedlingens företrädare (Dagens industri 2009; Svenska dagbladet 2013). Problemen hänger delvis samman med att arbetslöshet (som inkluderar heltidsstuderande som söker jobb) sätts i relation till arbetskraften. Studerande ingår inte i arbetskraften. I Sverige är yrkesutbildningen skolförlagd och deltagarna definieras därför som studerande. Det svenska arbetskraftsdeltagandet bland ungdomar kommer därför att bli lägre jämfört med de länder som har ett lärlingssystem, då lärlingarna ingår i arbetskraften. När nämnaren minskar i ett bråk, kommer andelen att öka. Därför kan det finnas vissa problem att jämföra ungdomsarbetslöshet mellan länder. I NEET-begreppet beräknas andelen i förhållande till befolkningen i åldersgruppen (OECD 2012; Temagruppen Unga i arbetslivet 2013), vilket innebär att det ovan beskrivna problemet inte uppstår. En annan fördel är att NEET-begreppet tar hänsyn både till gruppen arbetslösa och de som är inaktiva.

Det finns således anledning att studera ungdomar som varken arbetar eller studerar, särskilt med utgångspunkt från NEET-begreppet. Detta har även uppmärksammas av den svenska statsmakten och de svenska kommunerna. Den statliga *Utredningen om unga*

*som varken arbetar eller studerar* (SOU 2013:74) tillsattes i juni 2012 för att behandla frågan. Utredningen konstaterar att unga har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden i dag än tidigare och problemet är särskilt stort för unga som inte arbetar eller studerar. En stor del av utredningen ägnas åt att diskutera hur gruppen ska mätas och vilka statistiska mått som ska användas. Andra frågor som diskuteras är hur en bred samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter, näringsliv och ideell sektor kan åstadkommas, vilka faktorer som bidrar till ungas utanförskap samt det förebyggande arbetet. Utredningen konstaterar att det finns insatser, men att dessa brister i samordning. Utredningen lämnade även ett delbetänkande (SOU 2013:13) där man konstaterade att arbetet med unga under 20 år behöver utvecklas. Utredningens betänkande är omfattande, men behandlar frågan ur ett nationellt perspektiv; vad som skulle kunna kallas ”helikopterperspektiv”. För att förstå problematiken bör frågan studeras utifrån ett kommunalt perspektiv. Ett helikopterperspektiv kan ge en generell förståelse, men ett kommunalt perspektiv ger en mer konkret förståelse av de problem som kommunerna möter.

Den här artikeln syftar till att analysera unga som varken arbetar eller studerar utifrån ett kommunalt perspektiv. Studien utgår från tre relativt små svenska kommuner och vill lyfta fram de röster som möter ungdomarna dagligen – socialarbetare, fritidsledare, studie- och yrkesvägledare och arbetsförmedlingspersonal. Det finns en hel del forskning på internationell nivå samt den statliga *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar* på svensk nationell nivå som analyserar och beskriver frågan om ungdomar utanför jobb och studier, men väldigt lite är gjort på kommunal och individuell nivå i Sverige. Det finns två centrala frågeställningar som artikeln avser att besvara:

- Hur stor är gruppen ungdomar utanför jobb och utbildning i de tre kommunerna?
- Hur arbetar kommunerna med dessa ungdomar som hamnat ”utanför”?

En del avgränsningar måste naturligtvis göras. Artikeln diskuterar inte olika kommuners förutsättningar att möta den grupp av ungdomar som behandlas. Det kan finnas en mängd olika faktorer som skulle kunna spela in, till exempel huruvida kommunen är en glesbygds- eller tätortskommun, om kommunen är stor eller liten samt hur den lokala arbetsmarknaden ser ut, men dessa frågor analyseras som sagt inte i artikeln. Inte heller görs någon ingående analys av vem den unge utanför arbete eller studier är. Man kan tänka sig att gruppen skulle kunna vara relativt heterogen, men artikeln analyserar inte detta.

## **TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER OCH TIDIGARE FORSKNING**

Hur kan man teoretiskt förklara att ungdomar tenderar att vara arbetslösa i större utsträckning än vuxna? Ett sätt är att säga att ungdomar har lägre produktivitet än äldre personer på grund av att de saknar erfarenhet. Individens produktivitet genom att investera i sitt humankapital, dvs. utbilda sig, vilket är den grundläggande idén inom humankapitalteorin (Becker 1964). Humankapitalteorin ser alltså utbildning som produktivitetshöjande. Ett annat sätt att se utbildning är som ett filter, vilket Kenneth Arrow (1973) gör i sin filterteori. Arrow menade att en individs produktivitet inte kan observeras, särskilt inte innan individen är anställd. Däremot går det att urskilja om individen klarat av en utbildning eller ej. Grundläggande i filterteorin är att

en examen från en utbildning snarare är ett mått på prestationsförmåga än ett bevis på en viss yrkeskompetens eller en viss produktivitet. Enligt filterteorin fungerar en utbildning som "screening device" som sorterar människor med olika förmågor och på detta sätt för vidare information till framtida arbetsgivare.

