
SOU 2003:92 Unga utanför

Slutbetänkande av Utredningen om unga utanför

Fritztes offentliga publikationer, Stockholm, 2003

Det är väl känt att ungdomars situation på arbetsmarknaden är starkt konjunkturkänslig. När arbetslösheten stiger generellt stiger ungdomsarbetslösheten än starkare. De unga är nyttillträdande på arbetsmarknaden och har inte skaffat sig de kontakter och erfarenheter som underlättar att få ett arbete. Och vid nedskärningar är det de nyanställda – vilket ofta är de unga – som får gå först.

Vid sekelskiftet uppmärksammades ett nytt problem. Det fanns i den offentliga arbetsmarknadsstatistiken en grupp ungdomar som inte var registrerade som arbetslösa, som inte studerade, som inte arbetade och som inte heller var föräldralediga eller i värnplikt. De kategoriserades som "övrigt" och antalet steg mellan år 1990 och år 2002 med 400 procent för åldersgruppen 16–19 år (från 7 000 till 35 000 personer) och med 161 procent för åldersgruppen 20–24 år (från 13 000 till 34 000 personer). Denna utveckling ställde frågor som oroade, och en statlig utredning tillsattes med direktiv att utreda några av dessa. Vilka är de unga utanför? Vad har de för bakgrund och är den situation de befinner sig i tillfällig eller mer permanent?

I oktober år 2003 presenterade utredningen sitt slutbetänkande *Unga utanför* (SOU 2003:92). Trots att utredningen har haft relativt kort tid till förfogande är deras arbete väl genomfört och ambitiöst upplagt. Åtskilliga frågor återstår, men en hel mängd nya och intressanta fakta presenteras i utredningen.

De första uppgifterna om "övrigt" gruppen var härledd ur statistik från Arbetskrafts-

undersökningarna (AKU). Statistiken från dessa var emellertid otillräcklig för att användas för att närmare belysa gruppen; AKU är en urvalsundersökning och antalet i "övrigt" gruppen var alltför liten för att man skulle kunna göra uppdelningar i t ex kön och social bakgrund. Utredningen har därför använt sig av SCB:s longitudinella databas LOUISE för att analysera hur många och vilka de unga utanför är. I LOUISE finns uppgifter om samtliga invånare äldre än 15 år. Men i LOUISE finns inte uppgifter om individernas sysselsättning på samma sätt som i AKU. Man tvingades därför använda en annan definition av "utanförskap", där framför allt mycket låga inkomster användes som kriterium (för en närmare definition se s 26 i utredningen).

Hur många och vilka är de unga "utanför"?

Utredningen kommer fram till att cirka 70 000 ungdomar i åldern 16–24 år är "utanför" och att denna siffra varit relativt konstant sedan år 1990. Däremot har utvecklingen för 16–19 åringar och 20–24 åringar sett olika ut under den studerade perioden, vilket framgår av *figur 1*.

För 16–19 åringarna var antalet utanför relativt högt i början och i slutet av perioden, med ett sjunkande antal i mitten. För 20–24 åringarna var utvecklingen den motsatta: där låg det högsta antalet utanför i mitten av perioden. Sammantaget under perioden ökade antalet 20–24 åringar utanför med cirka 10 000 personer medan antalet 16–19 åringar minskade med cirka

13 000. De förklaringar som i utredningen ges till de skilda utvecklingstendenserna är kopplade dels till den djupa lågkonjunkturen under mitten av 1990-talet (som främst drabbade 20–24 åringarna) dels till gymnasiereformen, som bl a innebar att de tvååriga linjerna blev treåriga (något som främst har betydelse för 16–19 åringarna). Någon fullständig förklaring till utvecklingen ges dock inte i betänkandet och författarna betonar att frågan vidare bör utredas.

De siffror som presenteras är – för slutet av den studerade perioden – av samma storleksordning som AKU:s. Däremot ger utredningens data således inte samma dramatiska utveckling som den som redovisats i AKU. Vad denna skillnad beror på har – så vitt jag kunnat se – inte närmare berörts i utredningen. Men det resultat som är detsamma för LOUISE- och AKU-data är att en stor grupp unga – cirka 8–9 procent – i början av 2000-talet stod utanför arbete och studier samt inte heller var registrerade som arbetslösa, föräldralediga eller i värnplikt. Vilka är de och vad gör de?