Empiriskt tycks utbildning vara ett filter då arbetslösheten är mycket högre bland lågutbildade än bland högutbildade. Sue Maguire (2011) menar att vi ganska väl vet vad som leder till att unga hamnar i arbetslöshet och inaktivitet: låg socio-ekonomisk status, mobbing, hög lektionsfrånvaro, låga skolprestationer, särskilda utbildningsbehov, låg utbildningsnivå hos föräldrarna samt lågt eller avsaknad av föräldrastöd. Maguire menar att trots att NEET-frågan ses som en huvudprioritering i många länder är åtgärdsprogrammen ofta begränsade både i tid och i finansiering, och fokus har oftast legat på att kvantifiera problemet. Vad vi behöver, enligt Maguire, är att förstå de bakomliggande orsakerna till ungdomars utanförskap.

Om utbildning är ett filter blir utbildning en förutsättning för att etablera sig på arbetsmarknaden, men många av ungdomarna i den här gruppen har mycket dåliga personliga erfarenheter av skolan och en historia av skolmisslyckanden bakom sig. Simmons & Thompson (2011) studerade 16–18-åringar i ett brittiskt statligt program *Entry to Employment* (E2E). Deltagarna i programmet var, eller riskerade att bli, arbetslösa eller inaktiva. Nästan hälften av deltagarna hade negativa skolerfarenheter, en tredjedel hade hoppat av skolan före 16 års ålder och många hade stängts av. Däremot fanns det inget tydligt "socialt arv" i form av arbetslöshet och utanförskap. De kom snarare från "hårt arbetande familjer": föräldrar verksamma i okvalificerade eller lågt kvalificerade yrken.

Både inom humankapitalteorin och inom filterteori ses utbildning som en investering med en kostnad för individen. Denna kostnad kan vara direkt och monetär (exempelvis skolvavgifter eller kurslitteratur) eller mer indirekt i form av den lön som individen går miste om då hen studerar (alternativkostnaden). Det finns givetvis även psykologiska kostnader som kan vara större för dem som tidigare vantrivts eller misslyckats i skolan. För att individen ska göra en utbildningsinvestering krävs att individens förväntan om den framtida avkastningen (det vill säga den framtida inkomsten) är större än den kostnad individen har för sin utbildningsinvestering.

Ytterligare en faktor som kan påverka ett utbildningsbeslut negativt kan vara en framtida förväntan om diskriminering. Statistisk diskriminering innebär att en viss gruppstillhörighet, exempelvis etnicitet, genus eller (i det här fallet) ålder signalerar lägre produktivitet. Om gruppstillhörighet används som en signal för produktivitet riskerar detta att bli självuppfyllande. Om individerna vet att de kommer att bli missgynnade på arbetsmarknaden kommer deras investeringar i utbildning att bli lägre, vilket i sin tur leder till att individerna i gruppen *de facto* får lägre produktivitet (Norman 2003). Detta leder till passivering; varför ska individen utbilda sig när hen ändå inte får något jobb? Exempel på åtgärder som kan bryta den statistiska diskrimineringen är olika former av praktikplats eller arbetslivsintroduktion. Med kontakter och referenser på arbetsmarknaden kan individen ges en individuell och rättvis bedömning bortom gruppstillhörigheter.

Teorin om statistisk diskriminering är särskilt intressant då den pekar på problemet med tillgång till vad som inom neoklassisk teori brukar kallas för perfekt information. Eftersom perfekt information inte existerar – vare sig för ungdomarna eller för arbetsgivarna – uppkommer en mängd olika problem. För arbetsgivarens del handlar problemen om den risk de tar då de ska anställa en person. För den unge kan det handla om osäkra yrkesambitioner och felaktiga förväntningar. Yates m.fl. (2011) undersöker sambandet mellan tidig osäkerhet eller felaktiga förväntningar i yrkesambitioner och risken att hamna utanför arbete och studier. De menar att ungdomar med osäkra yrkesambitioner eller felaktiga förväntningar är mer benägna att befinna sig i gruppen unga som varken arbetar eller studerar vid 18 års ålder. De menar även att dessa osäkerheter och felaktiga förväntningar är vanligare bland ungdomar med lägre socio-ekonomisk bakgrund.

Med utgångspunkt från de teoretiska förklaringarna skulle man således, lite förenklat, kunna säga att höga minimilöner/ingångslöner och ett utbildningssystem som fungerar exkluderande ökar gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Det finns en mängd studier som pekar i den riktningen. Bart Cockx (2013) menar att den strukturella ungdomsarbetslösheten är högre i Belgien än i andra länder. Han menar att en hög minimilön, strikt skillnad mellan utbildning och arbetsmarknad och ett vertikalt segmenterat skolsystem är huvudförklaringarna. Dessa faktorer skulle till viss del även kunna stämma på Sverige där övergången från skola till arbetsmarknad är suboptimal, inte minst beroende på de vattentäta skotten mellan utbildning och arbetsmarknad (Håkansson 2011, 2013).

Generellt finns det en hel del svenska studier som pekar på problemet med övergången från skolan till arbetsmarknaden i Sverige. Olofsson och Wadensjö (2012) jämför ungdomars arbetsmarknadsförutsättningar i de nordiska länderna. Av de fyra nordiska länderna är det två (Danmark och Norge) som har lärlingsbaserad yrkesutbildning och två (Sverige och Finland) som har skolförlagd yrkesutbildning. Enligt Olofsson och Wadensjö är arbetsmarknadsläget för ungdomar i Sverige och Finland svårare än för ungdomar i Danmark och Norge. Författarna menar dock att de inte definitivt kan säga huruvida dessa skillnader beror på lärlingssystemet, men menar samtidigt att svenska ungdomar skulle gynnas av ett närmare samarbete mellan skolan, arbetsmarknaden och de sociala myndigheterna.

När det gäller skillnader mellan inrikes och utrikes födda finns det ett flertal svenska studier som visar att avkastningen på utbildning tycks vara särskilt hög bland utrikesfödda (Dahlstedt och Bevelander 2010). Rooth och Åslund (2006) visar att sannolikheten att få ett arbete ökar med antal år i utbildning och att avkastningen på utbildning är särskilt hög för personer födda utanför Europa. Ett annat exempel är Lundborg (2013) som visar att sysselsättningsskillnaderna mellan högutbildade flyktingar och högutbildade inrikes födda är mindre än sysselsättningsskillnaderna mellan lågutbildade flyktingar och lågutbildade inrikes födda.

Sammanfattningsvis kan sägas att teorin kan förklara varför lågutbildade marginaliseras på arbetsmarknaden. Även om det finns okvalificerade arbeten som inte kräver någon utbildning för att utföras, kommer arbetsgivaren att kräva en viss utbildning. För ungdomar utan utbildning kan det vara rationellt att inte investera i en utbildning om de upplever sig statistiskt diskriminerade eller om de av olika anledningar har en historia av



skolmisslyckanden bakom sig. För dessa ungdomar skulle en politik som inriktade sig på att sänka kostnaderna för att investera i utbildning vara en väg framåt.

## METOD

Artikeln är en fallstudie av tre kommuner (Eslöv, Höör, Hörby) i mellersta Skåne. Det finns naturligtvis både fördelar och nackdelar att använda fallstudie som vetenskaplig metod. Nackdelen är att det finns begränsningar när det gäller generaliserbarhet. En del av detta problem har förhoppningsvis minskats genom att nationell data har använts och att de tre kommunerna har kunnat jämföras med riket och med länet (Skåne). Denna jämförelse kan dock endast göras när det gäller *förekomsten* av ungdomar som varken arbetar eller studerar. Tyvärr ger metoden inga svar på hur processer och verktyg ser ut i andra typer av kommuner. Fördelarna med metoden är att den ger en möjlighet till närstudie i den bemärkelse att forskaren har en möjlighet att närstudera de processer, beslut och individer som berörs. Företrädare som arbetar nära ungdomarna har intervjuats. Dessa har ingående kunskaper om hur systemen fungerar, hur ungdomarna tänker och agerar samt vilka verktyg som skulle behövas. Detta ger en större förståelse av de problem som kommunerna kan möta i sitt arbete och hur dessa problem ser ut än vad en kvantitativ metod skulle kunna göra. Det är även viktigt att poängtera att med en fallstudie är det möjligt att göra en begränsad studie med begränsade resurser, vilket var fallet med denna studie.

Artikeln har delats in i två delar. Den första delen kommer att använda kvantitativ data som tagits fram av *Temagruppen Unga i arbetslivet*. Temagruppen är ett projekt som finansieras av Europeiska socialfonden (ESF) och är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Communicare, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.<sup>3</sup> Den modell som Temagruppen använder sig av har utarbetats i dialog med Statistiska centralbyrån. Data omfattar personer som befunnit sig utanför studier eller arbete under ett helt kalenderår. För att räknas till gruppen ska personen under detta kalenderår

- inte haft förvärvsinkomster över ett basbelopp (42 800 kronor år 2011)
- inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar
- inte arbetspendlat till Norge eller Danmark.

Data utgår från registerdata och omfattar samtliga ungdomar 16–24 år som är folkbokförda i Sverige. Eftersom data bygger på nationella register, och dessa endast finns tillgängliga med två års eftersläpning, innebär det att senast analyserbara år i dagsläget (2013) är kalenderåret 2011. I bilaga 1 redovisas antal och andel av befolkningen (i respektive åldersintervall) för 16–19, respektive 20–24-åringar för de tre kommunerna, samt med riket och Skåne som referenser för åren 2010 och 2011.

Temagruppens definition skiljer sig från OECD:s definition då den senare utgår från nationella arbetsmarknadsundersökningar. I Sverige är dessa Arbetskraftsundersökningar (AKU) som genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB). AKU är en urvalsundersökning och utgår från enkätfrågor, vilket innebär att data inte kan delas upp per kommun.