I utredningen väljer man att skilja på de ungdomar som är utanför ett år och de som

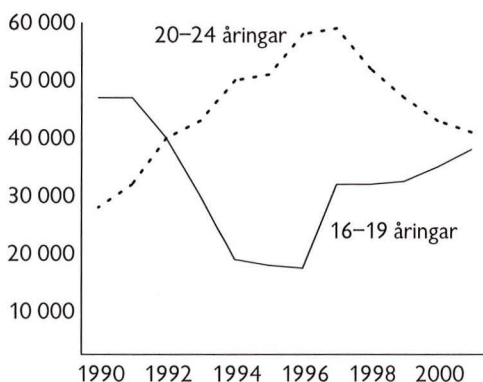
är utanför två i sträck. Man gör den bedömningen att ett års utanförskap kan räknas som ett vanligt inslag i många ungdomars liv, och att detta inte behöver tyda på något mer problematiskt. Ett tvåårigt utanförskap är däremot värt att uppmärksamma. I utredningen uppskattas att antalet unga som varit utanför två år är cirka 25 000–30 000 per år. I denna grupp återfinns framför allt 20–24 åringarna; det är mycket vanligare att 16–19 åringarna bara har ett års utanförskap. År 2001 var cirka 7 000 16–19-åringar och 20 000 20–24-åringar utanför två år.

De som är utanför två år har svårare att etablera sig i samhället. Av dem som varit utanför två år var det en mycket stor andel som också var utanför ett tredje år (mellan 57 och 67 procentenheter). Detta kan jämföras med dem som varit utanför ett år. Av dessa är mellan 19 och 45 procentenheter – även detta i och för sig en hög siffra – utanför även nästkommande år.

Av dem som varit utanför två år är en stor andel utrikes födda, och särskilt är de med en kortare vistelsetid i landet än fem år överrepresenterade. Den viktigaste skillnaden mot andra i samma åldrar är att gruppen som varit utanför två år inte har läst färdig grundskolan i samma utsträckning som genomsnittet. Denna överrиск kvarstår när kontroller görs för kön, social bakgrund, boendeort och invandrarstatus. Den består även när jämförelser görs för två olika tidsperioder med olika konjunkturläge, 1994–95 samt 1997–98.

I ytterligare en analys studeras hälsotillståndet för gruppen unga utanför. Här konstateras att gruppen som varit utanför två år har betydligt större risker än andra jämförbara grupper att vårdas för missbruk, psykiatriska problem och självmordsförsök. Självfallet är det här svårt att dra kausala slutsatser och någon longitudinell analys

Figur 1. Antal unga utanför under perioden 1990–2001. 16–19 åringar och 20–24 åringar. Källa: SOU 2003:92, s 28.



görs inte i utredningen, men uppgifterna är i sig mycket oroväckande.

I en separat intervjustudie har 34 unga utanför och 17 tjänstemän intervjuats. De unga som intervjuats har i genomsnitt varit "utanför" i 30 månader, och sex av dem tillhör gruppen invandrarungdomar. De har valts ut på olika sätt. I huvudsak verkar det vara så att intervjuarna fått namnen av myndighetspersoner, t ex arbetsförmedlare, poliser, socialtjänstemän. Dessutom har unga uppmanats att via en populär webbplats skriva om sitt utanförskap och skicka det via dator till utredningen. Detta resulterade i 31 texter som var skrivna av ungdomar som själva definierar sig som utanför.

De berättelser och öden som träder fram i den kvalitativa delen av studien är många gånger gripande och tragiska. Många ungdomar har haft problem redan i barndomen, t ex med fysisk och psykisk miss-handel, incest, självmordsförsök. Många känner sig diskvalificerade redan innan de går ut skolan och hamnar på arbetsmarknaden, eftersom de känner att de inte kommer att klara av sin livssituation. De är sargade människor som har svårt att förhålla sig till sin splittrade tillvaro. Ett sammanfattande intryck man som läsare får är att utanförskapet i relation till arbetsmarknaden endast är ett av många problem – och kanske inte det värsta – i dessa unga människors liv.