<sup>3</sup> För mer info om Temagruppen Unga i arbetslivet se [www.temaunga.se](http://www.temaunga.se).

Den andra delen av artikeln utgår från fyra semistrukturerade fokusgruppintervjuer som genomfördes mellan den 11 och den 24 juni 2013. Informanterna var personer som arbetade nära ungdomarna på olika sätt; socialarbetare, fältgruppsarbetare, fritidsledare, studie- och yrkesvägledare och arbetsförmedlingspersonal. Totalt intervjuades 20 personer varav 6 män och 14 kvinnor.

## HUR STOR ÄR GRUPPEN?

I Tabell 1 visas 16–19-åringar respektive 20–24-åringar som inte arbetat eller studerat åren 2010 respektive 2011 enligt *Temagruppen Unga i arbetslivets* definition. När det gäller åldersgruppen 16–19-åringar är denna relativt liten. Cirka 4 procent av 16–19-åringarna befinner sig utanför arbete eller studier. År 2011 är andelen högre i Höör än vad den är i Eslöv och Hörby respektive riket. Den är även något högre i Höör än vad den är i länet. När det gäller förändring mellan de två åren har utvecklingen varit positiv i Hörby och Eslöv, men svagt negativ i Höör. Antalsmässigt handlar det om 30–40 ungdomar i Höör och Hörby, samt 60–70 i Eslöv. Gruppen inaktiva 20–24-åringar är större än den yngre gruppen, eftersom ungdomarna i de flesta fall lämnar gymnasiet vid 19 års ålder och antingen ska etablera sig på arbetsmarknaden eller ska söka vidare till studier. Tabell 1 visar att andelarna är något högre i Skåne än i riket totalt, men även att andelarna är högre i de tre fallkommunerna än i riket totalt.

**Tabell 1.** 16–19-åringar respektive 20–24-åringar som inte arbetar eller studerar. Antal och andel av befolkningen.

	2011 16–19 år	2010 16–19 år	2011 20–24 år	2010 20–24 år
<b>RIKET</b>				
andel	3,7 %	3,7 %	12,1 %	13,4 %
antal	18 280	18 980	93 850	101 140
<b>SKÅNE LÄN</b>				
andel	4,2 %	4,3 %	14,1 %	15,2 %
antal	2 641	2 790	14 805	15 662
<b>HÖRBY</b>				
andel	3,7 %	4,6 %	15,0 %	15,1 %
antal	29	39	161	159
<b>HÖÖR</b>				
andel	4,8 %	4,4 %	15,5 %	18,0 %
antal	41	38	152	176
<b>ESLÖV</b>				
andel	3,7 %	4,0 %	14,7 %	15,5 %
antal	65	73	361	371

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2013)

**Tabell 2.** Andelen (i procent) 16–19-åringar respektive 20–24-åringar som kvarstod utan arbete eller studier år 2011

	16–19 år	20–24 år
Riket	72,4	53,1
Skåne län	70,6	54,2
Hörby	74,4	54,7
Höör	73,7	52,3
Eslöv	75,3	55,0

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2013)

Som visades i Figur 1 är en mindre andel av de svenska ungdomarna, jämfört med OECD, långtidsarbetslösa. När det gäller de 16–19-åringar som återfinns inom gruppen ungdomar som varken arbetar eller studerar finns däremot en uppenbar risk att hamna i ett långvarigt utanförskap. I Tabell 2 visas andelen 16–19-åringar respektive 20–24-åringar som inte arbetade eller studerade år 2010 och som kvarstod som inaktiva år 2011.

Som Tabell 2 visar kvarstår mer än 70 procent av 16–19-åringarna i utanförskap hela det kommande kalenderåret. Detta är naturligtvis en alarmerande hög siffra och risken för ”scarring effects” och en permanent marginalisering är stor för denna grupp. Det tycks även som om en större andel kvarstår utanför arbete och studier i de tre kommunerna Hörby, Höör och Eslöv än vad som är fallet för länet generellt. Dock handlar det om ett litet antal, vilket innebär att en förändring på några enstaka personer från ett år till ett annat får ganska stora procentuella genomslag. När det gäller 20–24-åringar är andelen lägre än för 16–19-åringar, men det finns trots allt en stor risk att fastna i långvarig inaktivitet för denna grupp.

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte finns någon större skillnad i *andelen* inaktiva ungdomar mellan de tre fallkommunerna, riket respektive länet. Den viktigaste upptäckten i Temagruppens statistik är dock att risken att kvarstå i utanförskap är stor; främst för 16–19-åringarna. För denna grupp kvarstod ca 75 procent utan arbete eller studier kalenderåret 2011. Även om andelen är lägre för 20–24-åringarna är även denna andel att betrakta som mycket hög.

## **HUR ARBETAR BERÖRDA AKTÖRER I DE TRE FALLKOMMUNERNA?**

Detta avsnitt bygger i huvudsak på information från de fyra fokusgrupperna. Kompletterande information har dock inhämtats.

### **Det kommunala informationsansvaret (KIA)**

Det kommunala informationsansvaret infördes i skollagen 2005 och innebär en skyldighet för kommunerna att löpande hålla sig informerade om hur ungdomar i åldern 16–19 år är sysselsatta om de inte går i eller har fullgjort gymnasieskolan (Skollagen 2010:800,

29 kap. 9§). Syftet med att samla in informationen är att kunna erbjuda individuella åtgärder till unga som varken arbetar eller studerar och som saknar gymnasieutbildning. Lagen innebär dock inte någon skyldighet att erbjuda särskilda insatser. Skolinspektionen har ett tillsynsansvar för att säkerställa att kommunerna lever upp till lagens krav.

Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) finns det en mängd oklarheter vad gäller KIA. Det gäller inte minst vad som menas med "löpande" samt frågan om insatser (Sveriges kommuner och landsting 2012). Vad som avses med "löpande" är inte närmare beskrivet i lagstiftningen. Inte heller Skolverket eller Skolinspektionen har slagit fast hur begreppet ska tolkas. När det gäller "insatser" är kommunen *inte* skyldig att erbjuda insatser inom ramen för KIA och det finns inte heller någon särskild reglering för detta. *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar* presenterade i februari 2013 en delrapport där man lämnade förslag till nya bestämmelser som rör kommunernas informationsansvar. Förslagen innebär ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen (SOU 2013:13).

De tre kommuner som ingår i denna undersökning arbetar på ett strukturerat sätt med KIA. Tillvägagångssättet är ungefär detsamma i de tre kommunerna. Alla tre har utsedda, ansvariga tjänstemän och utgångspunkten är de olika registren Procapita (elevstatistik), KIR (kommuninvånarregister) och IKE-databasen (interkommunal ersättning) som samkörs för att ta reda på vilka av kommunens folkbokförda 16–19-åringar som inte befinner sig i gymnasieskolan. Uppgifter om dessa individer kommer ut på listor. Dessa individer försöker man sedan på olika sätt komma i kontakt med, vilket oftast sker via brev, men kan även ske via e-post eller telefon.

Problemet ligger dock inte i huruvida kommunerna arbetar på ett strukturerat sätt med KIA eller inte, utan snarare i att man inte har några åtgärder att sätta in, enligt respondenterna i fokusgrupperna. Många respondenter menar att det enda man har att erbjuda är studier eller ett vägledningssamtal. De individer som är föremål för KIA har dock, i de flesta fall, ett mycket svagt intresse för skolan och i vissa fall ett ångestfyllt förhållande till skolan, då skolan inneburit en lång rad av misslyckanden. Det finns också en kritik mot att avhoppet analyseras för lite. Informationen finns, men intresset från kommunledningen tycks inte finnas. Det tycks således saknas tydliga målsättningar från kommunledningarnas sida.

## **Samverkan**

I stort sett samtliga respondenter i fokusgrupperna pekar på behovet av samverkan mellan olika kommunala myndigheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Respondenterna menar att ungdomarna alltför ofta skickas runt till olika instanser och att dessa instanser inte kommunicerar. Ibland kan sekretessen förhindra samverkan, men även olika organisatoriska tillhörigheter nämns som ett problem. De olika organisationerna har olika kultur och olika sätt att kommunicera. Ibland kan en organisation upplevas som självisk då man först och främst ser till den egna organisationens måluppfyllelse. Många respondenter framhåller att den unges problem (exempelvis om individen har ett neuropsykiatriskt funktionshinder eller dyslexi) måste komma fram för att en bra åtgärd ska

kunna erbjudas: ”Alla pusselbitarna måste finnas på plats”, som en respondent uttryckte det. Med en bra samverkan är detta mycket enklare.

Vidare påpekar respondenterna att den kommunala byråkratin kan upplevas som väldigt komplicerad, inte minst för ungdomar. Det är generellt sett svårt att fylla i blanketter, och för en individ med begränsad skolgång och eventuellt en diagnos i form av ett neuropsykiatriskt funktionshinder eller dyslexi kan det vara ett oöverstigligt hinder. Respondenter berättar att de måste hjälpa ungdomar att ringa runt till olika myndigheter, fylla i blanketter och att det även kan vara svårt för respondenterna att hitta rätt i den kommunala byråkratin. Ungdomar som får aktivitet via Jobbgarantin, ska även fylla i blanketter till Försäkringskassan för aktivitetsstödet. Om personen måste komplettera med försörjningsstöd ska han eller hon ansöka om detta hos socialförvaltningen. Dessutom ska personen redovisa alla andra ersättningar.