Några kommentarer

Utredningen ger en mörk bild av de unga utanför. Att utanförskapet tycks vara så långvarigt för en stor grupp, att det är en överrepresentation av utlandsfödda och också av självmord, missbruk och psykiatriska sjukdomar är alarmerande. Samtidigt måste man komma ihåg att en överrepre-

sentation inte innebär att hela gruppen unga utanför utmärks av dessa karakteristika och jag ställer mig frågan om det finns grupper vars situation inte blir belyst i undersökningen. I den kvalitativa studien har ungdomarna valts ut via kontakter med myndighetspersoner av olika slag. Det är förmodligen den bästa urvalsmetod som kunnat användas med den begränsade tid man haft till förfogande, men det är förmodligen också så att det finns en grupp unga som verkligen lever utanför i den bemärkelsen att de inte har myndighetskontakter av något slag. Det kan exempelvis gälla ungdomar som jobbar inom en gråzon av arbetsmarknaden, där svartjobb ingår som en del. Eller ungdomar som delvis försörjs av sina föräldrar och jobbar sporadiskt. Också kriminalitet som ett sätt att försörja sig återfinns säkerligen bland de unga utanför, och denna grupp skyr förmodligen myndighetskontakter av alla de slag. Det kan också finnas en grupp invandrarfllickor från kulturer där kvinnans främsta uppgift är att ta hand om familj och barn – och som är "utanför" i svensk bemärkelse i väntan på giftermålet.

Hur ska dessa ungdomars situation belysas? Hur många är de och hur ser de på sin situation? Hur ska man få tag på dessa unga för att intervjua dem? Så vitt jag förstår är det via kontaktnät man får söka efter dessa unga, en metod som tar tid. Det är således ett långsiktigt projekt och det är fullt förståeligt att man i utredningen inte kunnat göra det fullt ut.

Det finns alltså ett behov av att komplettera och fördjupa den kvalitativa delen av utredningen. Också i den kvantitativa delen finns frågor som ytterligare behöver belysas. En sådan är varför utvecklingen av de unga utanför visar så olika tendenser när man använder AKU-data jämfört med data

från LOUISE. En annan är att utreda varför antalet ”utanför” är så pass stort generellt sett – alltså inte bara bland de unga – och varför det stigit i antal under det senaste decenniet.

Föreslagna åtgärder

Utredningen avslutas med att ett antal åtgärder föreslås. I kort sammanfattning är de viktigaste förslagen följande (se utredningen s 123–124 för en mer fullständig genomgång):

- Varje kommun ska ha en lagstadgad skyldighet att skapa en organisation som ansvarar för att aktivt söka upp och ge stöd till alla unga utanför under 20 års ålder, där berörda myndigheter (t ex skola, arbetsförmedling, socialförvaltning) ska vara skyldiga att aktivt samverka. En statlig myndighet föreslås ansvara för uppföljning och metodutveckling samt föra nationell statistik.
- Det behövs en fortsatt pedagogisk utveckling av såväl grund- som gymnasieskolan. Möjligheten till individuellt anpassad undervisning måste behållas och utvecklas vidare. För att öka antalet lärlingsplatser föreslås att en särskild förhandlare utses som ska arbeta för att arbetsmarknadens parter träffar avtal även inom icke traditionella lärlingsområden.
- Alla myndiga personer måste kunna söka arbete med arbetsförmedlingens fulla stöd och ett personligt bemötande. Ungdomsgarantin för 20–25 åringar görs om så att alla deltagare garanteras en individuell handlingsplan inom 14 dagar.
- Det föreslås en snabbt genomförbar försöksverksamhet i cirka tio kommuner

för att utveckla arbetsmetoder och ta tillvara svenska och utländska erfarenheter i så kallade Navigatorcentra (en organisation som på ett otraditionellt sätt ska hjälpa utsatta unga).

Alla dessa åtgärder syns rimliga och bra. Samtidigt är det värt att betona att de viktigaste åtgärderna är de förebyggande, de som innebär att gruppen utanför bli mindre. Ty själva utanförskapet kan i sig verka stämplande och göra det svårare att bli accepterade av arbetsgivare och samhället i övrigt. Flera av de utvärderingar som gjorts av åtgärder som prövats för att hjälpa arbetslösa ungdomar visar inte alltid på framgångsrika resultat (se t ex Larsson 2000, Sehlstedt & Schröder 1989). Att föreslå åtgärder av övergripande strukturell slag som underlättar inträdet i arbetslivet är svårt. Men exempelvis frågor om arbetsrättsliga förhållanden och hur utbildningspolitiken är utformad är förmodligen högst väsentliga. När det gäller ungdomarna utanför tycks skolsystemet inte fungera. Att finna alternativa vägar in i arbetslivet för dem är en fråga av allra största vikt.

Docent Ulla Arnell Gustafsson
Arbetslivsinstitutet

Referenser

- Larsson L (2000) *Utvärdering av ungdomsåtgärder*. Forskningsrapport 2000:3, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Sehlstedt K & Schröder L (1989) *Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*. EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.