Det finns idag samverkan på olika områden, bland annat SSP (skola, socialtjänst, Polis) i Eslöv och Hörby. Ett annat exempel är ”Örat mot marken” i Eslöv, som är en sammanlutning av chefer från Polisen, Securitas, Räddningstjänsten och de kommunala förvaltningarna. Fokus i dessa samarbetsorgan är dock inte att utifrån individens behov hitta lösningar utan perspektivet ligger snarare på ett kommunalt, säkerhetspolitiskt plan. Inom arbetsmarknadsområdet finns det samverkan inom ESF-projektet Tyst kunskap (Eslöv).

### **Praktikplatser**

Det finns generellt sett en mängd olika personer som jobbar med att skaffa fram praktikplatser i samtliga tre kommuner. I vissa fall (Hörby) har det funnits en person som haft en samordnande funktion, men den funktionen finns inte längre. I vissa fall (Eslöv) finns praktiksamordnare, men en hel del praktikanskaffande sker på annat sätt. Många respondenter ser stora möjligheter i praktikplatserna. Många ungdomar som hoppat av gymnasiet har dåliga erfarenheter av skolan, och i vissa fall ett ångestfyllt förhållande till skolan. Respondenterna har många goda exempel som slagit väl ut då ungdomar fått en praktikplats och något meningsfullt att göra, enligt respondenterna. Respondenterna menar att detta gett individen en möjlighet att känna sig uppskattad och att individen genom praktikplatsen fått en ökad självkänsla. Många respondenter menar att en ökad samordning när det gäller praktikplatser hade varit eftersträvänsvärd.

### **Kontantstödet för 16–17-åringar**

I dagsläget är inte 16–17-åringar berättigade till något kontantstöd. Detta skapar en hel del problem. Ett problem är att ESF-projekt (t.ex. Tyst kunskap eller RESA) bygger på att det finns en kommunal egenfinansiering. Det betyder att ESF går in med motsvarande belopp som den kommunala finansieringen. Då inget aktivitetsstöd finns för personer under 18 år går inte heller EU in med någon finansiering för dessa personer. Det betyder att dessa projekt är stängda för personer under 18 år. Ett annat problem är att individen inte är motiverad att anmäla sig till Arbetsförmedlingen eller att delta i Arbetsförmedlingens åtgärder, då de inte får något kontantstöd.

## **Skola tycks vara det enda alternativet**

Enligt respondenterna är skolan ett misslyckande för många av dessa ungdomar och ibland förknippat med ångest. Signalerna från samhället är att alla ska gå gymnasiet och individen ska ha slutfört gymnasiet med fullständigt slutbetyg. Det finns få reella alternativ för de ungdomar som inte slutfört gymnasiet: Är man under 18 år kan man visserligen ta del av åtgärder inom Jobbgarantin för ungdomar, men utan kontantstöd. Från 18 år har man endast 990 SEK i månaden om man saknar slutbetyg från gymnasiet.

## **Behovet av stöd och förebilder**

Många respondenter menar att vad dessa individer behöver är stöd, förebilder, en ”klok vuxen”. Många ungdomar i denna grupp saknar en fungerande vuxenrelation och i många fall finns det även en föräldrafrånvaro. Det som behövs, enligt respondenterna, är en vuxen som kan ge ett stöd eller som kan lyssna. Ungdomar som lyckats bryta sitt utanförskap har ofta angivit att det berott på en enskild person som tagit sig an dem.

Respondenterna framhåller ofta behovet av ett ”vettigt” bemötande gentemot dessa ungdomar. Ungdomarna i den här gruppen har ofta behandlats som problem och det har alltför sällan funnits någon som velat eller orkat hantera dessa ungdomar. Bestraffningar har det funnits ganska gott om i dessa ungdomars liv, men däremot har det funnits begränsat med uppmuntran och motivation.

## **Samverkan med föreningslivet**

Generellt sett har de kommunala tjänstemännen lite samarbete med föreningslivet. Många respondenter menar att det hade varit bra, inte minst då medverkan i föreningslivet ställer krav på strukturer och kan ge en social träning och en identitet. Dock kan detta vara svårt för vissa av dessa ungdomar, då de inte har en förmåga, struktur, social träning eller kompetens att hantera en aktivitet i föreningsregi, enligt respondenterna. Några respondenter menade att det är dyrt att vara med i föreningslivet och alla aktiviteter har blivit väldigt dyra, dessutom krävs det ofta föräldrar som är heltidsengagerade, något som många av dessa ungdomar saknar.

Föreningslivet har även problem med att hitta ideella krafter, till exempel som tränare. En tanke som framkom var att föreningarna behöver mer stöd, kanske med någon som får betalt för att gå in och stödja föreningarna, till exempel genom projektanställning.

## **Eslövs folkhögskola**

Den studiemotiverande folkhögskolekursen för arbetslösa ungdomar på Eslövs folkhögskola lovordades av många respondenter. Kursen har väldigt goda resultat och långt över 90 procent av dem som påbörjar kursen avslutar den efter 12 veckor. Av dessa fortsätter 53 procent att studera efter kursen. Kursen genomförs i samarbete med Arbetsförmedlingen som anvisar platser. Den riktar sig till 16–25-åringar, men det är ovanligt att det kommer någon under 18 år. Kursen genomförs utan betyg men varje elev erhåller ett intyg efter genomförd kurs. Målet med kursen är att coacha och motivera deltagarna fortsätta att studera efter genomförd kurs.

Studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF-kurs) är en utbildning för arbetssökande som saknar fullständiga betyg från grund- eller gymnasieskolan och finns på ett stort antal folkhögskolor runt om i landet. Tanken är att deltagaren ska prova på hur det är att studera som vuxen, men upplägget varierar beroende på folkhögskolans inriktning och deltagarnas önskemål.<sup>4</sup>

## SLUTSATSER

Ungdomsarbetslöshet och inaktivitet bland ungdomar är ett stort problem i hela västvärlden. Även Sverige upplever problemet, trots att nivåerna inte är lika höga som i en del andra länder. Om man däremot studerar ökningstakten framträder en något annorlunda bild. Ökningstakten av, exempelvis, andelen långtidsarbetslösa ungdomar i Sverige är högre än i OECD-området. Hur allvarligt är då problemet med att ungdomar varken arbetar eller studerar? Internationell forskning har visat att tidiga erfarenheter av arbetslöshet leder till sämre möjligheter senare i livet. När det gäller studier tycks det som att studier är ett viktigt filter som ger tillträde till arbetsmarknaden.

Det finns i dag en grupp ungdomar i Eslöv, Höör och Hörby som befinner sig utanför arbete och studier. Hur stor denna grupp är beror givetvis på hur den definieras. Om man utgår från *Temagruppen Unga i arbetslivet* var det

- 135 ungdomar (16–19 år) som inte arbetade eller studerade år 2011 i de tre kommunerna.
- 674 ungdomar (20–24 år) som inte arbetade eller studerade år 2011 i de tre kommunerna.

Huruvida detta är många eller få kan naturligtvis diskuteras, men med tanke på att risken att kvarstå i arbetslöshet och inaktivitet nästkommande år är väldigt hög, måste siffrorna bedömas som allvarliga. Bland 16–19-åringarna som varit utanför arbete eller studier ett helt kalenderår (år 2010) var det ca 75 procent som även befann sig utanför även året därpå. Det betyder att risken att hamna i en, mer eller mindre, permanent situation av inaktivitet är hög för dem som tidigt hamnar utanför arbete eller studier. Inte minst av denna anledning är det viktigt att åtgärder sätts in tidigt.

När det gäller respondenternas berättelser är det två teman som är genomgående:

1. Samverkan mellan olika instanser måste förbättras. En ökad samverkan bör syfta till att individen slipper bollas runt mellan olika aktörer. Samverkan måste dock utgå från individen och individens problem sätts i centrum.
2. För att ungdomar ska kunna ta sig ur långa perioder av inaktivitet behövs stöd, en ”klok vuxen” som kan guida individen.

---

4 För mer information om Studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF-kurs) på [www.folkhogskola.nu/Om-folkhogskolan/Ovriga-utbildningar-pa-folkhogskola/Studemotiverande-kurser/](http://www.folkhogskola.nu/Om-folkhogskolan/Ovriga-utbildningar-pa-folkhogskola/Studemotiverande-kurser/)

När det gäller det kommunala informationsansvaret (KIA) har alla tre kommuner ett strukturerat arbetssätt med utsedda ansvariga. De uppfyller därigenom lagens krav att löpande informera sig om de ungdomar som inte befinner sig i gymnasieskolan och som inte fullgjort gymnasiet. Ett problem är dock att det tycks saknas en tydlig målsättning med KIA från kommunledningarnas sida. Kommunledningarna tycks sakna en klar idé om vad man ska använda den insamlade informationen till. Vidare saknas det åtgärder att sätta in och en sammanhållen politik för hur man ska motverka att ungdomar hamnar i en situation utan arbete eller studier.

Utifrån de teoretiska perspektiven skulle en policyrekommendation kunna vara att minska kostnaderna för individen att investera i utbildning. Och då gäller det både de monetära och de psykologiska kostnaderna. När det gäller de monetära kostnaderna handlar det kanske främst om den alternativkostnad som finns då man *inte* har en löneinkomst. Ett sätt att minska denna alternativkostnad är att höja studiebidraget. Den psykologiska kostnaden handlar om att öka individens motivation. Som framkommit i denna studie, och även i tidigare studier, har ungdomar som varken arbetar eller studerar ofta negativa erfarenheter av skolan. Att då gå tillbaka till studier kan ses som ett oöverstigit hinder. Det är i detta ljus som Studiemotiverande folkhögskolekurs ska ses. Det är helt enkelt ett sätt att motivera individen att avsluta en avbruten utbildning. Det finns även andra sätt som nämnts, exempelvis ett stöd från en mentor eller en "klok vuxen" som kan motivera individen, men med tanke på att utbildning är ett filter som ger tillträde till arbetsmarknaden är Studiemotiverande folkhögskolekurs ett särskilt viktigt instrument.

Ett teoretiskt perspektiv som även kan vara viktigt att nämna är statistisk diskriminering. Om den unges förväntan på avkastning från utbildningsinvesteringen är låg till följd av att man tror att man blir diskriminerad, kommer man inte att investera i utbildning. Den unge måste tro att det är *lönt* att studera för att välja att studera. Om den unge inte tror på sin egen förmåga att klara av studierna eller av olika anledningar tror att hen ändå inte kommer att få jobb, kommer det rationella beslutet för den unge att vara att avstå från studier. Olika former av kontakter med vuxenvärlden och arbetsmarknaden kan vara av betydelse här. Tidigare beskrevs praktik och arbetslivsintroduktion som vägar in på arbetsmarknaden genom att de kan ge kontakter och referenser. Men det finns även andra sätt att skaffa kontakter och referenser, exempelvis genom föreningslivet. Dessa kontakter kan ge den unge en relation med vuxenvärlden och en bedömning bortom en grupptillhörighet; en bedömning som upplevs som rättvis av individen.



## REFERENSER

- Arrow, Kenneth J. (1973). Higher Education as a Filter. *Journal of Public Economics*, vol 2, pp. 193–216.
- Becker, Gary S. (1964). *Human Capital. A theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Bell, David N. F & Blanchflower, David G. (2011). Young People and the Great Recession. IZA Discussion Paper No. 5674
- Cockx, Bart (2013). Youth Unemployment in Belgium: Diagnosis and Key Remedies. *Intereconomics*. 2013, Volume 48, Issue 4.
- Dagens industri (2009). Ungdomsarbetslöshet är ett överskattat problem. Dagens Industri 2009-10-04.
- Dahlstedt, Magnus & Bevelander, Pieter (2010). General versus vocational education and employment integration of immigrants in Sweden. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 8, 158–192.
- Ellwood, David T. (1982). Teenage unemployment: Permanent scars or temporary blemishes? In *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences* (eds R. Freeman and D. Wise), ch. 10, pp. 349–390. Chicago: Chicago University Press.
- Finanspolitiska rådet (2012) Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2012. Finanspolitiska rådet.
- Gregg, Paul (2001). The Impact of Youth Unemployment on Adult Unemployment in the NCDS. *The Economic Journal*, Vol. 111, No. 475, Features (Nov., 2001), pp. F626–F653.
- Håkansson, Peter (2011). *Ungdomsarbetslösheten: om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2011. Lund.
- Håkansson, Peter (2013). Övergångsregim och förändring. Om ungdomars övergång från skola till arbetsmarknad. I Håkansson & Nilsson (red.) *Yrkesutbildningens formering i Sverige 1940-1975*. Lund: Nordic Academic Press.
- Lundborg, Petter (2013). Refugees' employment integration in Sweden: Cultural distance and labour market performance. *Review of International Economics*, 21, 219–232.
- Maguire, Sue (2013). What Measures Can Be Taken to Address the Specific Problem of Young People Who Are NEET? *Intereconomics*. 2013, Volume 48, Issue 4.
- Norman, Peter (2003). Statistical Discrimination and Efficiency *Review of Economic Studies*, Vol. 70, No. 3 (Jul., 2003), pp. 615–627. OECD (2012). *Employment Outlook 2012*
- Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil (2012) Youth, Education and Labour Market in the Nordic Countries: Similar But Not the Same. Study. Friedrich-Ebert-Stiftung. November 2012
- Rooth, Dan-Olof & Åslund, Olof (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrare?* Stockholm: SNS förlag.
- SFS 2010:800 *Skollag*.
- SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*. Delbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Slutbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.
- Svenska dagbladet (2013). Fel påstå var fjärde ungdom är arbetslös. Svenska dagbladet 2013-11-04.
- Sveriges kommuner och landsting (2012). Kommunernas informationsansvar. En guide om lagstiftning, ekonomi och insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Rapport. Sveriges kommuner och landsting.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). 2013 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar. Rapport. Ungdomsstyrelsen 2013.
- Yates, Scott, Harris, Angel, Sabates, Ricardo & Staff, Jeremy (2011). Early Occupational Aspirations and Fractured Transition: A Study of Entry into 'NEET' Status in the UK. *Journal of Social Policy* (2011), 40, 3, 513–534.

## BILAGA 1

Ungdomar som varken arbetar eller studerar, antal och andel av befolkningen.

ÅLDER	2011		2010	
	16-19	20-25	16-19	20-25
RIKET				
andel	0,037	0,121	0,037	0,134
antal	18 280	93 850	18 980	101 140
SKÅNE LÄN				
andel	0,042	0,141	0,043	0,152
antal	2 641	14 805	2 790	15 662
HÖRBY				
andel	0,037	0,15	0,046	0,151
antal	29	161	39	159
HÖÖR				
andel	0,048	0,155	0,044	0,18
antal	41	152	38	176
ESLÖV				
andel	0,037	0,147	0,04	0,155
antal	65	361	73	371

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet