



FORTE

Forskningsrådet för
hälsa, arbetsliv och välfärd

UNGA SOM VARKEN ARBETAR ELLER STUDERAR

– en kartläggning
och kunskapsöversikt

Förord

Att lämna skolan och etablera sig på arbetsmarknaden är en del i övergången till att bli vuxen och en betydelsefull process som de flesta unga genomgår. Att som ung sakna arbete under längre period kan innebära en rad konsekvenser på både lång och kort sikt. Gruppen unga som varken arbetar eller studerar består av ungdomar som saknar arbete och som inte deltar i studier, men som står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Gruppen består också av unga som varken arbetar eller studerar och som inte heller aktivt försöker att ändra på detta. Under lågkonjunkturer ökar ungdomsarbetslösheten och den pågående coronakrisen förväntas försvåra många ungas etablering på arbetsmarknaden.

Regeringen gav i juni 2019 Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd uppdraget att göra en samlad analys av kunskapsläget om vilka effekter insatser för unga som varken arbetar eller studerar har. Resultatet av arbetet presenteras i denna rapport. Förutom att ge en bild av det nuvarande kunskapsläget är ett viktigt syfte att identifiera kunskapsluckor och områden där mer kunskap och initiativ behövs. Rapporten belyser forskning om olika insatser inom skola och arbetsmarknad, och

kan förhoppningsvis utgöra ett kunskapsbaserat underlag för diskussioner och beslutsfattande.

Författarna till rapporten är professor Anders Forslund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala Center for Labor studies och Uppsala universitet samt Linus Liljeberg, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Jonas Olofsson, professor vid Malmö universitet, har granskat rapporten.

Forte är en myndighet under Socialdepartementet med huvuduppdrag att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning på arbetslivsområdet samt inom social- och folkhälsovetenskap. Inom ramen för det uppdraget ska Forte bland annat också vara rådgivande organ åt regeringen i forskningsfrågor, och samordna forskning om barn och ungdomar, äldre, funktionshinder, socialvetenskaplig alkohol- och narkotikaforskning samt internationell migration och etniska relationer. Den forskning som stöds av Forte ska, förutom att hålla högsta vetenskapliga kvalitet, vara av hög samhällsrelevans. Vi uppmuntrar att brukare, professionella och praktiker involveras i forskningsprocesserna för att öka nyttiggörandet.

Stockholm den 19 oktober 2020



Teresia Weinberg
Forskningssekreterare, Forte



Jonas Björck
Generaldirektör, Forte

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Summary	10
1. Inledning	14
2. Unga i Sverige som varken arbetar eller studerar	17
2.1 Uvas – definition och mätning	18
2.1.1 Uvas och ungdomsarbetslöshet	19
2.2 Hur har gruppen unga som varken arbetar eller studerar utvecklats över tid? ..	20
2.2.1 Vilka grupper av unga är Uvas?	22
2.2.2 Arbetssökande och inaktiva Uvas	25
2.3 Riskfaktorer och observerade personliga egenskaper	26
2.4 Regional variation i förekomsten av Uvas	31
2.4.1 Finns det spridning i andelen Uvas mellan olika regioner?	31
2.4.2 Kan vi förklara den regionala variationen?	33
2.5 Hur länge befinner sig unga utanför arbete och studier?	37
2.6 Långsiktiga arbetsmarknadsutfall	41
2.7 Sammanfattning – beskrivning av Uvas	42
3. En systematisk litteraturöversikt av forskningen om Uvas	44
4. Unga som varken arbetar eller studerar – en litteraturöversikt	45
4.1 Individrelaterade (f)riskfaktorer	45
4.2 Framtida arbetsmarknadsutfall	46
4.3 Regional variation i Uvas	47

5. Politik för att förbättra arbetsmarknadsutfallen för dem som är eller riskerar att bli Uvas	48
5.1 Internationell forskning om effekter av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa ungdomar	49
5.2 Effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar men inte är arbetslösa	51
5.2.1 Effekter av insatser för att påverka skolresultat eller övergången från skola till arbetsliv	51
5.2.2 Effekter av insatser för unga med psykiska problem	52
5.3 Svensk arbetsmarknadspolitik för ungdomar	53
5.4 Effekter av den svenska arbetsmarknadspolitikerna för arbetslösa ungdomar	55
5.5 Det svenska utbildningssystemet och övergången från skola till arbetsliv	57
6. Sammanfattande kommentarer	59
6.1 Vilka är de, var bor de och hur illa är det att vara Uvas?	59
6.2 Effekter av policy för att hålla ned eller minska antalet Uvas	60
6.2.1 Insatser för andra än arbetslösa Uvas	60
6.2.2 Arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa Uvas	61
6.3 Lärdomar för policy	63
6.4 Kunskapsluckor och behov av vidare forskning	63
7. Referenser	65
Bilaga 1. Studier som identifierar (f)riskfaktorer för att bli Uvas	71
Bilaga 2. Beskrivande figurer och tabeller	74
Bilaga 3. Data och definitioner	81

SAMMANFATTNING

Ungas etablering på arbetsmarknaden är en betydelsefull process. De ungas livssituation påverkas på kort sikt av möjligheten till att få ett första arbete, men eventuella problem kan även lämna bestående spår i hur det går på arbetsmarknaden på längre sikt. En grupp unga som är extra intressant är de som varken arbetar eller studerar (Uvas).

Med hjälp av svenska registerdata och tidigare forskning beskrivs Uvas-gruppen och undersöks vilka typer av insatser som har använts för att förbättra arbetsmarknadsutfallen för personer som är eller riskerar att hamna i denna grupp. Det senare är kunskap som kan öka möjligheterna att identifiera riskgrupper och på så sätt förbättra träffsäkerheten i riktade insatser mot unga så att de gör som mest nytta. Vi presenterar också evidens för effekterna av olika typer av insatser enligt svensk och internationell forskning.

BESKRIVNING AV GRUPPEN UVAS

Bland unga i Sverige som varken studerar eller arbetar finns en tydlig överrepresentation av ungdomar med utländsk bakgrund, låg utbildning och, särskilt, med funktionsnedsättningar. Rapporten visar på en överrepresentation av gifta (men inte ogifta) kvinnor och från hushåll som mottar försörjningsstöd. Andelarna Uvas varierar över konjunkturcykeln på ett förväntat sätt. Mot denna bakgrund är det rimligt att förvänta att unga som lämnat gymnasiet under den pågående pandemin kommer att vara en särskilt utsatt grupp.

Rapportens litteraturoversikt visar *för det första*, att olika indikatorer på en "bra" uppväxt (miljö) predicerar en lägre sannolikhet att bli Uvas. Det handlar både om den fysiska miljön och om föräldrarnas utbildningsbakgrund, arbetsmarknadshistorik och mått på engagemang i barnens uppväxt. *För det andra* att ett antal personliga egenskaper som signalerar att man är

framgångsrik i andra dimensioner och att man har "goda" levnadsförhållanden, samvarierar med en lägre risk att inte lyckas på arbetsmarknaden och bli Uvas (och vice versa). *För det tredje* tyder resultaten på att vissa personlighetsdrag eller beteenden, preferenser och attityder också samvarierar negativt eller positivt med att man blir Uvas: att ha blivit avstängd från skolan, beteendeproblem, dåligt självförtroende, att man anser att man har små möjligheter att påverka sina utfall, att vara rökare och att uppge att man vill eller kanske vill sluta skolan efter den obligatoriska skolgången, om man är flitig och anstränger sig, har en positiv attityd till skolan eller uppfattar sig som studieorienterad. *För det fjärde* är goda utbildningsresultat och insatser förknippade med minskad risk att bli Uvas (och det omvända gäller misslyckanden i skolan). Även tidigare erfarenheter från arbetsmarknaden samvarierar med Uvas-status. Tidigare arbetslöshet är förknippad med större sannolikhet att bli Uvas, medan det omvända

gäller att tidigare ha arbetat eller att nyligen ha studerat. I tillämpliga delar visar svenska data på liknande mönster som i den internationella litteraturen.

I beskrivningen av Uvas-gruppen med svenska data ses regionala mönster, där lokala arbetsmarknader med låga (eller höga) nivåer av Uvas ett givet år också historiskt ofta haft relativt sett låga (eller höga) nivåer av Uvas. Vidare tycks genomsnittliga egenskaper bland regionernas invånare i högre grad samvariera med andelen Uvas än regionernas näringslivsstruktur i termer av diversifiering eller bransch-inriktning.

Svenska data visar dessutom att en stor andel av dem som var Uvas ett givet år inte är det nästa år, men en betydande andel av dem som är Uvas i minst tre år är det också så länge som tio år. Sannolikheten att lämnas Uvas-gruppen är betydligt lägre bland unga med en funktionsnedsättning. Dessa blir ofta kvar i Uvas-gruppen under mycket lång tid. Uvas som är arbetssökande vid Arbetsförmedlingen lämnar, å andra sidan, Uvas-gruppen snabbare än dem som inte söker jobb.

Slutligen är de som var Uvas minst ett år både på kort och lång sikt i lägre grad sysselsatta och har som grupp genomsnittligt lägre arbetsinkomster än unga som samma år inte var Uvas. Skillnaderna mellan dem som ett givet år var Uvas och dem som samma år arbetade eller studerade är stora även på lång sikt. Det finns inte en uppsjö av studier i den internationella forskningen som undersöker om tidiga perioder av att varken arbeta eller studera tycks vara förknippade med sämre framtida arbetsmarknadsutfall ("ärrbildning"). De få resultat rapporten har identifierat tyder emellertid på att så är fallet.

EFFEKTER AV POLICY FÖR ATT HÅLLA NED ELLER MINSKA ANTALET UVAS

Ett sätt att försöka minska antalet Uvas är att vidta åtgärder för att unga ska fullfölja skolan, bland annat tidiga interventioner riktade till unga från svaga grupper. Det är därför viktigt att unga i behov av stöd identifieras tidigt.

Ett antal studier visar att mindre klasser förbättrar skolprestationerna. Generellt tycks unga med inlärningsproblem dra nytta av att gå i det ordinarie skolväsendet upp till och med gymnasienivå. Specialundervisning och specialskolor kan också ibland vara effektiva, även om evidensen inte är lika entydig som när det gäller klasstorlek. Riktade interventioner till svaga grupper i skolan har också visat sig kunna minska andelen som inte fullföljer gymnasiet. Även samhällstjänst utanför schemat kan förbättra skolrelaterade utfall. Ekonomiskt stöd till familjer med barn i "riskgrupper" kan bidra till förbättrad närvaro i skolan om stödet betingas ("Learnfare"). Varken stödundervisning eller studie- och yrkesvägledning tycks dock uppvisa tydliga resultat.

Mentorsprogram, där ungdomar får långvariga relationer med andra vuxna än föräldrarna, har ibland visat sig ge goda resultat. Dessa effekter blir bäst när relationen är nära och personlig; detta tyder på att socialt umgänge, och inte enbart läxhjälp och skolrelaterade samtal kan vara viktigt. En nyckelförutsättning är att mentorn är tränad för sin uppgift. Avkastningen på deltagande i lärlingsprogram kan vara ansevärd. Ett problem med lärlingsprogrammen är att de sällan riktas till de allra svagaste. Det finns dock en del exempel på "konstruerade" lärlingsplatser som kan vara värdefulla.

Svensk forskning visar att förlängda gymnasiala yrkesutbildningar med ökat teoretiskt innehåll medförde en minskad andel elever med fullständiga gymnasiebetyg för unga med låga grundskolebetyg och från icke-akademiska

hem. Man ser inte heller någon minskad arbetslöshetsrisk för dem som hade påbörjat en längre och mer teoretisk yrkeslinje. För elever med låga grundskolebetyg verkar de nya gymnasielinjerna istället ha medfört en ökad risk för arbetslöshet.

Personer med funktionsnedsättningar är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Vår genomgång visar att det finns ett gott vetenskapligt stöd för att IPS (Individual Placement and Support) bidrar till bättre utfall för unga med svåra psykiska problem i termer av ett antal sysselsättningsrelaterade variabler. Det finns också ett visst stöd för att KBT (kognitiv beteendeterapi) för samma grupp kan vara ett effektivt komplement till mer arbetsmarknadsorienterade interventioner.

När det gäller arbetsmarknadsutbildning för ungdomar hittar man blandade sysselsättningsresultat av klassrumsbaserade program (både positiva och negativa skattade effekter). Studier där man jämför utbildningsprogram med andra typer av interventioner tenderar att visa att utbildning ger bättre effekter än tillfälliga offentliga jobb, men sämre effekter än subventionerade anställningar.

Arbetsförmedling (med eller utan kontroll) ger enligt resultaten oftast positiva resultat både på kort och lång sikt, medan övervakning/kontroll ger en kortsiktigt positiv sysselsättnings effekt men negativa långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagandet.

Subventionerade anställningar har enligt refererade studier övervägande positiva effekter på sysselsättning, men oftast ingen eller en negativ effekt på övergång till studier. Ingen identifierad studie finner positiva effekter för unga som deltagit i insatsen tillfälliga offentliga jobb.

I en översikt visas att programeffekterna generellt ser sämre ut i länder med strikt anställ-

ningsskydd samt att såväl subventionerade jobb som förmedlingsinsatser är förknippade med betydande undanträngningseffekter. I samma översikt hävdas också att arbetsmarknadsutbildning ger bättre effekter med en längre uppföljningshorisont samt att program som inte leder till en examen bör vara högst 5–6 månader långa.

Ett antal svenska studier av program för arbetslösa ungdomar fann väsentligen inga långsiktiga effekter. Denna långsiktiga (nära) nolleffekt var i studierna oftast resultatet av en skattad annonseringseffekt som påskyndade att ungdomarna lämnade arbetslösheten (unga som skulle gå in i programmet undvek detta genom att hitta ett jobb) och en inläsningseffekt under programdeltagandet.

Studier av effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar i Sverige tyder på att lägre arbetsgivaravgifter medförde fler sysselsatta och färre arbetslösa ungdomar. Varje skapat jobb medförde dock stora bortfall i skatteintäkter. Om effekten av de sänkta arbetsgivaravgifterna var mer varaktig (vilket den enligt en studie var), kan emellertid bilden bli något mer fördelaktig när det gäller storleken av skattebortfallet per skapat jobb.

En studie som utnyttjade variation inom ett stort antal länder fann att rehabiliterande insatser och arbetsmarknadsutbildning, särskilt under krisår bidrog till en lägre ungdomsarbetslöshet.

LÄRDOMAR FÖR POLICY

En första lärdom för policy är att tidiga insatser för att identifiera och hjälpa ungdomar med sämre förutsättningar att klara skolan kan motiveras. Ett resultat som pekar tydligt i denna riktning är att mindre klasser kan ge upphov till positiva effekter som är tillräckligt stora för att bekosta den utökade lärartätheten. Sannolikt

blir effekterna av små klasser mest värdefulla om resurstillskotten riktas till elever med dåliga förutsättningar.

Det finns inte så många resultat som avser Uvas som inte är arbetslösa, men det finns vetenskapligt stöd för att IPS (Individual Placement and Support) har positiva effekter för unga med svåra psykiska problem. Eftersom unga med funktionsnedsättningar är en särskilt utsatt grupp, så finns det god anledning att sätta in resurser för att förbättra utfallen för individer i denna grupp.

Det finns betydligt mer kunskap om hur insatser för unga arbetslösa fungerar. Här talar det mesta för att arbetsförmedling (med eller utan kontroll av sökbeteende) liksom subventionerade anställningar har goda effekter, medan effekten av arbetsmarknadsutbildning är tveksam (sannolikt bäst för unga med en bristfällig utbildning) och effekten av tillfälliga offentliga jobb genomgående saknar goda effekter enligt tillgänglig evidens. Dessa resultat säger sannolikt något om vad som kan göras och vad som bör undvikas.

KUNSKAPSLUCKOR OCH BEHOV AV VIDARE FORSKNING

Det finns många kunskapsluckor när det gäller effekter av politik för olika grupper av Uvas. Mest uttalade är dessa luckor för Uvas som inte söker jobb. Delvis återspeglar detta sannolikt att gruppen är mycket heterogen och att det som är effektivt för att lösa en viss typ av problem

inte är det för att lösa andra. Det som framstår som mest angeläget är att identifiera fungerande insatser för den heterogena gruppen av unga med funktionsnedsättningar. Det enda robusta resultat rapporter visar på är att IPS ser ut att vara effektiv för unga med svåra psykiska problem. Men gruppen med funktionsnedsättningar innefattar personer med en mängd andra problem. Här skulle forskning kunna bidra med viktig kunskap för att förbättra situationen för en mycket utsatt grupp av unga. Detta gäller såväl kunskap om insatser för att förhindra att funktionsnedsättningar medför att man hamnar utanför arbetsmarknaden som om insatser för att underlätta övergången från inaktivitet till arbete eller studier. I detta sammanhang betonas också vikten av, för det första, tillgång till data. Det har till exempel länge saknats registeruppgifter om unga i särskolan. För det andra påpekas att många insatser är svåra eller omöjliga att utvärdera på ett trovärdigt sätt utan olika typer av genomtänkta försöksverksamheter. Frånvaro av data och försöksverksamheter kan sannolikt förklara en del av vår bristande kunskap om vilka insatser som fungerar för unga med funktionsnedsättningar.

För unga arbetslösa är kunskapsläget bättre. Det finns en omfattande litteratur, både svensk och internationell, som utvärderar arbetsmarknadspolitik. En del av utvärderingarna avser insatser som riktas uteslutande till unga. Här bedöms kunskapsläget vara gott. Det man möjligen kan efterlysa är mer systematiska studier av effekter för unga av arbetsmarknadspolitiska program som riktas till samtliga arbetslösa.

SUMMARY

The labour market entry of young people is an important process. The lives of young persons are affected in the short term by the opportunity to get a first job, but any problems can also leave lasting scars in longer-run labour market outcomes. A group of young people who are extra interesting are those who neither work nor study (Not in Employment, Education or Training, NEET).

Using Swedish register data and previous research, the report describes the NEET group. The types of policy initiatives that have been used to improve labour market outcomes for people who are or are at risk of ending up in this group are also examined. Knowledge of risk groups may improve the accuracy of targeted interventions for young people for maximum benefits. The report also presents evidence on the effects of different types of policy initiatives according to Swedish and international research.

DESCRIPTION OF THE NEET GROUP

Among young people in Sweden who neither work nor study, there is a clear over-representation of young people with a foreign background, low education and, in particular, with disabilities. The report shows an over-representation of married (but not unmarried) women and from households receiving income support. The shares of NEETs vary over the business cycle in an expected way. Against this background, it is reasonable to expect that young people who have not completed their upper secondary education during the ongoing pandemic will be a particularly vulnerable group.

The report's literature review shows, *first*, that various indicators of a "good" upbringing (environment) predict a lower probability of becoming NEET. Important conditions include both the physical environment and the parents' educational background, labour market history and measures of commitment to the children's

upbringing. *Second*, a number of personal characteristics that signal that you are successful in other dimensions and that you have "good" living conditions, co-vary with a lower risk of not succeeding in the labour market and becoming a NEET (and vice versa). *Third*, the results indicate that certain personality traits or behaviours, preferences and attitudes also co-vary negatively or positively with becoming NEET: having been expelled from school, behavioural problems, low self-esteem, that one considers oneself to have little chance of influencing one's outcomes, to be a smoker and to state that you want or may want to leave school after compulsory schooling, as well as if you are diligent and make an effort, have a positive attitude towards school or perceive yourself as study-oriented. *Fourth*, good educational outcomes and efforts are associated with a reduced risk of becoming NEET (and vice versa for school failures). Previous experiences from the labour market also co-vary with NEET status.

Previous unemployment is associated with a greater probability of becoming NEET, while the reverse is true for having previously worked or having recently studied. In applicable parts, Swedish data show similar patterns as those found in the international literature.

The description of the NEET group with Swedish data shows persistent regional patterns, where local labour markets with low (or high) levels of NEET in a given year also historically often have had relatively low (or high) NEET levels. Furthermore, average characteristics among the regions' inhabitants seem to co-vary with the proportion of NEETs to a greater extent than the regions' business structure in terms of diversification or industry orientation.

Swedish data also show that a large proportion of those who were NEETs in a given year are not NEETs in the next year, but a significant proportion of those who are NEETs for at least three years, are NEETs also as long as ten years. The probability of leaving the NEET group is significantly lower among young people with a disability. These often remain in the NEET group for a very long time. NEETs who are jobseekers at the Swedish Public Employment Service, on the other hand, leave the NEET group faster than those who are not registered jobseekers.

Finally, those who were NEETs for at least one year are employed to a lesser extent both in the short and long run, and have, on average, lower earnings than young people who were not NEETs in the same year. The differences between those who in a given year were NEETs and those who worked or studied in the same year are large even in the long run. We have only found a few studies in international research that examine whether early periods of neither working nor studying seem to be associated with worse future labour

market outcomes ("scarring"). However, the few results the report has identified suggest that this is the case.

EFFECTS OF POLICY TO HOLD DOWN OR REDUCE THE NUMBER OF NEET

One way of trying to reduce the number of NEETs is to take measures for young people to complete school, including early interventions aimed at young people from vulnerable groups. It is therefore important that young people in need of support are identified early.

A number of studies show that smaller classes improve school performance. In general, young people with learning difficulties seem to benefit from attending the regular school system up to and including the upper secondary school level. Special education and special schools can also sometimes be effective, although the evidence is not as clear-cut as the evidence concerning class size. Targeted interventions for vulnerable groups in school have also been shown to reduce the proportion who do not complete upper secondary school. Off-schedule community service can also improve school-related outcomes. Financial support for families with children in "risk groups" may contribute to an improved attendance at school if the support is conditional ("Learnfare"). However, neither support teaching nor study and career guidance seem to show clear results.

Mentoring programs, where young people have long-term relationships with adults other than their parents, have sometimes been shown to give good results. These effects are best when the relationship is close and personal. This suggests that socialising, and not just homework help and school-related conversations, can be important. A key prerequisite is that the mentor is trained for the task. The return of participation in apprenticeship programs can be considerable. One problem with apprenticeship

programs is that they are rarely targeted at the weakest. However, there are some examples of "constructed" apprenticeships that can be valuable.

Swedish research shows that extended upper secondary vocational education with increased theoretical content led to a reduced proportion of students with full upper secondary school grades for young people with low primary school grades and from non-academic homes. Nor was there any reduced risk of unemployment for those who had started a longer and more theoretical career path. For students with low primary school grades, the new upper secondary school tracks instead seem to have entailed an increased risk of unemployment.

People with disabilities are over-represented among young people who neither work nor study. Our review shows that there is good scientific support for IPS (Individual Placement and Support) contributing to better outcomes for young people with severe mental health problems in terms of a number of employment-related outcomes. There is also some evidence suggesting that CBT (Cognitive Behavioural Therapy) for the same group can be an effective complement to more labour-market oriented interventions.

According to the results reported, job-search assistance (with or without monitoring of the jobseekers) usually give positive results both in the short and long term, while monitoring/control gives a short-term positive employment effect but negative long-term effects on labour force participation.

According to cited studies, subsidised employment has predominantly positive effects on employment, but usually no or a negative effect on the transition to studies. No identified study finds positive effects for young people who have participated in temporary public jobs.

One survey shows that the programme effects generally look worse in countries with strict employment protection, and that both subsidised jobs and employment initiatives are associated with significant crowding-out effects. The same survey also claims that labour market training has better effects with a longer follow-up horizon and that programmes that do not lead to a degree should be a maximum of 5–6 months long.

Concerning labour market training for young people, estimated employment impacts of classroom-based programs are mixed (both positive and negative estimated effects). Studies comparing training programs with other types of interventions tend to show that training has better effects than temporary public jobs, but worse effects than subsidised employment.

A number of Swedish studies of programmes targeted at unemployed young people found essentially no long-term effects. This long-term (near) zero effect in the studies was usually the result of an estimated pre-programme effect that speeded up the transition from unemployment (young people who would enter the program avoided this by finding a job) and a lock-in effect during programme participation.

Studies of the effects of reduced payroll taxes for young people in Sweden indicate that lower payroll taxes led to more employed and fewer unemployed young people. However, every job created resulted in large losses in tax revenues. This conclusion may to some extent be modified if the effect of the lower payroll taxes is more persistent (which it was according to a recent study).

A study that exploited variation in a large number of countries found that rehabilitative initiatives and labour market training, especially during crisis years, contributed to lower youth unemployment.

LESSONS FOR POLICY

A first lesson for policy is that early efforts to identify and help young people with poorer conditions to pass school can be justified. One result that clearly points in this direction is that smaller classes can give rise to positive effects that are large enough to pay for the increased teacher density. The effects of small classes are likely to be most valuable if the resource additions are aimed at students with poorer conditions.

There are not many results concerning NEETs that are not actively looking for a job, but IPS (Individual Placement and Support), according to scientific evidence, has positive effects for young people with severe mental health problems. As young people with disabilities are a particularly vulnerable group, there is good reason to invest resources to improve the outcomes of individuals in this group.

There is much more knowledge about policy initiatives for young unemployed people. Here, most evidence suggests that job-search assistance (with or without control of search behaviour) as well as subsidised employment have good effects, while the evidence for impact of labour market training is mixed (probably best for young people with a low level of education) and temporary public jobs generally lack positive estimated effects.

KNOWLEDGE GAPS AND NEED FOR FURTHER RESEARCH

There are many knowledge gaps regarding the effects of policies for different groups of NEETs. Most pronounced are the gaps for NEETs who are not looking for a job. In

part, this probably reflects that the group is very heterogeneous and that what is effective in solving a certain type of problem is not in solving others. What appears to be most important is to identify working policy initiatives for the heterogeneous group of young people with disabilities. The only robust result is that IPS seems to be effective for young people with severe mental health problems. But the group with disabilities includes people with a variety of other problems. Here, research could contribute important knowledge to improve the situation for a very vulnerable group of young people. This applies both to knowledge of policy initiatives to prevent disabilities from being excluded from the labour market and to policy initiatives to facilitate the transition from inactivity to work or study. In this context, firstly, the importance of access to data should be stressed. For example, there has long been a lack of register information on young people in special schools. Secondly, many policy initiatives are difficult or impossible to evaluate in a credible way without various types of well-thought-out pilot studies. The lack of data and pilots can probably explain part of our lack of knowledge about which interventions work for young people with disabilities.

For young unemployed people, the state of knowledge is better. There is an extensive literature, both Swedish and international, which evaluates labour market policy. Some of the evaluations concern initiatives that are targeted exclusively at young people. Here, the state of knowledge is good. What could possibly be called for are more systematic studies of the effects for young people of labour market policy programmes targeted at all unemployed.

1. INLEDNING

Ungas etablering på arbetsmarknaden är en betydelsefull process, inte minst eftersom nästan alla ska ta klivet från skolan till arbetslivet. Det är därför många som påverkas av hur smidigt övergången fungerar. För det första påverkas de ungas livssituation kortsiktigt av de första utfallen på arbetsmarknaden: hur länge måste man vänta på den första anställningen? Hur hög är lönen man får? Är det ett bra jobb med anställningstrygghet? Det spelar, för det andra, stor roll om eventuella problem är snabbt övergående eller om de lämnar bestående spår i hur det går på arbetsmarknaden även på längre sikt. Exempelvis är detta betydelsefullt för hur man ska bedöma de sannolika konsekvenserna för dem som i dag ska ta steget in på den svenska arbetsmarknaden mitt under den pågående coronakrisen. Denna innebär med all sannolikhet att fler unga än vanligt får en längre väg in på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns också unga som inte försöker att ta sig in på arbetsmarknaden. De ekonomiskt inaktiva unga är dels de som försöker men inte lyckas få ett jobb – de unga arbetslösa – dels de inaktiva som inte försöker skaffa sig ett jobb. Det senare kan ha många förklaringar. En del av dem har ekonomiska möjligheter att även utan att ha ett jobb exempelvis finansiera en längre utlandsresa efter gymnasiet. En del unga låter bli att söka jobb eftersom de är heltidsstuderande. Men många som inte försöker hitta ett jobb är inaktiva av andra skäl. Man har försökt söka jobb utan framgång och givit upp, man har misslyckats i skolan och bedömer att man inte har en chans att få ett jobb, och söker därför inte heller. Man kan ha missbruksproblem eller andra sociala problem och därför inte söka jobb. Man kan ha en funktionsnedsättning, och

därför bedöma sig ha det så svårt att få ett jobb att man låter bli att söka. Om det finns långsiktiga negativa konsekvenser av att inte få jobb för dem som försöker, så verkar det sannolikt att även de som inte försöker skaffa sig ett jobb kan få långsiktiga problem av detta.

Det finns en relativt omfattande litteratur som undersöker de långsiktiga konsekvenserna av ungdomsarbetslöshet. Ett standardresultat i den litteraturen är att ungdomsarbetslöshet har långsiktiga effekter på framtida arbetsmarknadsutfall.¹ Vi vet emellertid betydligt mindre om de framtida konsekvenserna av att som ung inte ens söka jobb.

Under senare år har dock ett ökat intresse riktats mot gruppen av unga som varken arbetar eller studerar (Uvas). Den gruppen innefattar såväl unga arbetslösa (men inte de heltidsstuderande) som unga som inte heller söker jobb. Uvas är potentiellt ett bättre mått på risk för marginalisering än arbetslöshet bland unga: unga arbetslösa heltidsstuderande exkluderas från måttet medan unga som står så långt från arbetsmarknaden att de inte ens söker jobb inkluderas.

I den här rapporten ger vi en samlad bild av vilka som är eller riskerar att bli Uvas. Det senare är kunskap som kan öka möjligheterna att (tidigt) identifiera riskgrupper och på så sätt förbättra träffsäkerheten i riktade insatser mot unga så att de gör som mest nytta. Vi gör också en genomgång av vilka insatser som – åtminstone historiskt enligt tillgänglig forskning – varit framgångsrika eller ej.

¹ Se exempelvis Glatt & Wunnawa (2018).

Den här rapporten består av två delar. Vi inleder med en beskrivande del, som huvudsakligen utifrån svenska registerdata ger en utförlig bild av gruppen unga som varken arbetar eller studerar i Sverige. Därefter redovisar vi en systematisk översikt av forskningsläget inom såväl svensk som internationell forskning. Den senare delen är i sin tur indelad i två övergripande teman: studier som beskriver och analyserar riskgrupper och riskfaktorer samt studier av effekter av policy för unga.



2. UNGA I SVERIGE SOM VARKEN ARBETAR ELLER STUDERAR

Vi börjar med att diskutera definitionen av gruppen unga svenskar som varken arbetar eller studerar (Uvas) och hur vi kan identifiera denna grupp med hjälp av våra registerdata. Därefter beskriver vi gruppen och dess utveckling över tid. Utgångspunkten för avsnittet är 1) vilka grupper är eller riskerar att bli Uvas, 2) hur länge olika grupper kvarstår som Uvas, samt 3) hur framtida arbetsmarknadsutfall ser ut för olika grupper av individer som i varierande grad har varit Uvas. Beskrivningen avser också utvecklingen över tid av gruppen Uvas uppdelad i två delar: de som söker arbete (arbetslösa arbetssökande) och de "helt inaktiva". Vi kan naturligtvis inte veta i vilken utsträckning individer faktiskt söker efter arbete – den typen av information finns inte i register. Vi kan dock via data från Arbetsförmedlingen (Af) se vilka individer som är registrerade som arbetssökande. I denna studie säger vi därför att personer som deltar i arbetsmarknadsprogram eller som är inskrivna som öppet arbetslösa vid Arbetsförmedlingen söker arbete, medan vi klassificerar dem som inte studerar och som inte återfinns i Arbetsförmedlingens register som "helt inaktiva".

Beskrivningen baseras på egna beräkningar utifrån registerdata från SCB och Arbetsförmedlingen. De data vi använder täcker perioden 1992–2017. Där det är relevant gör vi också beskrivningar för olika grupper (exempelvis utifrån kön, ålder, ursprung, utbildningsnivå och region).²

² Definitioner av de variabler som vi har använt ges vidare i Bilaga 2.

2.1 Uvas – definition och mätning

Gruppen unga som varken arbetar eller studerar (Uvas) innehåller ungdomar som saknar arbete och som inte deltar i studier, men som står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Vi kallar denna delmängd av gruppen Uvas för ”arbetsökande”. Gruppen innehåller också unga som varken arbetar eller studerar och som inte heller aktivt försöker att ändra på detta. I denna rapport kallar vi dessa individer ”helt inaktiva” Uvas.

Gruppen Uvas definieras alltså utifrån vad individerna i gruppen inte gör. Det finns därför goda skäl att tro att gruppen Uvas är mycket heterogen i termer av vad individerna i den faktiskt gör. Detta gäller sannolikt särskilt dem som är ”helt inaktiva”, det vill säga de som inte aktivt söker arbete. Här återfinns exempelvis både unga som har givit upp försöken att hitta ett arbete och unga backpackers som medvetet valt att tillfälligt varken arbeta eller studera därför att de har ett sabbatsår mellan gymnasiet och högre studier. Vissa är sjuka medan andra har en funktionsnedsättning som gör att de inte kan ta eller få ett arbete. Men här återfinns även tillfälligt tjänstlediga eller nyanlända.

Men även de som tillhör Uvasgruppen och som aktivt söker arbete, är heterogen – de flesta har korta arbetslöshetstider, men en mindre grupp har länge och utan framgång sökt arbete. Sammantaget innebär detta att man svårigen kan tänka sig att det bland de ekonomisk-politiska insatserna för individer i gruppen ska finnas någon mirakelkur, lika för alla.

Det faktum att gruppen är så heterogen har av en del forskare också använts som ett argument för att det inte är ändamålsenligt att fokusera

intresse på den (Cavalca, 2016; Furlong, 2006; Maguire, 2015; Serracant, 2014; Yates & Payne, 2006). Flera av dessa kritiker av att man använder begreppet Uvas argumenterar också för att det kan medföra stigmatisering samt att politiken, om den styrs av mål för antalet Uvas, riskerar att i alltför stor utsträckning fokusera på de personer inom Uvas-gruppen som står relativt nära arbetsmarknaden och som därför med mindre insatser kan fås att övergå till arbete eller studier. Det finns dock även goda argument för att studera just gruppen Uvas snarare än att exempelvis använda det vanliga arbetslöshetsmättet när man vill få en uppfattning om omfattningen av unga som står utanför arbetsmarknaden och som har (potentiellt) svårt att få arbete – till detta återkommer vi nedan.

När man vill identifiera gruppen i data och mäta dess storlek finns det två möjliga datakällor. En av dessa källor är urvalsundersökningarna i arbetskraftsundersökningarna (AKU). I dessa tillfrågas ett urval av individer om sin arbetsmarknadsstatus, och svaren kan användas för att identifiera vilka som under en given mätvecka arbetade eller studerade och vilka som inte gjorde det. Fördelen med denna undersökning är framförallt att resultaten är tillgängliga med kort tidsmässig eftersläpning. En uppenbar nackdel följer av att AKU är en urvalsundersökning: resultaten kan endast i begränsad utsträckning brytas ned på mindre enheter (till exempel efter ålder, ursprung eller bostadsregion).

Det andra sättet att identifiera gruppen Uvas utgår ifrån registerinformation. Med detta tillvägagångssätt används information från olika inkomst- och utbildningsregister för att fastställa vilka som arbetat eller studerat under ett visst år. Övriga – det vill säga de som i registerdata varken återfinns i studier eller som har inkomster från arbete – kommer då att definieras som Uvas. I Sverige har metoden använts i ett flertal

sammanhang.³ Särskilt inflytelserikt har ett mått som utvecklats av Temagruppen Unga i arbetslivet (2011) varit. Detta mått inkluderar de personer som under ett år inte har någon inkomst som tyder på att man har förvärvsarbetat samt att man inte heller förekommer i något register som indikerar att man har deltagit i någon utbildning under året. Därutöver innehåller gruppen unga som har en sammanlagd förvärvsinkomst under ett prisbasbelopp. Personer som har arbetspendlat till Danmark eller Norge samt de som deltagit i svenska för invandrare (SFI) 60 timmar eller mer under ett år exkluderas. Våra beräkningar i den här rapporten utgår ifrån Temagruppens mått.⁴

2.1.1 UVAS OCH UNGDOMSARBETSLÖSHET

I en svensk kontext har över tid ett ökat intresse riktats mot att följa Uvas, och parallellt med detta har ett antal problem med att använda ungdomsarbetslösheten som ett mått på arbetsmarknadsrelaterade problem bland unga påtalats.⁵

När det gäller ungdomsarbetslösheten (mätt via AKU) är den sannolikt ett mindre bra mått på risken för ungas marginalisering eftersom, för det första, en stor del av ungas arbetslöshetsperioder är korta och i praktiken inte har någon större betydelse för ungas etablering på arbetsmarknaden på längre sikt och, för det andra, en stor andel av de arbetslösa ungdomarna är heltidsstuderande (både gymnasiala och post-gymnasiala studier).⁶ Ytterligare en komplikation (som dock lätt kan undvikas) är att arbetslöshetsstalet i normalfallet relateras

till arbetskraften i de relevanta åldrarna. Eftersom en stor andel av ungdomarna studerar (och därmed inte ingår i arbetskraften om de inte är arbetsökande) är det lätt att feltolka arbetslöshetsgraden bland unga. Om arbetslösheten bland vuxna är sju procent betyder detta också ungefärligen att sju procent av den vuxna befolkningen är arbetslösa, eftersom de flesta vuxna också deltar i arbetskraften. Om ungdomsarbetslösheten är 20 procent betyder detta dock långt ifrån att var femte ungdom är arbetslös. Detta eftersom arbetskraftsdeltagandet (andelen som arbetar eller som söker arbete som andel av befolkningen) bland ungdomar är betydligt lägre än bland vuxna.⁷

Uvas-mättet bör, med sina fel och brister, ändå vara en bättre indikator på risken för marginalisering. För det första räknas inte heltidsstuderande arbetslösa in. Dessa torde i genomsnitt stå ganska nära arbetsmarknaden. I själva verket är det exempelvis inte orimligt att tro att arbetslösa gymnasieelever kan stå närmare arbetsmarknaden relativt jämnåriga gymnasieelever som inte söker jobb, men som därför inte räknas med i arbetskraften och följaktligen inte heller räknas som arbetslösa. Uvas-mättet inkluderar dock även de ungdomar som inte söker jobb (och som varken arbetar eller studerar). I genomsnitt är detta sannolikt en grupp ungdomar som står väl så långt ifrån arbetsmarknaden som de arbetslösa (även om Uvasgruppen är heterogen och sannolikt även innehåller ungdomar utan förväntade arbetsmarknadsproblem). Detta undersöker vi i kommande avsnitt.

3 Se exempelvis Ungdomsstyrelsen (2005, 2008, 2012); Socialstyrelsen (2006, 2010); Temagruppen Unga i arbetslivet (2011, 2012a, 2013, 2014a, 2017a, 2017b, 2017c); Arbetsförmedlingen (2013); Engdahl & Forslund (2016); Liljeberg & Vikman (2018).

4 Vi har dock inte tillgång till uppgifter om arbetspendling till Norge eller Danmark. Detta innebär att vi överskattar antalet Uvas något. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2019) uppskattar att antalet arbetspendlare kan vara omkring 15 000 personer. Vi kan inte heller identifiera de ungdomar som går i särskolan. Detta kan medföra en inte försumbar överskattning av antalet Uvas i gymnasieålder (SOU 2013:74).

5 Se exempelvis diskussionen av ungdomsarbetslösheten i Engdahl & Forslund (2016) eller SCB (2013).

6 I februari 2020 var exempelvis enligt AKU antalet arbetslösa ungdomar i åldern 15-24 år 140 000. Av dessa var 101 000 heltidsstuderande.

7 Arbetskraftsdeltagandet bland personer 45-54 år, år 2019 var 93,3 procent, medan motsvarande andel bland 15-19-åringar var 37,4 procent och bland 20-24-åringar 71,4 procent (AKU).

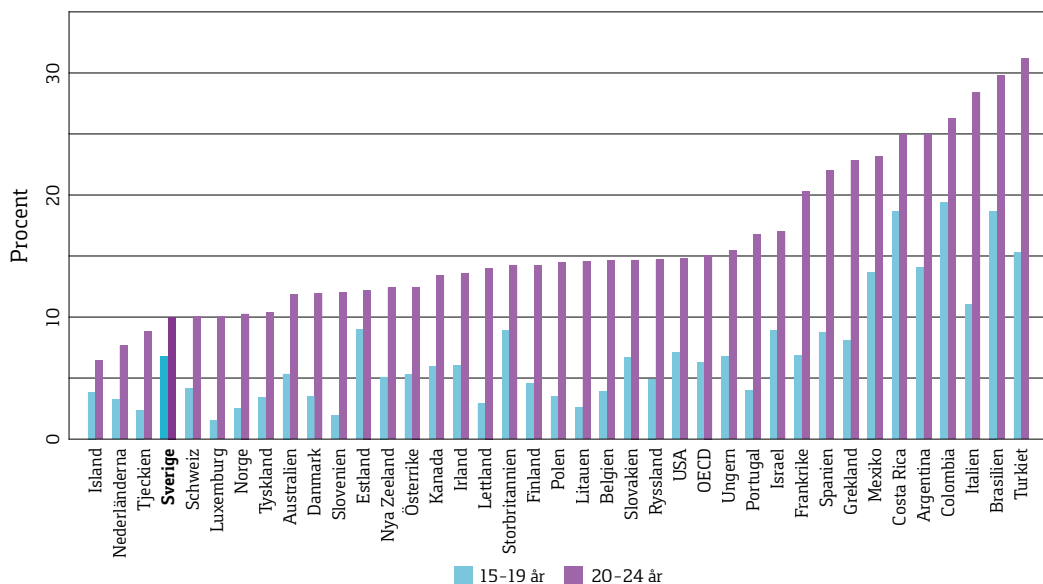
2.2 Hur har gruppen unga som varken arbetar eller studerar utvecklats över tid?

Ur ett internationellt perspektiv är andelen Uvas i Sverige lågt (Figur 1). Enligt internationellt jämförbara siffror från OECD låg andelen Uvas i Sverige på omkring 10 procent bland 20–24-åringar⁸ medan snittet i OECD-länderna var 15 procent. I de övriga nordiska länderna (med undantag av Island) låg andelen Uvas

samma år på mellan 10–14 procent, medan flera europeiska länder (Frankrike, Spanien, Portugal och Grekland) hade andelar över 20 procent. Italien sticker ut som det europeiska landet med högst andel Uvas bland både 15–19-åringar (11 procent) och 20–24-åringar (29 procent).

Under den senaste tioårsperioden har andelen Uvas enligt Eurostats officiella statistik minskat något i både Sverige (från cirka 11,5 till 8 procent) och som genomsnitt inom EU:s medlemsländer (från 18 till 14,5 procent). Sverige har dock över denna period haft en jämförelsevis låg andel Uvas – tydligt lägre än EU-snittet, och bland det lägsta i även i jämförelse med våra närmaste nordiska grannländer (Figur 2).

Figur 1. Andel Uvas 2018 i olika länder⁹

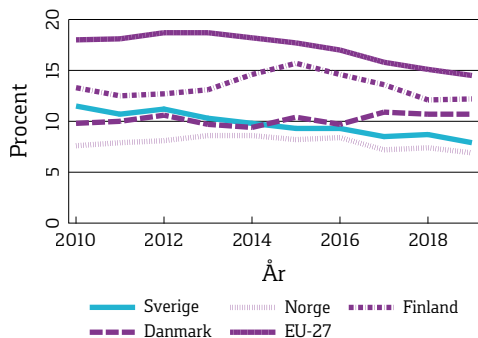


Källa: OECD

8 I både OECD:s och Eurostats databaser redovisas unga i åldersintervallet 20–24 år. Vi har i övriga figurer i denna rapport valt att redovisa Uvas i åldersintervallet 20–25 år.

9 <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>

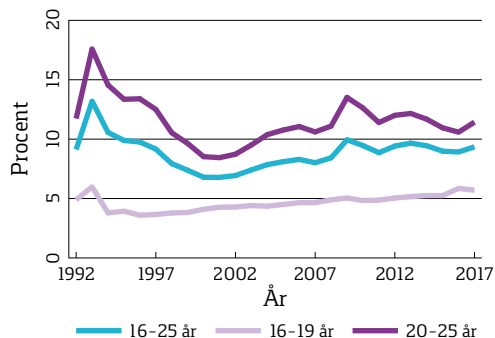
Figur 2. Andel Uvas i Norden och EU-27, 2010-2019¹⁰



Källa: Eurostat

Ser vi istället till enbart Sverige samt studerar en längre tidperiod, 1992-2017,¹¹ finner vi att andelen Uvas bland unga 16-25 år har varierat över tid, med tydliga toppar i samband med försämrade konjunkturlägen. Under de senaste 20 åren har andelen Uvas bland 16-25-åringar varierat på nivåer på omkring 8-11 procent av befolkningen i samma åldersintervall (Figur 3). Några ytterligare grundläggande slutsatser kan dras utifrån figuren. För det första är andelen som varken arbetar eller studerar bland personer i gymnasieålder, 16-19 år, betydligt lägre och håller en jämnare nivå över tid jämfört med äldre åldersgrupper (20-25 år i detta fall). Det är naturligtvis en följd av att de flesta i åldersgruppen 16-19 befinner sig i gymnasieutbildning. För det andra är andelen Uvas tydligt konjunkturberoende för dem som lämnat gymnasieålder. Den ekonomiska krisen under 90-talet framträder tydligt i figuren, med nivåer på som högst 18 procent Uvas bland 20-25-åringar 1993, liksom en tydlig ökning av andelen Uvas i spåren av finanskrisen 2008-2009. På motsvarande sätt kan man se (förvisso mindre) nedgångar av andelen Uvas i perioder av högkonjunktur runt åren 2000 och 2007.

Figur 3. Andel Uvas efter ålder, 1992-2017



Mot denna bakgrund är det rimligt att förvänta att unga som lämnat gymnasiet kommer att vara en särskilt utsatt grupp i spåren av coronapandemin 2020.

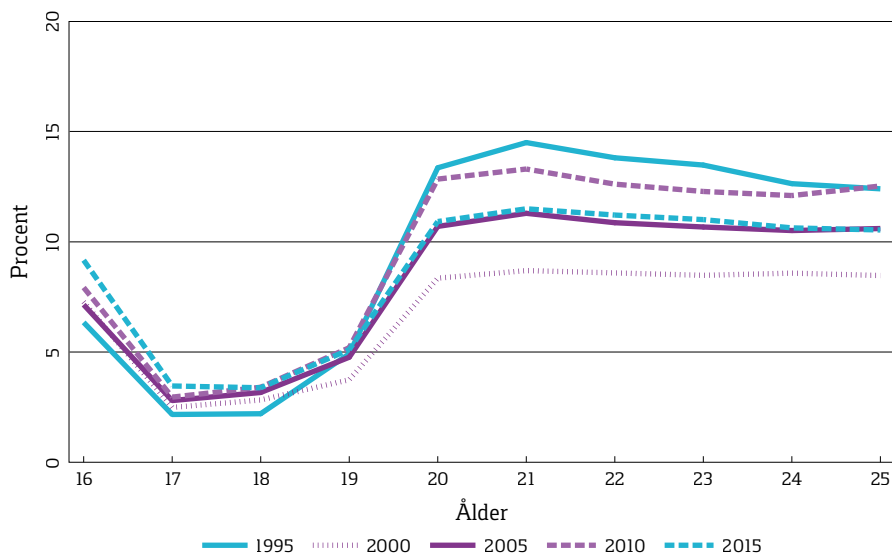
Ett alternativt sätt att grafiskt illustrera hur andelen Uvas varierat över tid och ålder ges i Figur 4. Andelen Uvas för olika åldrar i ettårsklasser ges längs den horisontella axeln. Figuren visar att andelen Uvas generellt är låg i åldersspannet 16-19 år, men ökar kraftigt då de unga lämnar gymnasieålder vid 19-20 år.¹² Vi kommer därför i den del av den här rapporten som utgörs av Uvas-beskrivningar utifrån registerdata att fokusera på ungdomar i åldersintervallet 20-25 år, där andelen Uvas är betydligt högre. Ett resultat som också framgår av denna figur är att andelen Uvas bland 20-25-åringar ökar snabbt i samband med lågkonjunkturer. Linjerna som visar andelen Uvas 1995 (de närmaste åren efter 90-talskrisen) och 2010 (i anslutning till finanskrisen) ligger på högre nivåer jämfört med övriga år, medan andelen Uvas var förhållandevis låg år 2000 (högkonjunktur under detta år).

¹⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#The_transition_from_education_to_work

¹¹ Egna beräkningar baserade på registerdata från SCB och Arbetsförmedlingen.

¹² Att andelen Uvas ser ut att vara högre för 16-åringar beror på begränsad datatillgång för denna åldersgrupp. Vi saknar delvis uppgifter om deltagande i studier och särskola för 16-åringar och har därför inte samma möjlighet att exkludera alla som studerar.

Figur 4. Andel Uvas efter ålder i ettårsklasser, 1995-2015



2.2.1 VILKA GRUPPER AV UNGA ÄR UVAS?

I detta avsnitt beskriver vi på gruppnivå vilka som är Uvas. Vi jämför unga i samma åldrar som är Uvas respektive inte är Uvas med avseende på deras genomsnittliga egenskaper som vi har information om via registerdata. Vi håller oss här på en genomsnittlig och beskrivande nivå och uttalar oss enbart om samvariation mellan individegenskaper och att varken arbeta eller studera, inte orsakssamband.

Unga som är Uvas respektive inte Uvas skiljer sig åt på flera sätt i termer av genomsnittliga egenskaper, och särskilt ursprung, utbildningsnivå och funktionsnedsättning sticker ut.¹³ Ett förtydligande om hur vi använder begreppet funktionsnedsättning bör dock nämnas redan här. I denna studie använder vi fortsättningsvis

begreppet "funktionsnedsättning" som ett samlingsnamn för personer som av olika skäl har nedsatt arbetsförmåga. Vi definierar det utifrån förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (registrerat hos Arbetsförmedlingen), mottagande av förtidspension/aktivitetsstöd och/eller mottagande av handikappersättning. Det betyder alltså att gruppen är mycket heterogen i termer av arbetsförmåga, och består av personer som kan ha mycket varierande grad av såväl fysiska som psykiska hinder att arbeta. Vi väljer dock att genomgående enbart använda beteckning "funktionsnedsättning" snarare än t.ex. "person med fysiskt eller psykiskt nedsatt arbetsförmåga".¹⁴

Unga som varken arbetar eller studerar utgörs i betydligt högre grad av personer födda utanför

¹³ I Tabell B1 i bilaga visar vi genomsnittliga egenskaper för olika åldersgrupper år 2017.

¹⁴ Vi definierar funktionsnedsättning på följande vis: personer som vid något tillfälle under perioden 1992-2017 har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som registrerats i Arbetsförmedlingens datalager, och/eller har mottagit ersättning i form av förtidspension, aktivitetsstöd eller handikappersättning under samma period bedöms ha en funktionsnedsättning oavsett vilket år eller period vi studerar. Denna definition riskerar att överskatta andelen med en funktionsnedsättning ett givet måttår, då vi inkluderar alla som någon gång under hela perioden har uppfyllt ovanstående krav. Det finns dock sannolikt en viss eftersläpning vad gäller bedömning och registrering av olika former av funktionsnedsättningar samtidigt som många funktionsnedsättningar inte är övergående tillstånd. Inkluderar vi enbart individer som det givna måttet har tagit emot någon form av ekonomiskt stöd riskerar vi att istället underskatta andelen som i praktiken har en funktionsnedsättning. Vår bedömning är att vi kommer närmare den faktiska andelen med funktionsnedsättning med den definition vi använder här.

Sverige. Omkring 4 av 10 i åldrarna 16–25 och som var Uvas år 2017 var födda utanför Sverige, och en knapp tredjedel av alla Uvas var födda utanför Europa. Bland dem som inte var Uvas var 14 procent födda utanför Sverige, och var tionde född utanför Europa. Det är dock lika vanligt att ha minst en förälder född utanför Sverige bland inrikes födda Uvas respektive inrikes födda icke Uvas.

Genomsnittlig utbildningsnivå skiljer sig också åt tydligt mellan de som är Uvas och de som arbetar eller studerar. I detta avseende är det mest relevant att jämföra dem som är 20–25 år, eftersom de flesta som är under 20 fortfarande befinner sig i gymnasieutbildning. Hälften av dem som varken arbetade eller studerade 2017 (och som var 20–25 år) hade enbart avslutat grundskolan. Cirka 9 procent hade genomgått en eftergymnasial utbildning. Bland dem som inte var Uvas hade 11 procent högst en grundskoleutbildning, medan cirka en tredjedel hade genomfört en eftergymnasial utbildning. Skillnaden i genomsnittlig utbildningsnivå mellan Uvas och icke Uvas kan dessutom antas öka för äldre åldersgrupper eftersom de som är 20–25 år i viss utsträckning kan antas delta i eftergymnasiala utbildningar som inte avslutats vid 25 års ålder, och därför räknas som gymnasieutbildade i detta fall. Gruppen Uvas kan i betydligt lägre grad förväntas delta i eftergymnasiala utbildningar då hälften inte fullbordat en gymnasieutbildning.

Tydligt är också att personer som är Uvas i betydligt högre grad tar emot försörjningsstöd (eller bor i hushåll som tar emot försörjningsstöd). Detta resultat är dock möjligen mindre förvånande då personer som är Uvas per definition saknar inkomster från förvärvsarbete, och alltså i högre grad kan förväntas vara i behov av olika former av offentliga transfereringar. Vissa skillnader förekommer även vad gäller mottagande av andra former av offentliga transfereringar, men där de som inte är Uvas

mottar stöd i högre utsträckning. Inte heller det är förvånande eftersom dessa stöd delvis är relaterade till individens förvärvsinkomst och alltså förutsätter en viss period av arbete för att vara tillgängliga på någon högre nivå (exempelvis sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning). De som är Uvas är inte berättigade i motsvarande grad som de som har förvärvsarbetat under en period.

Bland unga Uvas 20–25 år har nästan en tredjedel någon form av funktionsnedsättning. Motsvarande andel bland de som inte är Uvas var fem procent. Att det är en stor skillnad mellan grupperna i detta avseende är inte särskilt förvånande eftersom de som mottar aktivitetsstöd inte fullt ut har möjlighet att förvärvsarbeta och därmed till stor del återfinns i Uvas-gruppen.

Vissa förväntade skillnader förekommer vad gäller föräldrars utbildning, sysselsättningsstatus, förvärvsinkomster och ursprung. Uppgifter om föräldrar ska dock tolkas med viss försiktighet. I vissa fall saknas uppgifter för att föräldern inte längre förekommer i registerdata. T.ex. kan föräldern bo utomlands, vara för gammal för att finnas i registren eller vara avliden. Det är också betydligt vanligare att uppgifter om föräldrar saknas bland utrikes födda. Särskilt uppgiften om föräldrars utbildningsnivå är bristfällig och ska inte tolkas mer än i termer av riktning. Givet detta kan vi ändå se skillnader som går i förväntad riktning. Bland unga Uvas är det vanligare att ha lågutbildade föräldrar, och som i lägre grad förvärvsarbetar och som har lägre inkomster av arbete. Särskilt stor är skillnaden i dessa avseenden vad gäller mödrar. Tydligast är skillnaden med avseende på ursprung, där unga med föräldrar som varken arbetar eller studerar i betydligt högre grad är födda utanför Europa.

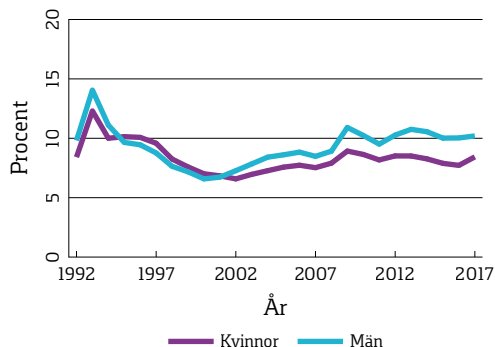
Sedan omkring år 2000 har en större andel män än kvinnor varit Uvas. Andelen Uvas

bland män har också ökat mer i samband med kraftiga konjunktur nedgångar. En tänkbar förklaring till det är att kvinnor i högre grad väljer att studera på eftergymnasial nivå.¹⁵

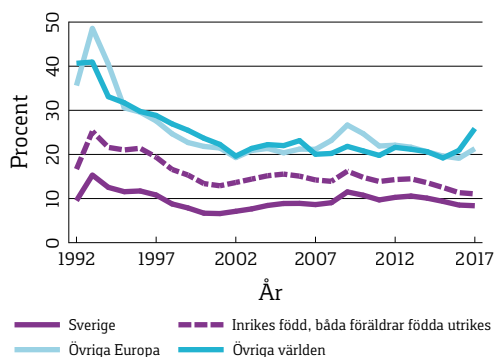
Om vi studerar fördelningen av födelseregioner för personer (20–25 år) som var Uvas år 2017 finner vi att majoriteten är födda i Sverige (61 procent). Utrikes födda är dock överrepresenterade bland Uvas i förhållande till andelen utrikes födda i befolkningen i samma ålder. År 2017 var andelen utrikes födda i befolkningen 20–24 år 19 procent¹⁶, medan motsvarande andel bland de som varken arbetar eller studerar var 39 procent.¹⁷ Andelen Uvas bland 20–25-åringar födda i Sverige har sedan år 2000 varierat mellan cirka 7–11 procent. Bland de inrikes födda vars båda föräldrar är födda utanför Sverige har dock andelen Uvas varit tydligt högre (11–15 procent). Andelen Uvas bland utrikes födda i samma åldersintervall har varit dubbelt så hög som bland inrikes födda (cirka 20 procent, med en topp på 26 procent bland personer födda i övriga Europa år 2009). Den ökade andelen Uvas bland 20–25-åringar födda utanför Europa åren 2016–2017 kan härledas till det stora inflödet av migranter med ursprung i Syrien och Afghanistan som skedde år 2015.

Bland samtliga 20–25-åringar 2017 hade de flesta en avslutad gymnasieutbildning eller en eftergymnasial utbildning.¹⁸ Ungefär 16 procent hade en avslutad grundskoleutbildning som högsta uppnådda utbildningsnivå. Det är dock inom denna grupp vi finner den högsta andelen Uvas. Av samtliga 20–25-åringar som var Uvas år 2017 återfanns fler än hälften inom gruppen med lägst utbildning (figur B2 bilaga 2).

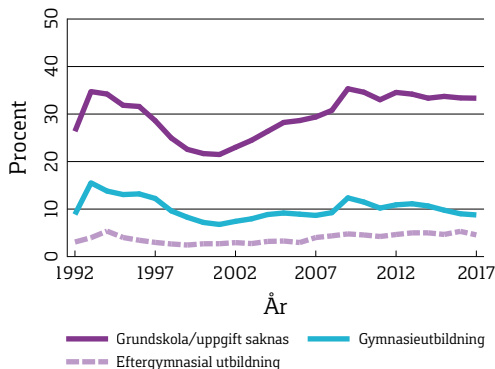
Figur 5. Andel Uvas efter kön, 1992–2017



Figur 6. Andel Uvas, 20–25 år, efter födelseregion, 1992–2017



Figur 7. Andel Uvas 20–25 år, efter utbildningsnivå, 1992–2017



15 I bilaga 2, Figur B1 visas andelen kvinnor och män som mottagit studiestöd på någon nivå under perioden 1992–2017. Under hela den studerade perioden är det vanligare bland kvinnor än bland män att motta studiestöd.

16 SCB, statistikdatabasen. SCB redovisar åldersintervallet 20–24 år, medan vi valt att studera 20–25-åringar.

17 I våra registerbaserade beskrivningar har vi valt att exkludera personer födda i Norden men utanför Sverige. Skälet till det är följande. Dessa utgör i absoluta tal en mycket liten del av samtliga Uvas och påverkar inte genomsnittliga resultat i mer än marginell utsträckning. Vi har dock sannolikt i högre grad bristfällig information om just denna grupp då vi saknar uppgifter om arbetspendling till våra nordiska grannländer.

18 56 respektive 28 procent år 2017 (egna beräkningar).

I Figur 7 redovisar vi andelen Uvas bland samtliga unga (20–25 år) under perioden 1992–2017 fördelat efter utbildningskategori. Inom gruppen med högst grundskola varierade andelen Uvas mellan 20–35 procent. Motsvarande andel bland de med en avslutad gymnasieutbildning var 6–14 procent, och bland de med en avslutad eftergymnasial utbildning 2–5 procent.

Analogt med tidigare resultat kan vi även här se att det är de som i genomsnitt kan antas ha svagast ställning på arbetsmarknaden som är mest känsliga för konjunktursvängningar. Sålunda ökar andelen Uvas mer i samband med lågkonjunktur bland dem med lägst utbildning.

2.2.2 ARBETSSÖKANDE OCH INAKTIVA UVAS

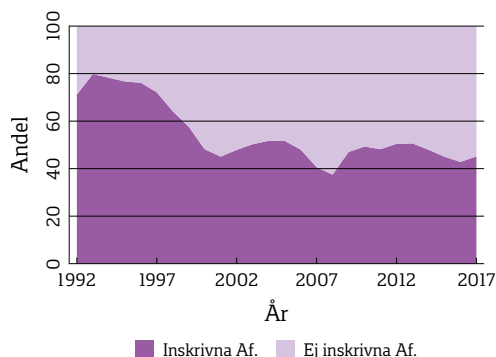
Bland dem som är Uvas återfinns personer som aktivt söker jobb eller som försöker ta sig in på en utbildning, men även de som av olika skäl har begränsad förmåga att arbeta eller som har gjort ett frivilligt val att inte jobba eller studera. Men det kan också finnas personer som givit upp försöken att ta sig in på arbetsmarknaden efter en period av misslyckade försök.

Ett sätt att dela in gruppen Uvas är att skilja på de som aktivt söker arbete och de som inte söker arbete. Vi kan av naturliga skäl inte med säkerhet göra denna distinktion då denna typ av uppgifter inte finns i registerdata. Men ett sätt att få en uppskattning av hur många som aktivt söker arbete är att skilja på de Uvas som under ett givet år varit respektive inte varit inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.¹⁹ Vi gör därmed antagandet att de som är (eller som under någon period under året varit) inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen i högre grad aktivt söker efter

arbete. Ett rimligt antagande är till exempel att personer som av olika skäl inte har förutsättningar att arbeta inte återfinns i denna grupp. Inte heller bör man förvänta sig att personer som har ekonomiska förutsättningar att frivilligt och långvarigt stå utanför arbetsmarknaden söker jobb via Arbetsförmedlingen. Vi kallar dessa Uvasgrupper för 1) arbetssökande, det vill säga som inte arbetar men som söker jobb, och 2) inaktiva. Med inaktivitet menar vi i det här fallet enbart att personen varken förvärvsarbetar eller deltar i reguljära studier och inte aktivt söker arbete via Arbetsförmedlingen.²⁰ Det är alltså en förenklad indelning, och har inte något att göra med hur aktiv en person är i något annat sammanhang. Värdet av att göra denna uppdelning är att vi kan studera utfall för personer som är Uvas och som (vi kan anta) aktivt söker jobb och som erbjuds stöd i sitt jobbsökande via Arbetsförmedlingen, relativt gruppen Uvas som inte tar del av dessa stöd och sannolikt i lägre grad aktivt söker arbete. Det kan ge oss en fördjupad bild av gruppen Uvas.

I Figur 8 visar vi andelen Uvas som sökt jobb via Arbetsförmedlingen under perioden 1992–2017. Under åren direkt efter 90-talskrisen

Figur 8. Andel arbetssökande (inskrivna Af) och inaktiva (ej sökt arbete via Af), Uvas 20–25 år, 1992–2017



¹⁹ Vi definierar "inskrivna" ett givet år som samtliga Uvas som någon gång under året varit registrerade som öppet arbetslösa eller som deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program i Arbetsförmedlingens datalager. Personen behöver alltså inte ha varit inskriven hela året för att tillhöra denna kategori.

²⁰ Med reguljära studier avses studier som berättigar till studiemedel.

var andelen inskrivna Uvas närmare 80 procent, men har sedan år 2000 varierat på en nivå på 40–50 procent.

Grupperna arbetssökande respektive inaktiva Uvas skiljer sig åt på flera sätt. En skillnad har att göra med regelverket för försörjningsstöd. För att få bistånd i den formen måste individen stå till arbetsmarknadens förfogande, det vill säga vara inskriven vid Arbetsförmedlingen. Följaktligen återfinns vi en relativt hög andel av de Uvas som söker arbete via Arbetsförmedlingen i hushåll som mottagit försörjningsstöd.²¹ Inom gruppen inaktiva Uvas återfinns vi istället fler med olika former av ersättning för funktionsnedsättning samt en större andel som mottagit aktivitetsersättning (tidigare förtidspension). Inte heller detta resultat är förvånande då gruppen till viss del består av personer som kan antas ha begränsade möjligheter att arbeta.

Bland de inskrivna arbetssökande är fler födda utanför Sverige eller har en eller båda föräldrar födda utanför Sverige. Särskilt stor är skillnaden mellan grupperna med avseende på andelen födda utanför Europa. Bland de arbetssökande (och som var 25 år 2017) var hälften födda utanför Europa. Detta är sannolikt ett resultat som kan förklaras av att nyanlända som deltar i etableringsinsatser är både Uvas och inskrivna, men också av att en större andel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen generellt är födda

utanför Europa. Slutligen har båda grupperna ofta låg utbildning. Skillnaderna mellan grupperna är i detta avseende små. Man bör dock tänka att på att båda grupperna är heterogena, och spridningen bland egenskaper (och orsaker till att varken arbeta eller studera) förmodligen är många och olika både bland arbetssökande och inaktiva Uvas.²²

2.3 Riskfaktorer och observerade personliga egenskaper

I det är avsnittet studerar vi hur olika observerbara egenskaper på individ- och regional nivå samvarierar med att varken arbeta eller studera. Vi gör det genom att skatta regressionsmodeller där vi beräknar hur ”risken” att vara Uvas ser ut för olika kombinationer av egenskaper. Dessa risker skattas som så kallade oddskvoter.²³ Egenskaperna vi testar är de samma som vi tidigare redovisat som genomsnitt i tabellform i tidigare avsnitt.

I detta avsnitt studerar vi enbart 25-åringar och de enskilda åren 1995, 2000, 2005, 2010 och 2015.

21 Försörjningsstöd är ett stöd som beräknas på hushållets inkomster, men vi använder här ett individualiserat mått (se SCB (2016) för en närmare beskrivning). Det är alltså fullt möjligt att en person kan bo i ett hushåll där någon annan i hushållet mottagit försörjningsstöd, utan att personen själv behöver vara inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.

22 I tabell B2 i bilaga 2 visar vi genomsnittliga egenskaper för arbetssökande Uvas (inskrivna vid Arbetsförmedlingen) samt inaktiva Uvas (ej inskrivna vid Arbetsförmedlingen).

23 En oddskvot beskriver hur en given egenskap samvarierar med andra variabler i termer av risk. För varje egenskap beräknas risken i förhållande till en referenskategori, där oddskvoten beskriver den relativa risken att (i det här fallet) vara Uvas mellan den jämförande egenskapen och referenskategorin. Exempelvis jämförs kategorin kvinna med referenskategorin man, utrikes födda jämförs med referenskategorin inrikes födda osv. Fördelen här är att vi kan ta hänsyn till flera egenskaper samtidigt. Detta kan förklaras med ett exempel: Vi kan tänka oss att låg utbildning hänger samman med en hög risk att vara Uvas. Vi tänker oss vidare att t.ex. födelseregion i sig inte påverkar risken att vara Uvas, men att andelen med låg utbildning varierar mellan grupper med olika födelseregioner. Studerar vi kombinationen av utbildning och födelseregion fångar vi upp att det är skillnader i utbildningsnivå (snarare är födelseregion) som samvarierar med andelen Uvas. En oddskvot på 1 ska tolkas som att det inte är någon skillnad i risk att vara Uvas relativt inte Uvas för en egenskap (givet övriga egenskaper som är inkluderade i modellen). En oddskvot på 2 ska tolkas som att sannolikheten att vara Uvas är dubbelt så stor för personer med en given egenskap; en oddskvot på 0,5 innebär på samma sätt att sannolikheten är hälften så stor (relativt referenskategorin och givet övriga egenskaper inkluderade i modellen).

Motivet till det, snarare än att studera unga i ett visst åldersintervall och/eller perioder av år, är att vi vill kunna mäta och jämföra kombinationer av egenskaper utan att dessa förändras över tid. Ett exempel är utbildning. En 20-åring har inte haft lika lång tid på sig att genomgå en eftergymnasial utbildning som en 25-åring. Det blir därför svårt att beräkna hur risken att vara Uvas samvarierar med utbildningsnivå om vi inkluderar olika ålderskohorter i samma modell eftersom (exempelvis) att ha högst gymnasieutbildning inte kan förväntas betyda samma sak på gruppnivå för 20-åringar som för 25-åringar. Detta problem undviker vi om vi studerar enskilda år och ålderskohorter.

Vi skattar följande tre modeller: För det första beräknar vi oddskvoter för att vara Uvas eller inte Uvas givet en uppsättning individegenskaper. För de andra skattar vi en modell där vi jämför inskrivna arbetssökande Uvas med inaktiva Uvas. För det tredje skattar vi en modell där vi jämför personer som var Uvas 1–2 år under en femårsperiod med personer som under samma period var Uvas 3–5 år. Här tänker vi oss att det potentiellt kan finnas skillnader mellan personer som varit Uvas något enstaka år relativt personer som långvarigt är Uvas som är relevanta att belysa. I samtliga modeller är tanken att fånga upp skillnader mellan grupperna som vi inte kan se enbart med en jämförelse av genomsnittliga egenskaper.

Resultaten från skattningarna förstärker i huvudsak resultaten från beskrivningarna som redovisats i tidigare avsnitt. Det vill säga, att vara född utanför Sverige eller att ha föräldrar som båda är födda utanför Sverige samvarierar med att varken arbeta eller studera, liksom att ha låg utbildning, att motta försörjningsstöd eller att ha en funktionsnedsättning. Samtliga är exempel på egenskaper som i hög grad samvarierar med att vara Uvas, även då vi tar hänsyn till dessa och andra faktorer samtidigt (se Tabell 1). Att mottagande av försörjnings-

stöd samvarierar med att vara Uvas är ett inte särskilt oväntat resultat: det är ett stöd som betalas ut till personer som saknar förvärvsinkomster, som inte har studiestöd och som har begränsade ekonomiska tillgångar i övrigt. Ett mer intressant resultat är att risken att vara Uvas är betydligt högre för utrikes födda relativt inrikes födda med samma utbildningsnivå. Att ha en högre utbildning minskar dock risken dramatiskt att varken arbeta eller studera för unga oavsett om de är födda i eller utanför Sverige, Europa eller i övriga världen.

Skillnaderna mellan män och kvinnor är överlag små. Ett resultat som dock sticker ut är samvariationen mellan att vara Uvas och gift kvinna. Sannolikheten att vara Uvas är betydligt högre för denna grupp relativt övriga. Att vara gift man är istället förknippat med en lägre risk att vara Uvas. Generellt ser vi inte något systematiskt förändrat mönster över tid i dessa skattningar.

Vi övergår nu till att beskriva skillnader mellan inskrivna arbetssökande och inaktiva Uvas. I det här fallet skattar vi alltså en modell där samtliga är Uvas och vår utfallsvariabel är att vara inskriven respektive inte inskriven vid Arbetsförmedlingen. Även i denna beräkning inkluderar vi enbart 25-åringar.

Resultaten bekräftar i stora drag det vi tidigare visat i de beskrivande avsnitten. Här ser vi dock en tydlig förändring över tid, där risken att vara Uvas och inskriven vid Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt bland dem som är födda utanför Europa. Det är ett resultat som kan förklaras av ett ökat antal utrikes födda som fått uppehållstillstånd i Sverige under de senaste 5–10 åren, i kombination med att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret från kommunerna för etableringen av nyanlända 2010: andelen inskrivna födda utanför Europa ökade från 10 procent år 2010 till 29 procent 2017.

Tabell 1. Oddskvoter, Uvas vs. inte Uvas, 25 år, 1995–2017

Variabel	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Född i Europa, ej Sverige	4,47	2,69	2,69	3,63	2,84	3,05
Född i övriga världen	3,03	2,96	2,60	2,64	2,69	2,78
Inrikes född, båda föräldrar födda utrikes	1,70	1,74	1,89	1,59	1,55	1,56
Gymnasial utbildning	0,48	0,31	0,35	0,36	0,34	0,34
Eftergymnasial utbildning	0,18	0,13	0,15	0,17	0,18	0,19
Kvinna	0,80	1,01	0,90	1,00	0,93	0,94
Kvinna + gift	1,31	1,31	0,99	1,35	1,50	1,60
Man + gift	0,83	0,81	0,64	0,75	0,73	0,56
Kvinna + barn	1,03	1,16	0,96	1,07	1,06	1,07
Hemmavarande barn 0-17	0,84	0,74	0,74	0,69	0,69	0,65
Förekomst av ek. bistånd inom hushållet	3,28	2,58	2,67	2,74	3,26	3,83
Kapitalinkomst > 10 Tkr	2,06	1,56	1,59	0,97	0,71	0,54
Funktionsnedsättning	2,43	2,79	3,48	4,70	6,00	6,47
Storstadslän	0,99	1,15	1,04	1,12	1,10	1,15
Skogslän	1,13	1,13	1,12	1,16	1,02	1,06
LA-region, inskrivna Af 18-24 år	1,03	1,01	1,03	1,04	1,00	1,02
LA-region, inskrivna Af 18-64 år	0,95	0,99	0,95	0,96	1,04	1,00
Moder sysselsatt	0,85	0,87	0,89	0,84	0,86	0,86
Fader sysselsatt	0,85	0,94	0,86	0,86	0,88	0,87
Antal individer, Uvas	14 127	8 600	10 427	14 082	14 377	14 896
Antal individer, ej Uvas	98 897	99 831	94 786	99 256	124 339	125 120

Not: Till kategorin storstadslän räknar vi Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Skogslän inkluderar Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten. Övriga variabeldefinitioner ges i bilaga 3.

Att ha en högre utbildning ökar sannolikheten att vara inskriven vid Arbetsförmedlingen. Det är ett logiskt resultat under antagandet att inskrivna Uvas i högre grad står till arbetsmarknadens förfogande relativt de som är inaktiva Uvas samtidigt som vi vet att högre utbildning minskar risken att vara Uvas. Fler män än kvinnor är inskrivna som arbetssökande

vid Arbetsförmedlingen generellt, vilket också avspeglas i dessa skattningar. Vi ser även här att regelverket för försörjningsstöd tillämpas i praktiken: de som får försörjningsstöd måste stå till arbetsmarknadens förfogande och alltså vara inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.

Tabell 2. Oddskvoter, arbetssökande Uvas vs. inaktiva Uvas, 25 år, 1995–2017

Variabel	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Född i Europa, ej Sverige	0,42	0,70	0,82	0,78	1,04	0,93
Född i övriga världen	0,43	0,66	0,68	0,90	2,86	4,25
Inrikes född, båda föräldrar födda utrikes	0,85	1,01	1,09	1,07	1,37	1,35
Gymnasial utbildning	2,16	2,61	2,13	2,11	2,11	2,09
Eftergymnasial utbildning	1,35	1,49	1,39	1,20	1,40	1,64
Kvinna	0,58	0,69	0,70	0,65	0,60	0,66
Kvinna + gift	0,60	0,75	0,92	1,14	1,22	1,59
Man + gift	1,43	1,49	1,50	2,08	2,48	2,09
Kvinna + barn	1,24	0,96	1,18	1,13	1,41	1,58
Hemmavarande barn 0–17	1,18	1,19	1,11	1,20	1,16	1,09
Förekomst av ek. bistånd inom hushållet	2,99	5,14	5,34	6,51	6,50	7,05
Kapitalinkomst > 10 Tkr	0,17	0,41	0,51	0,43	0,55	0,64
Funktionsnedsättning	0,92	0,95	0,68	1,06	1,63	1,73
Storstadslän	0,68	0,71	0,67	0,80	0,80	0,86
Skogslän	1,17	1,06	0,95	1,08	0,82	0,87
LA-region, inskrivna Af 18–24 år	1,04	0,99	1,02	0,99	1,06	1,07
LA-region, inskrivna Af 18–64 år	0,97	1,08	1,05	1,04	0,98	1,03
Moder sysselsatt	0,92	1,01	1,08	1,02	0,95	0,85
Fader sysselsatt	1,13	1,02	1,11	1,07	0,98	1,05
Antal inskrivna arbetssökande Uvas	10 250	3 818	4 962	6 083	5 969	5 916
Antal inaktiva Uvas	3 877	4 782	5 465	7 999	8 408	8 980

Slutligen redovisar vi en jämförelse av 25-åringar som varit Uvas olika lång tid under en femårsperiod. Gruppen som är Uvas något enstaka år kan i högre grad förväntas bestå av personer med en starkare koppling till arbetsmarknaden relativt dem som är Uvas långvarigt. I det här fallet har vi delat in gruppen som var Uvas ett givet "startår" i två: de som var Uvas 1–2 år

respektive 3–5 år under en sammanhängande femårsperiod.²⁴ Egenskaper är mätta vid startåret.²⁵ Även i denna jämförelse förekommer skillnader mellan grupperna med avseende på födelseland. Under perioden 2013–2017, som är den senaste perioden vi kan studera i våra data, är det mindre sannolikt att tillhöra gruppen som är långvarigt Uvas bland dem som är

²⁴ Det behöver inte vara "Uvas-år" i följd, utan summan av alla Uvas-år under en femårsperiod.

²⁵ Vi har här valt ut "startåren" 1995, 2000, 2005, 2010 och 2013 som exempel samt därefter följt alla som var Uvas respektive startår under totalt fem år.

Tabell 3. Skattade oddskvoter för att vara Uvas 1-2 år av 5 respektive Uvas 3-5 år av 5, 25 år, 1995-2013

Variabel	1995	2000	2005	2010	2013
Född i Europa, ej Sverige	0,81	1,09	0,98	1,11	1,27
Född i övr. världen	1,37	1,06	0,88	0,85	0,62
Inrikes född, båda föräldrar födda utrikes	1,39	1,52	1,13	1,40	0,99
Gymnasial utbildning	0,52	0,50	0,58	0,57	0,55
Eftergymnasial utbildning	0,38	0,36	0,41	0,43	0,48
Kvinna	0,85	1,04	1,06	1,04	1,03
Kvinna + gift	0,97	0,82	0,68	0,59	0,68
Man + gift	0,67	0,47	0,60	0,58	0,61
Kvinna + barn	1,01	0,71	0,85	0,78	0,76
Hemmavarande barn 0-17	0,82	0,89	1,00	0,97	0,82
Förekomst av ek. bistånd inom hushållet	0,87	0,71	0,82	0,68	0,72
Kapitalinkomst > 10 Tkr	1,89	1,56	1,88	1,37	1,11
Funktionsnedsättning	1,94	2,61	4,03	3,90	3,36
Storstadslän	1,20	1,21	1,16	1,10	1,14
Skogslän	1,17	0,94	1,01	0,94	0,95
LA-region, inskrivna Af 18-24 år	1,00	0,99	1,04	1,06	1,02
LA-region, inskrivna Af 18-64 år	1,00	1,00	0,94	0,91	0,96
Moder sysselsatt	0,94	0,86	0,91	0,86	0,94
Fader sysselsatt	0,90	1,00	0,91	0,98	0,95
Antal, Uvas 1-2 år	7 335	4 163	5 224	6 803	7 038
Antal, Uvas 3-5 år	6 792	4 437	5 203	7 279	7 534

födda utanför Europa. Tidigare studerade år var förhållandet det omvända, det vill säga det var vanligare att unga som var långvarigt Uvas var födda utanför Europa. Detta skulle kunna förklaras av att sammansättningen av befolkningen 20-64 i Sverige har förändrats över tid, där andelen som är födda utanför Europa har ökat betydligt (från cirka 8 procent år 2013 till 14 procent 2017). En relativt stor andel av dessa

nyanlända är Uvas något eller ett par år efter ankomst till Sverige, vilket således gör det relativt vanligare att vara "kortvarigt Uvas" och född utanför Europa under den senast studerade perioden.²⁶

Den genomsnittliga tiden utan arbete och sysselsättning samvarierar med utbildningsnivå: ju lägre utbildning, desto högre risk att vara

²⁶ Genomsnittlig andel Uvas som är födda utanför Europa ökade från cirka 20 procent år 2013 till 32 procent 2017.

långvarigt Uvas. På motsvarande sätt ökar risken att vara långvarigt Uvas om individen har en funktionsnedsättning.

Det tycks dock inte ha någon betydelse om hushållet mottagit försörjningsstöd. Inte heller ser vi att vara långvarigt Uvas samvarierar med andelen inskrivna i individens lokala arbetsmarknadsregion. Till detta regionala begrepp återkommer vi i följande avsnitt.

2.4 Regional variation i förekomsten av Uvas

Förutsättningarna på arbetsmarknaden ser olika ut i olika delar av Sverige. Exempelvis varierar näringslivsstruktur, arbetslöshetsnivåer, åldersfördelning, utbildningsnivå och andel som är födda utanför Sverige mellan olika regioner. Vi har tidigare i denna rapport visat att just utrikes födda är överrepresenterade bland dem som är Uvas, och att det har skett en ökning av andelen Uvas som är födda utanför Europa under de senaste fem åren. Det motiverar också en regional jämförelse då nyanlända födda utanför Europa är en grupp som har ökat olika mycket i olika regioner (Liljeberg & Åslund 2019). I detta avsnitt ställer vi oss därför frågan: finns det regioner med mer varaktigt höga eller låga nivåer av Uvas, och vad kännetecknar i så fall dessa regioner?

Vi väljer här att utgå från så kallade lokala arbetsmarknadsregioner, eller LA-regioner, vilket är geografiska områden där man kan

bo och arbeta inom pendlingsavstånd. Två närliggande orter mellan vilka det sker daglig arbetspendling tillhör samma LA-region, men kan ligga i olika kommuner.²⁷ Vi använder den geografiska indelning som SCB definierat för år 2017.²⁸ Denna enhet är relevant att studera av flera skäl. Det är rimligt att tro att förutsättningarna på de lokala arbetsmarknaderna har betydelse för ungas möjligheter att komma i arbete och att den lokala arbetsmarknaden är en mer relevant geografisk enhet i detta avseende relativt exempelvis län eller kommuner. Ett mer praktiskt än teoretiskt argument är också att antalet LA-regioner (71 regioner år 2017) är en hanterbar mängd då vi vill illustrera regional variation grafiskt. Ett argument mot att använda LA-regioner är att beslut om insatser och policy för unga sannolikt fattas mer på kommunal eller nationell nivå. Vi gör därför inga anspråk på att uttala oss om politiska insatsers betydelse för unga som varken arbetar eller studerar i detta avsnitt, utan håller oss till en redogörelse för samvariation mellan andelen Uvas och observerbara förutsättningar i LA-regionerna.

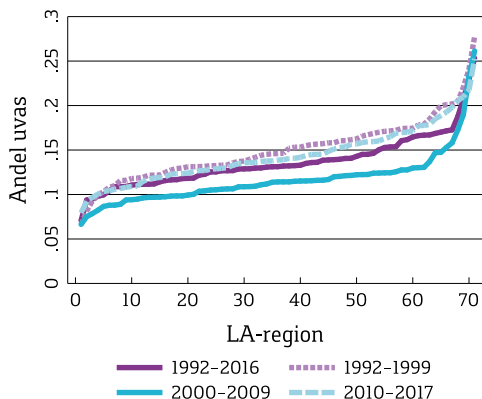
2.4.1 FINNS DET SPRIDNING I ANDELEN UVAS MELLAN OLIKA REGIONER?

Att andelen Uvas skiljer sig åt mellan olika regioner framgår av Figur 9. Där visas andelen Uvas bland 20–25-åringar per LA-region sorterat från lägst till högst. Utöver att studera hela perioden 1992–2017 har vi i de regionala beskrivningarna också delat in perioden i tre delar, 1992–1999, 2000–2009 och 2010–2017. Tanken med denna indelning är att på ett översiktligt plan fånga om skillnader mellan olika regioner har bestått över tid och under olika konjunkturlägen.

27 Falun, Borlänge, Säter, Gagnef, Leksand och Rättvik är samtliga egna kommuner, men tillhör samma LA-region, för att ge ett exempel.

28 Det är alltså inte en fullt ut konsistent indelning i termer av faktiska pendlingsmönster sett till hela perioden 1992–2017, eftersom indelningen i LA-regioner ändrats något över tid. Men vi bedömer att indelning är tillräckligt konsistent för att avvända för våra syften i detta avsnitt.

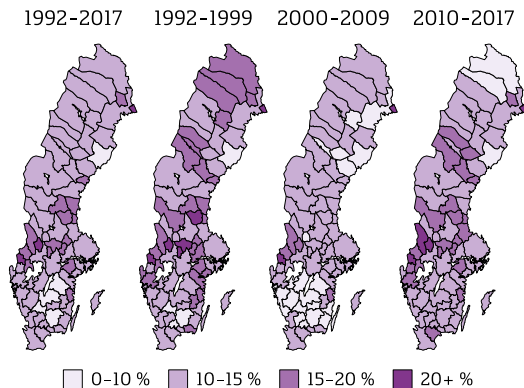
Figur 9. Fördelning av andel Uvas 20–25 år per LA-region, 1992–2017



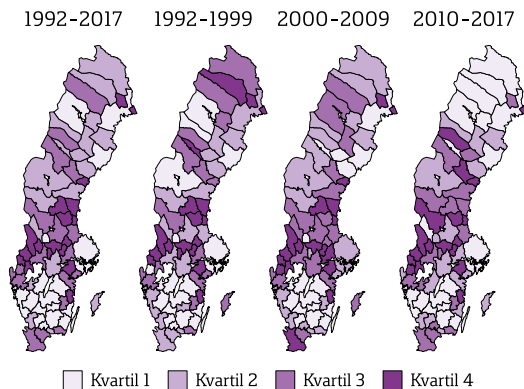
Det är i huvudsak samma regioner som har relativt höga respektive låga nivåer av Uvas över de olika perioderna, även om nivåerna har skiftat över tid i absoluta termer.²⁹ Figuren visar att andelen Uvas varierar både mellan LA-regioner (lutningen på linjerna är positiv då vi sorterar LA-regionerna efter andel Uvas) och mellan perioder (nivåskillnader längs y-axeln mellan de olika linjerna), där perioderna efter 90-talskrisen och finanskrisen 2009 återigen särskiljer sig med högre Uvas-nivåer.

Uvas-nivåerna varierar både mellan olika LA-regioner och inom samma LA-region över olika perioder, men vi kan inte utifrån Figur 9 avgöra om det är samma geografiska områden som ligger relativt sett högt respektive lågt över de studerade perioderna, eller om det är vanligt att LA-regioner med liknande nivåer av Uvas ligger geografiskt nära varandra. I Figur 10 illustrerar vi därför nivåer av Uvas per LA-region i form av Sverigekartor. Mörkare färg indikerar högre nivåer av Uvas för en given LA-region. En tolkning av kartan är att det över tid har förekommit en större andel Uvas i västra Svealand (delar av Västmanland, Dalarna och Värmland),

Figur 10. Andel Uvas 20–25 år i olika LA-regioner för olika perioder, 1992–2017



Figur 11. LA-regioner, rankade efter andel Uvas 20–25 år, 1992–2017



och en mindre andel Uvas i mellersta Götaland (i huvudsak LA-regioner i Småland).³⁰ De flesta LA-regioner befinner sig dock inom intervallet 10–15 procent Uvas bland 20–25-åringar.

Det geografiska mönstret blir något tydligare om vi istället rangordnar LA-regionerna efter andel Uvas i fyra delar – kvartiler (se Figur 11). Uvas-nivåerna är generellt lägre i mellersta Götaland, och högre i Värmland, Västmanland, Dalarna och Gästrikland. I Norrland har Uvas-nivåerna varierat över tid och mellan

²⁹ I bilaga 2 redogör vi för ett test av om skillnaderna mellan LA-regionerna består över de olika perioderna. Denna analys visar att det finns en statistiskt signifikant samvariation över tid med avseende på andelen Uvas i de olika LA-regionerna.

³⁰ Bland de tio LA-regioner med högst andel Uvas återfinns (bland andra) Årjäng, Arvika-Eda, Torsby, Hagfors, Säffle, Åmål, Hällfors, Ludvika medan Värnamo, Växjö, Jönköping, Kalmar och Vetlanda återfinns bland de tio LA-regioner med lägst andel Uvas.

LA-regioner, men inte på något uppenbart systematiskt sätt som fångas av denna beräkning.

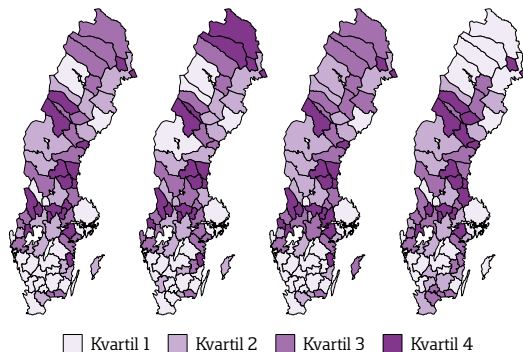
Andelen som varken arbetar eller studerar samvarierar med andelen unga i motsvarande ålder som är inskrivna som öppet arbetslösa (se tabell B₃ i bilaga 2 över samvariation mellan andel Uvas och andel öppet arbetslösa). Det vill säga, andelen Uvas är högre i de LA-regioner som har en relativt hög andel öppet arbetslösa ungdomar som också är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, vilket är ett förväntat resultat. Om vi studerar den geografiska fördelningen av de unga som varken arbetar eller studerar uppdelat efter de som söker arbete via Arbetsförmedlingen och de som inte söker arbete via Arbetsförmedlingen ser vi dock vissa skillnader. Andelen inskrivna Uvas är större i Norrland, medan andelen Uvas som inte är inskrivna istället är större i mellersta Sverige och Skåne.

2.4.2 KAN VI FÖRKLARA DEN REGIONALA VARIATIONEN?

Andelen Uvas per LA-region samvarierar med ett antal faktorer som indikerar en befolkning med genomsnittligt svagare ställning på arbetsmarknaden. I regioner med relativt sett fler unga som varken arbetar eller studerar är den genomsnittliga utbildningsnivån bland invånare 20–64 år lägre, liksom sysselsättningsgraden och den genomsnittliga förvärvsinkomsten. Fler hushåll tar emot försörjningsstöd och arbetslöshetsersättning och en större andel är inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. I Tabell 4 redovisar vi genomsnittliga "egenskaper" för LA-regioner för perioden 2010–2017. Vi har rangordnat samtliga LA-regioner efter andelen Uvas under perioden och redovisar genomsnittliga egenskaper för

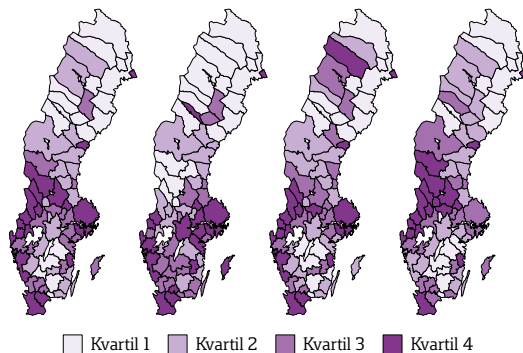
Figur 12. Andel Uvas inskrivna vid Arbetsförmedlingen 20–25 år, efter LA-region

1992-2017 1992-1999 2000-2009 2010-2017



Figur 13. Andel Uvas, ej inskrivna vid Arbetsförmedlingen 20–25 år, efter LA-region

1992-2017 1992-1999 2000-2009 2010-2017



denna rangordning delat i fyra grupper (kvartiler). Kvartil 1 består således av den fjärdedel av samtliga LA-regioner som hade lägst andel unga som varken arbetade eller studerade under perioden 2010–2017. Kvartil 4 hade på motsvarande sätt högst andel Uvas under perioden.³¹

Mot bakgrund av att utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar är det kanske något förvånande

³¹ Formellt är kvartiler de punkter som delar in en fördelning i fyra lika stora delar. Exempelvis är den andra kvartilen det samma som medianen och den tredje kvartilen den punkt som delar in en fördelning i tre fjärdelar + en fjärdedel. Men något förenklat använder vi här begreppet kvartiler synonymt med fjärdedelar. Antalet LA-regioner är således jämt fördelade i kvartiler, men folkmängden i de olika kvartilerna kan skilja sig åt beroende på vilka LA-regioner som ingår i respektive fjärdedel av fördelningen. De genomsnittliga egenskaperna är beräknade viktat efter antalet individer i respektive LA-region. Stockholm och Göteborg återfinns båda i kvartil 1, vilket förklarar varför antalet observationer är betydligt högre i denna kvartil än i de övriga kvartilerna.

Tabell 4. Genomsnittliga egenskaper för samtliga 16-64 år i kommuner 2010-2017, där kommunerna är kvartil-rankade efter andelen Uvas, 20-25 år

Kommun, genomsnittliga egenskaper	Kvartil 1	Kvartil 2	Kvartil 3	Kvartil 4
Kvinna	0,49	0,49	0,49	0,48
Ålder	41,14	42,27	41,83	43,25
Utrikes födda	0,23	0,15	0,20	0,17
Föd i Norden ej Sverige	0,02	0,02	0,02	0,04
Född i Europa, ej Norden	0,07	0,05	0,08	0,04
Född i övriga världen + okänt/under utredning	0,13	0,08	0,10	0,09
Förgymnasial utbildning	0,12	0,14	0,13	0,16
Gymnasial utbildning	0,43	0,53	0,48	0,57
Eftergymnasial utbildning	0,43	0,32	0,37	0,26
Sysselsättningsstatus, november	0,79	0,78	0,75	0,75
Inkomst av förvärvsarbete, 100-tals kr	2 745	2 385	2 378	2 202
Disponibel inkomst, individens delkomponent, 100-tals kr	2 735	2 371	2 376	2 215
Försörjningsstöd, andel med > 0 kr	0,04	0,05	0,06	0,07
Försörjningsstöd (individualiserat från familj), 100-tals kr	14,2	14,3	17,2	18,4
Föräldrapenning, andel med > 0 kr	0,14	0,14	0,13	0,12
Arbetslöshetsersättning, andel med > 0 kr	0,07	0,09	0,10	0,11
Handikappersättning, andel med > 0 kr	0,10	0,11	0,10	0,11
Sjuk- och aktivitetsersättning, andel med > 0 kr	0,06	0,08	0,07	0,09
Kommun, inskrivna Af 18-64	0,08	0,11	0,11	0,13
Kommun, inskrivna Af 18-24	0,08	0,14	0,14	0,17
Kommun, öppet arbetslösa 18-64	0,04	0,05	0,05	0,05
Kommun, öppet arbetslösa 18-24	0,04	0,06	0,05	0,07
LA-region, inskrivna Af 18-64	0,08	0,11	0,12	0,13
LA-region, inskrivna Af 18-24	0,09	0,14	0,15	0,17
LA-region, öppet arbetslösa 18-64	0,04	0,05	0,05	0,05
Antal observationer	24 291 787	6 562 762	11 559 255	2 497 073

Not: Där inget annat anges avses andelar.

att andelen utrikes födda bland 20–64-åringar i genomsnitt är högre i den fjärdedel av fördelningen där andelen Uvas är lägst. Det förklaras av att LA-regionerna Stockholm och Göteborg återfinns i den fjärdedel som har lägst andel Uvas, men dessa båda regioner har en relativt hög andel utrikes födda i befolkningen. Fördelningen av utrikes födda bland 20–25-åringar per kvartil är dock betydligt jämnare. I övrigt följer genomsnittliga egenskaper bland 20–25-åringar samma mönster som för 20–64-åringar.

I genomsnitt hade 31 procent av 20–25-åringarna i kvartil 1 en eftergymnasial utbildning medan motsvarande andel i kvartil 4 var 15 procent. Drygt 6 procent av samtliga unga 20–25 år mottog försörjningsstöd medan andelen var 14 procent i kvartil 4. I snitt var 9 procent av samtliga 20–25-åringar i LA-regioner i kvartil 1 inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen jämfört med 16 procent i kvartil 4.³²

Näringslivsstruktur på de lokala arbetsmarknaderna

Ovan har vi visat genomsnittliga egenskaper bland de 20–64-åringar som bor och arbetar i de olika LA-regionerna. Nedan studerar vi istället egenskaper för arbetsmarknaden. Vi gör detta på två sätt. För det första studerar vi fördelningen av olika branscher med avseende på branschstorlek. En tanke här är att om många olika branscher finns representerade skulle möjligheterna att hitta jobb kunna vara större eftersom det då (åtminstone i teorin) finns många olika alternativa ingångar på arbetsmarknaden. Det behöver dock inte nödvändigtvis förhålla sig på detta sätt. Det skulle också kunna vara lättare för (fler) unga att ta sig in på arbetsmarknaden om det istället finns en stor koncentration av jobb inom vad som kan betecknas som ingångsbranscher för unga. För det andra studerar vi

därför koncentrationen av branscher där en stor andel av de som arbetar och som är 20–25 år gamla återfinns. Hypotesen här är att en hög andel anställda inom ingångsbranscher skulle gynna ungdomars inträde och minska andelen Uvas, genom att antalet potentiella arbetsgivare/arbetstillfällen just för gruppen unga 20–25 år kan förväntas vara större.

Fördelningen av olika branscher på LA-nivå studerar vi med hjälp av det så kallade Herfindahl-Hirschman-indexet (HHI) för koncentration.³³ Måttet ger en indikation på hur fördelningen av olika branscher ser ut i termer av relativ storlek. Herfindahl-indexet varierar från $1/N$ till 1, där N är antalet (i det här fallet) branscher på marknaden, samt med hänsyn till respektive branschs marknadsandel. Ju mer marknaden är dominerad av ett fåtal företag, desto närmare 1 är indexet, och på motsvarande sätt går indexet mot 0 om spridningen är stor och marknadsandelarna helt jämnt fördelade mellan olika branscher.

Vi gör här en enkel variant där vi studerar branschfördelningen av 13 olika branscher enligt så kallad Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI).³⁴ Vi beräknar HHI utifrån information om samtliga anställda per bransch och LA-region. Därefter har vi kvartilrankat LA-regionerna efter deras respektive värde på HHI. Resultatet illustreras i en kartfigur (se figur B4 i bilaga 2). Fördelningen av branscher, mätt i termer av HHI och på den nivå vi valt att göra beräkningen, är relativt jämn mellan LA-regionerna. Genomsnittligt HHI för perioden 1992–2017 för den fjärdedelen av LA-regionerna med lägst HHI var 0,11 medan fjärdedel 2, 3 och 4 hade HHI 0,12, 0,13 och 0,16. Vi finner inte någon tydlig koppling

32 Genomsnittliga egenskaper på individnivå för 20–25-åringar per kvartil redovisas inte i tabellform i detta avsnitt av utrymmesskal.

33 Se t.ex. Sibbmark, Söderström & Åslund (2016) samt Hirschman (1964).

34 Information om branschfördelning via SNI-koder hämtar vi via registerdata för alla anställda i Sverige. Vi använder SNI-kod på 2-siffrigt nivå. Vi exkluderar förvärsarbete i hushåll samt verksamhet vid internationella organisationer, utländska ambassader o.d., vilket ger oss 13 olika branscher. Se www.scb.se för vidare information.

mellan fördelningen av branscher i termer av marknadsandelar och andelen Uvas som kan avläsas via kartfiguren, och vi finner inte heller något statistiskt säkerställt samband mellan andelen Uvas och branschfördelningen i termer av HHI då vi studerar alla LA-regioner.

Möjligen ser det visuellt i kartbilden ut som att ett antal av LA-regionerna i södra Mellansverige – regioner som har relativt låga nivåer av både Uvas och inskrivna vid Arbetsförmedlingen – också har en mer koncentrerad branschfördelning. Vi övergår därför till att istället undersöka om det finns samvariation mellan andelen Uvas och koncentrationen av arbeten inom ”ingångsbranscher” för unga på regional nivå. En uppfattning om vilka branscher som är ingångsbranscher får vi genom att summera antalet anställda per bransch för samtliga sysselsatta i landet som var mellan 20–25 år under de studerade perioderna.³⁵ Vi studerar därefter hur stor andel av LA-regionernas sysselsättning totalt (bland alla 20–64-åringar) som återfinns inom de nationellt vanligaste branscherna för unga.

Handel har över tid varit den viktigaste ingångsbranschen tillsammans med hälso- och sjukvård. Sett över hela perioden 1992–2017 har därefter tillverkningsindustri varit den tredje vanligaste branschen. Men den trend som gäller för hela arbetsmarknaden, med en ökande andel arbetstillfällen inom tjänstesektorn och en minskad andel jobb inom tillverkningsindustri, gäller även bland unga (se Tabell 5).

En stor del av den totala sysselsättningen bland 20–25-åringar finns inom de vanligaste branscherna, men det förekommer även en viss regional variation. Vi delar återigen in LA-regionerna rankade från lägst till högst i fyra lika stora delar. Genomsnittlig andel anställda i de tre vanligaste branscherna för perioden 1992–2017 redovisade per kvartil är: (kvartil 1) 41 procent, (2) 48 procent, (3) 52 procent och (4) 58 procent. Motsvarande genomsnittliga sysselsättningsandel för de fem vanligaste branscherna är (1) 54 procent, (2) 61 procent, (3) 65 procent och (4) 69 procent.³⁶ På motsvarande sätt som tidigare illustrerar vi den rankade fördelningen i form av en kartbild (Figur 14).

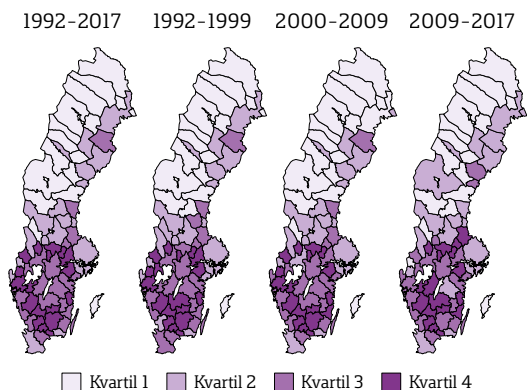
Tabell 5. Vanligaste fem branscherna i Sverige bland 20-25-åringar

n	1992-2017	1992-1999	2000-2009	2010-2017
1	Parti- och detaljhandel	Hälso- och sjukvård	Parti- och detaljhandel	Parti- och detaljhandel
2	Hälso- och sjukvård	Tillverkningsindustri	Hälso- och sjukvård	Finansiella tjänster, företagstjänster
3	Tillverkningsindustri	Parti- och detaljhandel	Tillverkningsindustri	Hälso- och sjukvård
4	Finansiella tjänster, företagstjänster	Finansiella tjänster, företagstjänster	Finansiella tjänster, företagstjänster	Tillverkningsindustri
5	Hotell- och restaurang	Hotell- och restaurang	Hotell- och restaurang	Hotell- och restaurang

35 Vårt sätt att studera ingångsbranschen tar inte hänsyn till om det är den första branschen som unga börja verka inom. Vi utgår enbart från antalet som är sysselsatta inom en given bransch i åldersintervallet 20–25 år, det vill säga de vanligaste branscherna, vilket förmodligen också i stor utsträckning överensstämmer med de första branscherna.

36 Vi beräknar först sysselsättningen i de tre respektive fem vanligast förekommande branscherna nationellt. Därefter kvartilrankar vi LA-regionerna efter andelen sysselsatta inom dessa ingångsbranscher. I den fjärdedel av alla LA-regioner med lägst andel anställda inom de tre vanligaste branscherna återfanns således 41 procent av alla anställda 20–25-åringar. I den fjärdedel med högst andel anställda inom ingångsbranscher återfanns 58 procent av alla anställda 20–25-åringar. Vi använder även här branschkode enligt SNI på 2-siffernivå, vilket ger oss 13 branscher totalt.

Figur 14. Koncentration av de fem vanligaste ingångsbranscherna för 20-25-åringar, 1992-2017



Ju större andel av LA-regionens sysselsättning som återfinns inom de fem vanligaste branscherna desto mörkare färg i figuren. Av figuren framgår att koncentrationen av ingångsbranscher är högre i södra Sverige, vilket även stämmer med HHI-beräkningen ovan. Om vi jämför denna figur med andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen (se Figur B4 i bilaga 2) ser vi att mönstret är det omvända: andelen sysselsatta i ingångsbranscher är högst i södra Sverige och lägst i norra, medan andelen inskrivna är högre i Norrland och lägre i södra Sverige. Mer formellt finns det en statistiskt signifikant negativ korrelation mellan andelen inskrivna (gäller både inskrivna 18-64 år och 18-24 år) och ingångsbranschernas andel av den totala sysselsättningen bland 20-25-åringar. Det vill säga, där andelen "ingångsbranscher" utgör en större del av regionens totala sysselsättning är andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen lägre. Notera dock att det är en samvariation, inte ett orsakssamband. Det betyder inte heller att arbetslösheten med nödvändighet är lägre då alla arbetslösa inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Vi kan inte heller se detta samband mellan ingångsbranschernas andel och andelen unga som varken arbetar eller studerar.

Det finns dock ett kluster av LA-regioner i södra Mellansverige och med tyngdpunkt på regioner i Småland som har låga nivåer av

både Uvas och inskrivna och där en relativt stor andel av regionens sysselsatta återfinns i de vanligaste ingångsbranscherna för unga. Inom den fjärdedel av alla LA-regioner som har lägst andel Uvas återfinns bland annat Växjö, Jönköping, Värnamo, Ljungby, Vetlanda, Oskarshamn och Älmhult. Samtliga dessa LA-regioner återfinns även i den fjärdedel som har störst andel anställda inom de vanligaste ingångsbranscherna för unga.

Sammanfattningsvis kan vi se ett mönster där andelen som varken arbetar eller studerar varierar relativt mycket över tid och med konjunkturläge, men det finns skillnader mellan regioner som på ett övergripande plan tycks bestå över tid i meningen att lokala arbetsmarknader med låga (eller höga) nivåer av Uvas ett givet år också historiskt ofta har haft relativt sett låga (eller höga) Uvasnivåer. Vidare tycks genomsnittliga socioekonomiska bakgrundsfaktorer bland regionernas invånare i högre grad samvariera med andelen unga utan arbete och utanför studier än regionernas näringslivsstruktur i termer av branschfördelning och inriktning, åtminstone på den övergripande branschnivå som vi studerar i den här rapporten.

2.5 Hur länge befinner sig unga utanför arbete och studier?

Om det är ett problem för unga att stå utanför arbete eller utbildning avgörs av om det är en ofrivillig eller en självvald situation, men också av om det är en tidsmässigt begränsad period eller ett mer långvarigt tillstånd. En ofrivillig period utan arbete kan vara problematisk för

individerna så länge den pågår, men behöver inte få så stora konsekvenser på längre sikt om perioden är relativt kortvarig och möjligheterna att komma i arbete eller börja en utbildning generellt sett är goda. En längre period utan arbete kan dock i sig få långtgående konsekvenser för individens möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden (se t.ex. Glatt & Wunnawa 2018 och Nordström Skans 2004). Vilka typer av samhällsinsatser som är relevanta för att hjälpa unga att komma i arbete eller påbörja en utbildning avgörs också av om det finns grupper som har en högre risk att stå utanför arbete och utbildning under en längre tid. I detta avsnitt beskriver vi därför om det finns några skillnader mellan grupper och över tid i termer av hur länge unga Uvas kvarstår utanför arbete och studier.

Att besvara frågan hur länge unga kvarstår som Uvas är inte enkelt – en del är Uvas en enstaka kortare period medan andra inte lämnar situationen under yrkesverksam ålder. Men vilket svar man får beror också på när man börjar mäta, hur lång uppföljningshorisont som beaktas och hur många individer som går att följa över tid i registerdata. För att få en övergripande bild av hur länge de som är Uvas kvarstår utanför arbete och utbildning utgår vi här från de som var Uvas ett givet år, utan hänsyn till vad de gjort tidigare, samt följer dessa under ytterligare fem respektive tio år. Vi inkluderar enbart personer som fanns i våra register under hela denna uppföljningsperiod. Vi har exemplifierat resultaten utifrån de som var Uvas år 2005.

Tabell 6. Fördelning av Uvas-år för samtliga som var Uvas 2005

Urval	Antal individer	Antal år Uvas under år 0-5	3+ Uvas år under 0-5 år	Antal obs t+10	Antal år Uvas under år 0-10	5+ Uvas år under 0-10 år
Samtliga	82 414	3,2	0,53	77 471	5,0	0,45
Kvinnor	37 278	3,1	0,50	34 886	4,7	0,41
Män	45 136	3,3	0,56	42 585	5,2	0,48
Högst grundskola	48 957	3,7	0,63	46 127	6,0	0,57
Gymnasium	29 784	2,5	0,39	28 165	3,5	0,28
Eftergymn. utbildning	3 673	2,5	0,36	3 179	3,2	0,23
Född i Sverige	61 813	3,3	0,54	59 297	5,1	0,46
Född i övriga Europa	6 306	3,1	0,50	5 651	4,6	0,41
Född utanför Europa	14 295	3,0	0,50	12 523	4,4	0,39
Inskrivna Af	37 203	2,7	0,44	35 927	4,0	0,35
Ej inskrivna Af	45 211	3,7	0,61	41 544	5,8	0,54
Funktionsnedsättning	32 078	4,4	0,79	31 331	7,4	0,74
Ej funktionsnedsättning	50 264	2,5	0,37	46 138	3,3	0,25
Försörjningsstöd	25 261	3,2	0,56	24 124	5,0	0,48
Ej försörjningsstöd	57 153	3,2	0,52	53 347	5,0	0,43

Ungefär hälften av alla unga 20–25 åringar som var Uvas år 2005 varken arbetade eller studerade under minst 3 av 6 år under perioden 2005–2010 (Tabell 6). Det är vanligare att kvarstå länge som Uvas bland unga som har högst grundskoleutbildning och som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Den grupp som kvarstår som Uvas längst (i snitt över 4,4 av 6 år) är de unga som har en funktionsnedsättning. Samma mönster gäller även då vi studerar tio följande år. I snitt var de som var Uvas år 2005 utan arbete eller studier under 5 av totalt 11 studerade år.

Genomsnittligt antal Uvas-år ger dock inte en fullständig bild. Snarare är det vanligast att vara Uvas något eller ett par år, alternativt att inte alls lämna Uvas-gruppen. Detta resultat gäller både om vi studerar en fem- eller tioårsperiod (se Figur 15). Något förenklat kan Uvas-gruppen sägas bestå av personer som antingen hittar ett arbete eller påbörjar en utbildning inom något eller några år, alternativt inte alls tar sig ur Uvas-situationen.

Som ett komplement till beskrivningen ovan beräknar vi även hur sannolikheten att komma i jobb eller utbildning ser ut bland unga Uvas över tid med hjälp av så kallad ”överlevnads-

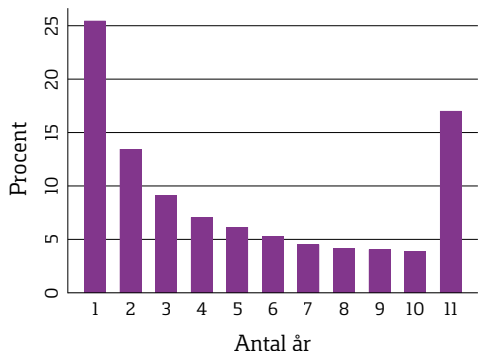
analys”. Ett mervärde med denna metod är att vi kan ta hänsyn till att individer kan lämna den studerade gruppen av andra orsaker än arbete eller studier, till exempel vid flytt utomlands eller dödsfall. Vi kan därmed inkludera alla individer som var Uvas ett givet år, inte enbart de som kvarstår i våra registerdata samtliga år under den period vi studerar.

Vi studerar alltså här samtliga individer som ett givet år var Uvas, och följer dessa över tid så långt våra data räcker. Vi beräknar för varje följande år sannolikheten att kvarstå som Uvas relativt att lämna för arbete eller studier givet att individen tillhört Uvas-gruppen från det år då vi börjar mäta.³⁷ I det här fallet studerar vi sannolikheten att lämna Uvas-gruppen minst ett år under den studerade perioden.

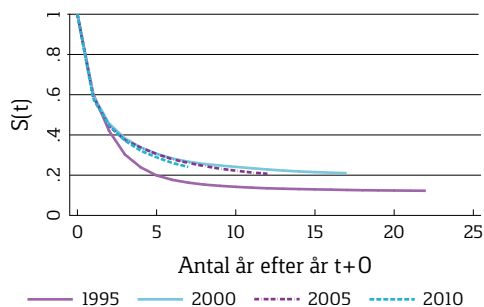
Figur 16 visar så kallade överlevnadsfunktioner för samtliga som var Uvas år 1995, 2000, 2005 och 2010. Y-axeln visar sannolikheten att kvarstå som Uvas ytterligare ett år ($t+1$ till $t+21$) givet att individen kvarstannat som Uvas från år t till och med mätåret ($t-21$ år).

Resultatet från denna skattning stämmer väl överens med resultaten från tidigare avsnitt. Det vill säga, Uvas-gruppen kan grovt indelas

Figur 15. Fördelning av Uvasår 2005–2015, bland individer som var 20–25 år, samt Uvas år 2005



Figur 16. Överlevnadsfunktion för 20–25-åringar som var Uvas år 1995, 2000, 2005 respektive 2010



37 Vi använder Kaplan-Meier-estimatorn för att beräkna överlevnadsfunktionen (S(t)).

i två grupper: de som börjar ett jobb eller en utbildning inom 1–3 år och de som inte lämnar Uvas-situationen under den studerade perioden. I figuren avläses detta såsom att sannolikheten att kvarstå i Uvas-gruppen sjunker snabbt under de första tre åren, men planar ut därefter. Sannolikheten att lämnas Uvas-gruppen är betydligt lägre bland personer med någon form av funktionsnedsättning. Dessa blir ofta kvar i Uvas-gruppen under mycket lång tid (se figur B6 i bilaga 2).

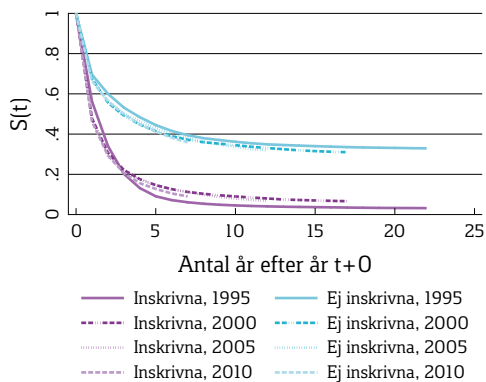
Sedan tidigare vet vi att utrikes födda är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Det är dock små skillnader vad gäller sannolikheten att lämna Uvasgruppen mellan dem som är födda i Sverige, födda i övriga Europa och födda i övriga världen. En skillnad mellan inrikes och utrikes födda som varken arbetar eller studerar är att en betydligt högre andel av de inrikes födda har en funktionsnedsättning (se figur B10 i bilaga 2), det vill säga en grupp som vanligen kvarstår lång tid som Uvas. Om vi enbart jämför inrikes och utrikes födda bland dem som inte har en funktionsnedsättning är sannolikheten att kvarstå som Uvas högre bland utrikes födda.

Tidsmässigt är variationen liten. Den enda tydliga skillnaden mellan de år som vi studerat är att 1995 avviker med en lägre skattad sannolikhet att kvarstå i Uvas-gruppen över tid. Det kan framstå som något oväntat mot bakgrund av att arbetsmarknadssituationen var betydligt sämre under åren efter 90-talskrisen. En trolig förklaring är att Uvas-gruppen just av denna orsak var betydligt större under 90-talets första hälft. En större del av ungdomskohorten var Uvas under en kortare period, och gruppen Uvas utgjordes därmed i högre grad av personer med relativt goda förutsättningar att ta sig in i arbete eller utbildning i takt med ett förbättrat konjunkturläge. En relativt stor andel av dem som var Uvas 1995 lämnade alltså gruppen inom något eller några år. Detta resultat visar

återigen att unga är en grupp som är särskilt känslig för konjunktursvängningar, men också att merparten av de unga som tvingats lämna ett arbete eller som inte lyckats ta sig in på arbetsmarknaden i samband med en lågkonjunktur har goda förutsättningar att relativt snabbt ta sig tillbaka då konjunkturläget förbättras.

Vi visar i Figur 17 motsvarande skattning av sannolikheten att lämna Uvasgruppen över tid och för olika perioder, men där vi delat in gruppen efter om dem som var respektive inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Figuren visar att variationen över tid är ganska liten, men att skillnaderna mellan dessa två grupper är stor för samtliga studerade år. Betydligt fler lämnar Uvas-gruppen inom något eller några år bland dem som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Resultatet skulle delvis kunna bero på den service som Arbetsförmedlingen erbjuder till dem som är inskrivna i form av exempelvis jobbsökaktiviteter, studievägledning och programinsatser av olika slag, liksom kontroll av de arbetssökandes sökbeteende. Men sannolikt beror skillnaden till större del på att Uvas-gruppen som är inskrivna i högre grad vill och kan ta ett jobb eller börja studera.

Figur 17. Överlevnadsfunktion för Uvas 20–25 år som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen år 1995, 2000, 2005 respektive 2010



2.6 Långsiktiga arbetsmarknadsutfall

Unga som varken arbetar eller studerar ett givet år saknar per definition inkomst från arbete eller studier. Men hur ser deras arbetsmarknadsutfall ut på längre sikt jämfört med unga som inte var Uvas? Vi beskriver här deltagande i studier, sysselsättning, inkomster från arbete och näringsverksamhet och mottagande av försörjningsstöd på lång sikt för 20–25-åringar som var antingen Uvas eller befann sig i arbete eller studier ett givet år (1995, 2000, 2005 och 2010). Vi följer därefter individerna till och med 2017.³⁸

Resultatet kan sammanfattas på följande vis.³⁹ Både på kort och lång sikt är de som var Uvas minst ett år i lägre grad sysselsatta och har som grupp genomsnittligt lägre arbetsinkomster än unga som samma år inte var Uvas. Skillnaderna mellan dem som ett givet år var Uvas och dem som samma år arbetade eller studerade är stora även på lång sikt. Det är ett resultat som gäller alla perioder vi studerat. Exempelvis skiljer sig sysselsättningsgraden mellan de som var Uvas respektive inte Uvas år 2002 närmare 30 procentenheter efter 15 år, och skillnaden i genomsnittlig årsinkomst av arbete var närmare 160 Tkr vid samma tidpunkt. Det är dock rimligt att det förekommer skillnader i termer av anknytning till arbetsmarknaden mellan dem som var respektive inte var Uvas ett givet år – personer som av olika skäl inte har möjlighet att arbeta eller studera tillhör Uvasgruppen, och kan till viss del förväntas kvarstå i denna grupp under en lång tid. Exempelvis återfinns personer som mottagit aktivitetsersättning till övervägande del inom Uvasgruppen, och aktivitetsersättning riktas just till personer som har en sjukdom eller

en funktionsnedsättning som gör att de inte har möjlighet att arbeta under minst ett år. Skillnaderna i termer av sysselsättning och genomsnittliga arbetsinkomster mellan dem som var respektive inte var Uvas ett givet år minskar om vi exkluderar samtliga som mottagit aktivitetsersättning (under det år då vi börjar mäta). Skillnaderna är dock ändå betydande över tid, och de som var Uvas kommer inte ikapp. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan dem som var Uvas respektive inte Uvas år 2002 exklusive samtliga som detta år mottog aktivitetsersättning var 21 procentenheter efter 15 år (se figur B8 i bilaga 2), och omkring 135 Tkr i genomsnittlig årsinkomst av arbete.

Skillnaden i mottagande av försörjningsstöd minskar över tid mellan grupperna (Uvas resp. ej Uvas), men även med detta mått kvarstår betydande skillnader för alla år och perioder vi studerat.

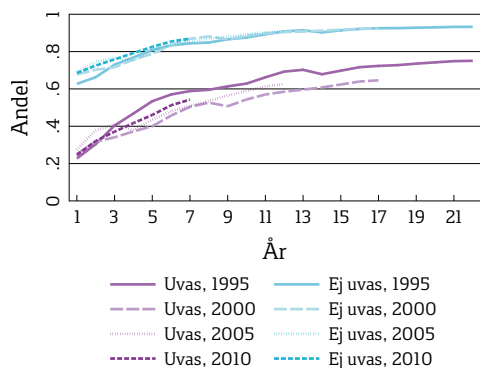
Upp till fem år efter det år vi börjar mäta (1995, 2000, 2005 respektive 2010) mottog de som inte tillhörde Uvasgruppen i högre grad studiemedel. Därefter är skillnaderna små mellan grupperna. Det är ett förväntat resultat då det är betydligt vanligare bland dem som inte var Uvas att genomgå en eftergymnasial utbildning. Andelen som studerar sjunker sedan gradvis med stigande ålder.

Vi studerar även utfall där vi delat upp Uvasgruppen efter om de var inskrivna som arbetsökande vid Arbetsförmedlingen eller inte. De skillnader som vi tidigare pekat på mellan dessa grupper kan vi även se på lång sikt. I korthet kan resultaten sammanfattas på följande sätt: Uvas som var inskrivna som arbetsökande vid Arbetsförmedlingen är över tid i högre grad sysselsatta och har högre genomsnittliga årsinkomster av arbete för alla år vi studerar relativt

³⁸ Det hade varit önskvärt att också belysa i vilken utsträckning den som idag är Uvas i framtiden riskerar att ägna sig åt kriminalitet (eller om anledningen till att man varken studerar eller arbetar är att man ägnar sig åt brottslig aktivitet). Tyvärr har vi inga uppgifter om kriminalitet i våra registerdata och kan därför inte studera sådana utfall.

³⁹ Vi redovisar av utrymmesskäl inte alla resultat som diskuteras i avsnittet som figurer eller tabeller.

Figur 18. Andel sysselsatta på lång sikt, 20-25 år, efter Uvas/inte Uvas

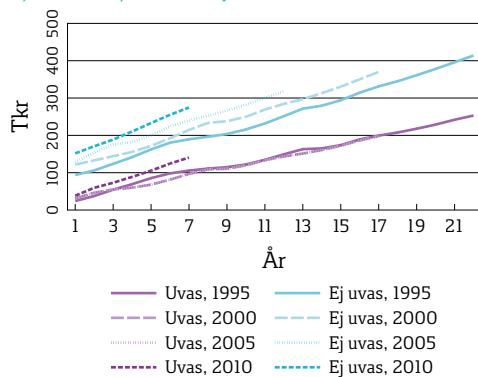


inaktiva Uvas. Det är dock stor skillnad på sysselsättningsnivån över tid mellan dem som ett givet år var inskrivna och Uvas relativt unga som inte var Uvas vid samma tidpunkt. Omkring 90 procent av de unga som inte var Uvas år 2002 var sysselsatta femton år senare. Motsvarande andelar för arbetssökande Uvas var knappt 70 procent och för inaktiva Uvas omkring 55 procent. Det är betydligt vanligare bland dem som var inaktiva Uvas att motta aktivitetsersättning, medan det är vanligare bland arbetssökande Uvas att motta studiemedel, arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd.

2.7 Sammanfattning – beskrivning av Uvas

De unga som varken studerar eller arbetar är inte en slumpmässig grupp. Tvärtom finns en tydlig överrepresentation i gruppen av ungdomar med utländsk bakgrund, låg utbildning och, särskilt, med funktionsnedsättningar. Vi ser dessutom att vi har en överrepresentation av gifta (men inte ogifta) kvinnor och från hushåll som mottar försörjningsstöd. Andelarna Uvas varierar också över konjunkturcykeln på ett förväntat sätt.

Figur 19. Genomsnittlig inkomst på lång sikt, 20-25 år, efter Uvas/inte Uvas



Vi ser vidare regionala mönster där andelen som varken arbetar eller studerar varierar relativt mycket över tid och med konjunkturläge, men där det finns varaktiga skillnader mellan regioner i meningen att lokala arbetsmarknader med låga (eller höga) nivåer av Uvas ett givet år också historiskt ofta har haft relativt sett låga (eller höga) Uvasnivåer. Vidare tycks genomsnittliga egenskaper bland regionernas invånare i högre grad samvariera med andelen Uvas än regionernas näringslivsstruktur i termer av diversifiering och branschriktning.

En stor andel av dem som är Uvas ett givet år finner ett jobb eller påbörjar en utbildning nästa år, men en betydande andel av dem som är Uvas i minst tre år fortsätter att vara Uvas i minst tio år. Sannolikheten att lämnas Uvas-gruppen är betydligt lägre bland unga med en funktionsnedsättning. Dessa blir ofta kvar i Uvas-gruppen under mycket lång tid. Uvas som är arbetssökande vid Arbetsförmedlingen lämnar, å andra sidan, Uvas-gruppen snabbare än dem som inte söker jobb.

Slutligen ser vi att de som var Uvas minst ett år både på kort och lång sikt i lägre grad är sysselsatta och som grupp har genomsnittligt lägre arbetsinkomster än unga som samma år inte var Uvas. Skillnaderna mellan de som ett givet år var Uvas och de som samma år arbetade eller studerade är stora även på lång sikt.



3. EN SYSTEMATISK LITTERATURÖVERSIKT AV FORSKNINGEN OM UVAS

Den litteratursökning som ligger bakom den systematiska översikt som vi redovisar i den här rapporten syftade till att identifiera relevant forskning om unga som varken arbetar eller studerar. Vi vill identifiera studier av insatser för gruppen, men också studier som undersöker vilka faktorer som förutsäger att man hamnar i gruppen, liksom studier som undersökt hur att som ung varken arbeta eller studera samvarierar med olika arbetsmarknadsrelaterade utfall senare i livet.

Vi har använt databasen *Econlit* för att identifiera relevanta studier.⁴⁰ Grunden för vår översikt är resultatet av att 1) söka i *Econlit* med sökorden NEET eller ”not in employment, education, or training”, och 2) gå igenom referenslistorna i de relevanta träffarna i *Econlit* för att identifiera eventuella ytterligare relevanta studier. Vi har dessutom identifierat svenska studier (som inte nödvändigtvis är publicerade i vetenskapliga tidskrifter) genom att utnyttja information från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och referenslistor i rapporter från denna myndighet. Vi har även letat referenser i två offentliga utredningar om vår målgrupp (SOU 2013:74, SOU 2018:11). Slutligen har vi utnyttjat

forskning och forskningsöversikter om svensk arbetsmarknadspolitik som härrör från vårt ”hem-institut”, IFAU.⁴¹

Sökningen i *Econlit* gav 45 träffar. Vi var i första hand intresserade av översikter, och behöll alla sådana träffar. Övriga identifierade artiklar screenade vi genom att läsa abstract för att kunna utesluta irrelevanta studier. De flesta studier som vi uteslöt på denna grund var publiceringar som inte i första hand var empiriska studier.⁴² När det gäller studier av effekterna av olika insatser för vår målgrupp har vi inkluderat studier med en design som med rimlig trovärdighet borde kunna identifiera kausala effekter och uteslutit studier som inte uppfyller detta villkor.⁴³ Därefter har vi gått igenom de kvarvarande studierna och dels sorterat innehållet i dem tematiskt, dels gått igenom deras referenslistor för att identifiera ytterligare relevanta studier. De studier vi har identifierat på detta sätt har vi behandlat på samma sätt. Detsamma gäller de studier vi identifierat på de övriga sätt vi nämnde ovan. Processen avslutades när den inte ledde till någon ny ”träff” enligt våra kriterier.

40 Vårt förstahandsval för litteratursökningen var databasen Google Scholar. Det visade sig dock att den vedertagna engelska förkortningen för Uvas (NEET, Not in Employment, Education, or Training) också används inom såväl medicin som fysik. Sökningar i Google Scholar med NEET som sökord ger därför i huvudsak ett mycket stort antal för denna översikt helt irrelevanta träffar. Vi övergick därför till en specialiserad databas för ekonomisk litteratur (som dock även täcker en del såväl sociologisk som pedagogisk forskning).

41 Det handlar då om publiceringar i IFAUs Working Paper- eller Rapportserier.

42 Sådana studier kunde exempelvis diskutera om NEET-begreppet är olämpligt för att man riskerar att stigmatisera individer i gruppen.

43 Vi har dock inte uteslutande inkluderat studier med en randomiserad design. Ett minimikrav som vi har ställt har dock varit att studierna använt en design med en rimlig kontrollgrupp för att identifiera de kausala effekterna. Detta innebär exempelvis att vi uteslutit studier som försökt identifiera effekter genom att fråga olika respondenter om vad de anser om effekterna av en insats.

4. UNGA SOM VARKEN ARBETAR ELLER STUDERAR - EN LITTERATURÖVERSIKT

I detta avsnitt går vi igenom internationell (och svensk) forskning och vad den kan säga om Uvas ur ett antal perspektiv: individuella och regionala faktorer som samvarierar med förekomsten samt samband mellan att vara Uvas och olika framtida arbetsmarknadsutfall.

4.1 Individrelaterade (f)riskfaktorer⁴⁴

Alla unga löper inte samma risk att bli en ung person som varken arbetar eller studerar, utan vissa individegenskaper samvarierar systematiskt med att man varken arbetar eller studerar som ung vuxen. I vår litteraturöversikt har vi identifierat ett relativt stort antal undersökningar av individrelaterade faktorer som predicerar att man blir Uvas. Generellt identifierar studierna inte så många samband som förväntar (åtminstone oss).

Vi ser, för det första, att olika indikatorer på en "bra" *uppväxt(miljö)* predicerar en lägre sannolikhet att bli Uvas. Det handlar både om den fysiska miljön (exempelvis boende, tillgång till internet, bil i hushållet) som om föräldrarnas

utbildningsbakgrund, arbetsmarknadshistorik och mått på engagemang i barnens uppväxt. Ett resultat som möjligen kan ses som överraskande är att för studiemotiverade barn tycks långvarig icke-sysselsättning för deras föräldrar samvariera med en lägre sannolikhet att bli Uvas. Om detta återspeglar selektion ("barn som är studiemotiverade trots dåliga hemförhållanden löper liten risk att bli Uvas") eller kausalitet ("för studiemotiverade barn är det viktigt att anstränga sig så att det inte går som för deras föräldrar") går inte att avgöra med den design som studien (Schoon, 2014) använder.

För det andra ser vi att ett antal *personliga egenskaper eller levnadsvillkor*, som på ett allmänt plan signalerar att man är framgångsrik i andra dimensioner och att man har "goda" levnadsförhållanden, samvarierar med en lägre risk att inte lyckas på arbetsmarknaden och bli Uvas (och vice versa). Att ha låg födelsevikt, dålig

⁴⁴ Det här avsnittet sammanfattar resultaten i studierna avseende individrelaterade (f)riskfaktorer som presenteras i Tabell A1 i Bilaga 1. Det rör sig om knappt 20 studier. De faktorer som identifieras i studierna kan handla såväl om sådant som sannolikt är kausala effekter som om rena korrelationer. Distinktionen mellan dessa typer av samband är förstås viktig när man diskuterar policy. I detta avsnitt nöjer vi oss med att enbart ha deskriptiva ambitioner; sammanfattningsvis handlar det alltså om faktorer som förutsäger att en individ blir (eller inte blir) Uvas. Långt ifrån alla studier i vår översikt är noggranna med att upprätthålla rågängen mellan olika typer av samband (kausalitet och korrelation).

hälsa (såväl somatisk som mental), funktionsnedsättning, liksom att ha omvårdnadsansvar (om man är kvinna), vara ensam förälder, ha arbetslösa vänner är förenat med en ökad sannolikhet att bli Uvas. Att ha god kognitiv liksom icke-kognitiv förmåga är däremot förknippat med en lägre Uvas-risk, liksom sannolikt att ha studerande vänner.

Vissa *personlighetsdrag (eller beteenden), preferenser och attityder* predicerar också att man med större sannolikhet blir Uvas: att ha blivit avstängd från skolan, beteendeproblem, dåligt självförtroende, att man anser att man har små möjligheter att påverka sina utfall, att vara rökare och att uppge att man vill eller kanske vill sluta skolan efter den obligatoriska skolgången. Föga förvånande gäller det omvända om man är flitig och anstränger sig, har en positiv attityd till skolan eller uppfattar sig som studieorienterad.

Goda *utbildningsresultat och insatser* är, föga förvånande, typiskt förknippade med minskad risk att bli Uvas (och det omvända gäller misslyckanden i skolan). Att klara gymnasiet, att ha bra betyg i grundskola och gymnasium och goda provresultat är förknippade med en minskad sannolikhet för att bli Uvas, medan det motsatta gäller om man lämnat skolan tidigt (inklusive hoppat av gymnasiet) eller skolkat. Även tidigare *erfarenheter från arbetsmarknaden* samvarierar med Uvas-status. Tidigare arbetslöshet är förknippad med större sannolikhet att bli Uvas, medan det omvända gäller att tidigare ha arbetat eller att nyligen ha studerat.

4.2 Framtida arbetsmarknadsutfall

Uppenbarligen är det svårare att göra övergången från skola till arbetsliv i ett dåligt arbetsmarknadsläge. Antalet nyanställningar är typiskt mindre i en nedåtgående konjunktur eller i en lågkonjunktur, och de som ska ta klivet från skolan ut i arbetslivet är beroende av att bli anställda, och inte bara av att behålla ett jobb. Risken blir därför större att man blir arbetslös som ung när man går ut på arbetsmarknaden i ett dåligt arbetsmarknadsläge. Att gå ut på arbetsmarknaden i ett dåligt arbetsmarknadsläge går därför rimligen hand i hand med olika mindre önskvärda arbetsmarknadsutfall på kort sikt, men det finns också en risk att en tidig period av arbetslöshet kan öka de arbetsmarknadsrelaterade problemen även på längre sikt. Förutom att man går miste om arbetsplatsförlagt lärande och tillhörande löneutveckling på jobbet, så vet vi att arbetslöshet kan vara en negativ signal till presumtiva arbetsgivare som kan medföra ökad framtida risk för arbetslöshet/minskad chans att få ett jobb. Dessutom riskerar kunskaper och färdigheter att depreciera eller bli obsoleta. Även detta kan bidra till långsiktigt sämre arbetsmarknadsutfall.

Det finns en förhållandevis stor litteratur om långsiktiga konsekvenser av tidig arbetslöshet.⁴⁵ Standardresultatet i denna litteratur är att ungdomsarbetslöshet tenderar att lämna efter sig långvariga ”ärr”. Dessa ärr kan både innebära ökad risk för arbetslöshet, minskad sysselsättning, lägre löner och därför en sämre inkomstutveckling. Vår genomgång av litteraturen om eventuella långvariga effekter av att vara Uvas ger ett litet antal (med god vilja fem)

45 Se exempelvis Nordström Skans (2004) för en empirisk analys av svenska erfarenheter och en kort genomgång av forskning om frågan.

träffar.⁴⁶ Huvudslutsatsen av genomgången är att (föga förvånande) även en tidig period utan arbete och studier liksom tidig arbetslöshet ser ut att ha negativa effekter även på längre sikt. Vi ska alltså förvänta oss att ungdomar som kommer ut på en dålig arbetsmarknad och varken studerar eller arbetar får en långvarigt sämre situation på arbetsmarknaden.

4.3 Regional variation i Uvas

Vi har sett att vissa individegenskaper tycks samvariera med risken att bli Uvas. Vi ska nu se om detsamma gäller olika regioner. Finns det regioner som systematiskt har en större förekomst av unga som varken arbetar eller studerar? Och om så är fallet, beror det på att ungdomar med liknande egenskaper är klustrade regionalt, eller återspeglar eventuella samband på regional nivå någonting utöver de ungas egenskaper? Vi har enbart lyckats identifiera två studier (Bradley m.fl. (2019) avseende Italien, Spanien och Storbritannien och Bray m.fl. (2016) som avser USA) som undersöker (till skillnad från beskriver) förekomsten av regioner som mer långvarigt avviker från genomsnittet när det gäller andelen Uvas och vilka faktorer som på regional nivå samvarierar med Uvas-nivån.⁴⁷

Huvudresultatet i Bray m.fl. (2016) är att man i USA kan identifiera distinkt åtskilda regioner med hög andel Uvas respektive med hög ungdomsarbetslöshet. Dessa regioner skiljer sig också signifikant från varandra i termer av observerade egenskaper i ett flertal dimensioner. Dessa dimensioner är bl.a. arresteringar för drogtillverkning, enklaver med fattiga i landsbygdsregioner, långvarig fattigdom, utbildningsnivå i befolkningen, barnfattigdom, befolkning utan sjukförsäkring, socialt kapital och andel av de äldre som fick någon form av förtidspension ("disability benefits"). Generellt kännetecknas regionerna med höga andelar av Uvas av att invånarna har karaktäristika som signalerar svagare ställning på arbetsmarknaden än i regioner där ungdomsarbetslösheten är hög.

Bradley m.fl. (2019) skattar hur andelen Uvas och arbetslösa ungdomar i en region påverkas av andelarna i angränsande regioner. Sambandet är något starkare för arbetslöshet än för Uvas. I Storbritannien och Spanien är sambanden signifikant positiva, medan det omvända gäller för Italien. Författarna argumenterar för att sambanden i Storbritannien och Spanien återspeglar hur näringslivet är lokaliserat regionalt med företag i perifera regioner som är mer cykliskt känsliga och handlar med varandra. I Italien uppstår inte sambanden därför att företag i nord och syd endast i begränsad utsträckning interagerar med varandra.

⁴⁶ De fem referenserna och huvudresultaten i dem återges i Tabell A2. Eftersom det finns ett visst överlapp mellan unga arbetslösa och Uvas ger sannolikt studier av långsiktiga effekter av ungdomsarbetslöshet en ledtråd om vad vi bör förvänta oss i termer av långsiktiga effekter av att vara Uvas. Överlappet är emellertid långt ifrån perfekt, så det är a priori en öppen fråga om hur mycket av lärdomarna om ungdomsarbetslöshetens långsiktiga konsekvenser som är direkt överförbara.

⁴⁷ De två studierna sammanfattas kortfattat i Tabell A1 i Bilaga 1.

5. POLITIK FÖR ATT FÖRBÄTTRA ARBETS- MARKNADSUTFALLEN FÖR DEM SOM ÄR ELLER RISKERAR ATT BLI UVAS

Politiken för att hålla nere antalet unga som varken arbetar eller studerar kan påverka ungdomar i olika situationer och på en rad olika sätt. Vi har insatser för unga med risk att bli Uvas. Detta handlar främst om insatser för att förhindra att unga lämnar skolan i förtid eller med för dåliga resultat. I vid mening handlar detta om att identifiera och hjälpa dem som riskerar att underpresterar i skolan eller lämna den för tidigt. I en svensk kontext är detta verksamheter som hör hemma i skolan eller i socialtjänsten. Vi har vidare insatser för att förmå dem som hoppat av skolan att återgå till studier. Dessa insatser ligger närmast kommunerna i Sverige via deras aktivitetsansvar (tidigare kallat uppföljningsansvar).⁴⁸ För dem som är färdiga med studierna har vi insatser för att underlätta övergången från skola till arbete. Detta handlar både om att utforma skolan så att övergången underlättas och om hjälp med vägledning och matchning mot jobb.⁴⁹ Dessa aktiviteter ligger i Sverige inom kommunernas ansvarsområde eller inom Arbetsförmedlingens. För dem som misslyckats med övergången från skola till arbetsliv kan detta kompletteras med insatser för att öka deras anställningsbarhet. Detta är en huvuduppgift för den statliga

Arbetsförmedlingen, men även kommunerna ägnar avsevärda resurser åt denna så kallade rustande verksamhet. Slutligen kan resurser sättas in för att motverka specifika hinder för unga med en utsatt ställning. Även här ligger ansvaret i Sverige både hos den statliga arbetsmarknadspolitiken och hos kommunerna.

I det här avsnittet presenterar vi resultatet av vår litteratursökning för att i första hand ge en bred bild av vad forskningen säger om vilka typer av insatser som enligt studier med en god forskningsdesign tycks ha gett goda resultat. Vi försöker alltså ge en bild av forskningsläget när det gäller kausala effekter av olika politikinsatser som har använts för unga som är eller riskerar att bli Uvas. Ambitionen har inte varit att identifiera resultat som avser alla typer av insatser för att förhindra att unga blir Uvas, utan vårt intresse har i första hand koncentrerats till studier av olika arbetsmarknadspolitiska insatserns effekter på ungdomars arbetsmarknadsutfall. Vi har också identifierat några studier som undersöker politikinsatser som syftar till att påverka unga arbetslösa att återgå till studier. Det vi framför allt valt bort i vår genomgång är den mycket stora litteratur

⁴⁸ Det kommunala aktivitetsansvaret beskrivs exempelvis i Skolverket (2016).

⁴⁹ Betydelsen av studie- och yrkesvägledning diskuteras i SOU 2019:4, som delvis refererar resultat från Musset & Kureková (2018).

som avser hur skolresultat påverkas av de resurser som skolan får till sitt förfogande, skolans arbetssätt och organisation.⁵⁰

Efter genomgången av internationell forskning om effekter av politik för att motverka att ungdomar varken arbetar eller studerar ger vi en kort presentation av den svenska arbetsmarknadspolitiken för ungdomar som en bakgrund till en relativt utförlig genomgång av effekterna av den svenska arbetsmarknadspolitiken för (arbetslösa) ungdomar enligt tillgänglig forskning.

5.1 Internationell forskning om effekter av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa ungdomar

Det är inte meningsfullt att tala om insatser som riktas till gruppen av unga som inte arbetar eller studerar. Som vi noterade i inledningen till avsnitt 5, så kommer insatserna att riktas mot unga i olika situationer: i skolan, i övergången från skola till arbetsliv eller i situationer där man har misslyckats att få ett arbete (eller lämnat skolan utan att söka jobb). En annan sida av samma mynt, som vi också har konstaterat, är att gruppen är heterogen eftersom den definieras utifrån vad man inte gör. Men vi har sett att en viktig delgrupp är de arbetslösa. Vi såg exempelvis att ungefär hälft

ten av de svenska 20–24-åringarna som varken arbetar eller studerar söker jobb via Arbetsförmedlingen. Gruppen arbetslösa ungdomar har också varit föremål för arbetsmarknadspolitiska insatser i många länder.

Vår litteratursökning gav ett antal träffar på studier av effekter av arbetsmarknadspolitik för ungdomar. Några av dessa träffar avser ambitiösa systematiska litteraturöversikter (Britton m.fl., 2011; Caliendo & Schmidl, 2016; Carcillo m.fl., 2015; Kluve, 2014; Kluve m.fl., 2016, 2017; OECD, 2016). Vår redogörelse för den internationella forskningen bygger väsentligen på dessa, särskilt den Campell Review som presenteras i Kluve m.fl. (2017). Denna översikt (liksom Kluve m.fl., 2016) sammanfattar resultaten från 113 studier av 107 interventioner i 31 länder. Vi redovisar också några resultat från studier som inte diskuteras i de nämnda översikterna.

Ett resultat i Kluve m.fl. (2017), som i viss mån avviker från det vi ser i de svenska studierna, är att ungdomsprogram i en majoritet av de studier som föredras har *positiva effekter på sysselsättning och inkomster*. Effekterna är emellertid *heterogena* både över programmets utformning och genomförande, målgrupper och de studerade ländernas inkomstnivåer.

När det gäller ländernas inkomstnivåer är mönstret i Kluve m.fl. (2017) att programmen har *bäst effekter i låg- och medelinkomstländer*. Författarna spekulerar i att detta kan återspegla att ungas problem i rikare länder ofta kan beskrivas som ett kompetensgap som är för stort för att kunna åtgärdas via ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det finns inga tecken på att vissa program eller kombinationer av program systematiskt uppvisar bättre resultat i *höginkomstländer*, även om det möjligen finns

⁵⁰ Vi har valt bort studier (när det inte gäller vad som väsentligen är deskription) som inte på ett någorlunda trovärdigt sätt identifierar kausala effekter. En stor del av studierna inom utbildningsvetenskap sorteras exempelvis bort av detta skäl. Vi presenterar dock resultaten i några översikter som sammanfattar resultaten i studier av effekter insatser för att påverka skolresultat eller övergången från skola till arbetsliv i Avsnitt 5.2.1.

vissa tecken på att *arbetsmarknadsutbildning ofta har bättre effekter* än andra program på sysselsättning och inkomster.

När det gäller *målgruppen*, är mönstret i översikten att man ser bättre effekter när programmen riktas till "svaga grupper". *Profilerings och individuell uppföljning* ser också ut att vara förknippade med bättre resultat. Vidare ser program med *multipla interventioner* allmänt ut att ge bättre resultat, även om ingen enskild kombination alltid ger bättre effekter. Det finns alltså stöd för att en kombination av profilering, som identifierar svaga grupper, och individuellt utformade kombinationer av insatser för personer från dessa grupper kan vara ett framgångsrikt arbetssätt.

Mot bakgrund av den pågående privatiseringen av utförandet av den svenska arbetsmarknadspolitikerna är det intressant att översikten inte identifierar systematiska skillnader i resultat mellan *olika typer av utförare* (offentliga, privata, civilsamhälle). Slutligen är de mönster man finner inte beroende av om studierna är randomiserade kontrollerade försök eller observationsstudier.

Översikten i Caliendo & Schmidl (2016) grupperar sina resultat efter typ av intervention. Effekter av *arbetsmarknadsutbildning* är skattade i 19 studier och åtta länder redovisas. Översikten finner blandade sysselsättningsresultat av program där inlärningen främst sker i klassrumsmiljö och inte ute på arbetsplatser (både positiva och negativa skattade effekter). Vidare tycks positiva effekter på sysselsättning ofta gå hand i hand med nolleffekt på arbetslöshet och negativ effekt på övergång till reguljär utbildning. Detta mönster kan tyda på att klassrumsbaserade program ersätter snarare än kompletterar reguljär utbildning. Sysselsättningseffekterna i de fyra studierna av program som blandar klassrumsbaserat och arbetsplatsbaserat lärande är blandade och innefattar posi-

tiva effekter, nolleffekter och negativa effekter. Studier där man jämför utbildningsprogram med andra typer av interventioner tenderar att visa att utbildning ger bättre effekter än tillfälliga offentliga jobb, men sämre effekter än subventionerade anställningar.

Caliendo & Schmidl (2016) diskuterar vidare skattade effekter av *arbetsförmedling och kontroll av sökbetaende* från 16 studier av program från åtta länder. Arbetsförmedling (med eller utan kontroll) ger i en majoritet av studierna positiva resultat både på kort och lång sikt, medan övervakning/kontroll ger en kortsiktigt positiv sysselsättningseffekt men negativa långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagandet.

Subventionerade anställningar har enligt åtta studier från sex länder övervägande positiva effekter på sysselsättning, men oftast ingen eller en negativ effekt på övergång till studier. Ingen av de refererade studierna undersöker förekomst eller storlek av dödvikts- och undanträngningseffekter.

Caliendo & Schmidl (2016) identifierar åtta studier från tre länder av *tillfälliga offentliga jobb*. Ingen av studierna hittar positiva effekter – programmen har enligt skattningarna inga eller negativa effekter för deltagarna.

Översikten i Kluge (2014) leder i tillämpliga delar till likartade slutsatser som dem i Caliendo & Schmidl (2016). Kluge pekar dessutom på att programeffekterna generellt ser sämre ut i länder med strikt anställningsskydd samt att såväl subventionerade jobb som förmedlingsinsatser är förknippade med betydande undanträngningseffekter. Kluge hävdar också att resultaten tyder på att arbetsmarknadsutbildning ger bättre effekter med en längre uppföljningshorisont samt att program som inte leder till en examen bör vara högst 5–6 månader långa.

Cammeraat m.fl. (2017) och Hernæs m.fl. (2017) studerade båda effekter av program för unga med socialbidrag i Nederländerna respektive Norge med delvis motstridiga resultat. Enligt resultaten i Cammeraat m.fl. (2017) gav ett aktiveringsprogram för Uvas som var socialbidragstagare en statistiskt signifikant och stor effekt på socialbidragstagande, men ingen signifikant effekt på mängden unga som varken arbetade eller studerade. Interventionen minskade alltså socialbidragsberoendet utan att öka antalet tidigare socialbidragstagare i arbete eller studier. Hernæs m.fl. (2017) fann en signifikant negativ effekt på socialbidragstagande och en signifikant positiv effekt på fullbordade gymnasiestudier av att betinga socialbidragen till unga på olika typer av villkor (exempelvis deltagande i rådgivning, deltagande aktiveringsprogram).

Dal Bianco m.fl. (2015) undersökte effekter av olika typer av arbetsmarknadspolitik genom att utnyttja variation över tid i 30 länder mellan 1990 och 2012. Fokus var särskilt på politikeffekter i samband med den internationella finanskrisen. De fann bland annat att vissa av de studerade arbetsmarknadspolitiska programmen, nämligen de använda måtten på rehabiliterande insatser och arbetsmarknadsutbildning, särskilt under krisår bidrog till en lägre ungdomsarbetslöshet.

5.2 Effekter av insatser för unga som varken arbetar eller studerar men inte är arbetslösa⁵¹

Det finns också ett mindre antal studier som undersöker effekter av insatser inte bara för arbetslösa ungdomar, utan för hela gruppen unga som varken arbetar eller studerar eller delgrupper som inte är arbetslösa. Det handlar då inte bara om övergång till arbete, utan även till reguljära studier. Dessutom diskuteras effekter av olika insatser för att förhindra förtida avhopp från skolan och insatser för att underlätta övergången från skola till arbetsliv. De resultat vi presenterar här handlar inte om arbetsmarknadseffekter av insatser för arbetslösa ungdomar, utan om övriga typer av effekter.⁵²

5.2.1 EFFEKTER AV INSATSER FÖR ATT PÅVERKA SKOLRESULTAT ELLER ÖVERGÅNGEN FRÅN SKOLA TILL ARBETSLIV

Ett första resultat är att såväl *kognitiva* som *icke-kognitiva färdigheter* är viktiga för utfall såväl i skolan som i arbetslivet. Det finns vidare belegg för att såväl kognitiva som icke-kognitiva färdigheter kan påverkas. Därför kan man identifiera olika typer (som påverkar den ena eller den andra typen av färdigheter) av interventioner som har visat sig vara framgångsrika.

En första viktig förutsättning för att man ska kunna påverka ungdomarnas färdigheter är att de fullföljer skolan. Ett sätt att motverka

⁵¹ Där inget annat anges bygger detta avsnitt på Carcillo m.fl. (2015) och OECD (2016). Mycket av det som presenteras i OECD (2016) bygger på Carcillo m.fl. (2015), så vi presenterar resultaten från dessa studier i ett sammanhang.

⁵² Vi hittar inga resultat rörande arbetsmarknadseffekter för arbetslösa i de översikter som vi presenterar i detta avsnitt som motsäger de slutsatser som drogs i översikterna om effekter av insatser för arbetslösa.

avhopp från skolan är *tidiga interventioner* riktade till unga från svaga grupper.⁵³ Det är därför viktigt att unga i behov av stöd identifieras tidigt; detta kan möjligen underlättas genom samarbete mellan socialtjänst och skola.

Ett antal studier visar, enligt Carcillo m.fl. (2015), att *mindre klasser* förbättrar skolprestationerna. För svenska förhållanden visar Fredriksson m.fl. (2013) att mindre skolklasser i åldrarna 10 till 13 år har positiva effekter för skolresultat och både kognitiv och icke-kognitiv förmåga. De finner också att mindre klasser har positiva effekter på avslutad utbildningsnivå, löner och inkomster vid ålder 27 till 42 år. Den skattade positiva effekten är enligt studien tillräckligt stor för att täcka den ökade kostnaden.

Generellt tycks unga med inlärningsproblem dra nytta av att gå i det ordinarie skolväsendet upp till och med gymnasienivå. *Specialundervisning och specialskolor* kan också ibland vara effektiva, även om evidensen inte är lika entydig som när det gäller klasstorlek. Riktade interventioner till svaga grupper i skolan har också visat sig kunna minska andelen som inte fullföljer gymnasiet. Även *sambällstjänst utanför schemat* kan förbättra skolrelaterade utfall. Många interventioner kan påverka såväl kognitiva som icke-kognitiva färdigheter. Ekonomiskt stöd till familjer med barn i "riskgrupper" kan bidra till förbättrad närvaro i skolan om de betingas ("Learnfare"). Detta stöds också av de resultat som presenteras i Britton m.fl. (2011). Varken stödundervisning eller studie- och yrkesvägledning uppvisar enligt samma översikt tydliga resultat.

Mentorsprogram, där ungdomar får långvariga relationer med andra vuxna än föräldrarna, har

ibland visat sig ge goda resultat. Metastudier visar, enligt Carcillo m.fl. (2015), att effekterna blir bäst när relationen är nära och personlig; detta tyder på att socialt umgänge, och inte enbart läxhjälp och skolrelaterade samtal kan vara viktigt. En nyckelförutsättning är att mentorn är tränad för sin uppgift.

Lärlingsprogram syftar i första hand till att förbättra kognitiva färdigheter, men kan även påverka icke-kognitiva färdigheter och värdefulla arbetsgivarkontakter. Det finns också ett antal empiriska studier som tyder på att avkastningen på deltagande i lärlingsprogram kan vara ansevärd. Ett problem med lärlingsprogrammen är att de sällan riktas till de allra svagaste. Det finns dock en del exempel på "konstruerade" lärlingsplatser som kan vara värdefulla.

"*Andra-chansen-program*" (som närmast motsvarar svensk kommunal vuxenutbildning eller svenska folkhögskola) ges typiskt till unga vuxna som inte fullbordat gymnasieskolan och kan båda vara teoretiska och yrkesinriktade. Befintliga utvärderingar ger ingen entydig bild av effekterna av denna typ av insats.

5.2.2 EFFEKTER AV INSATSER FÖR UNGA MED PSYKISKA PROBLEM

Försäkringskassan (2015) ger en systematisk litteraturöversikt som går igenom 25 randomiserade studier av insatser för personer med svåra psykiska problem.⁵⁴ Resultat för denna grupp är intressanta, eftersom vi vet att personer med funktionsnedsättningar är överrepresenterade bland unga som långvarigt varken arbetar eller studerar (se avsnitt 2.5). Enligt översikten finns det ett gott vetenskapligt stöd för att IPS (Individual Placement and Support) bidrar till bättre

⁵³ Att detta är viktigt ser vi tydligt i vår beskrivning av svenska förhållanden: de flesta i gruppen Uvas har högst grundskoleutbildning, och dessa har svårt att på lång sikt etablera sig på arbetsmarknaden.

⁵⁴ Enbart ett fåtal av studierna avser enbart unga personer, men sannolikt har resultaten ändå relevans för gruppen unga. Enligt författarnas förord syftar också översikten till att besvara frågan "Is there scientific-based evidence-of methods that improve the prospects of entrance to and continued participation in the labour market of young people with a history of mental illness or dysfunction?".

utfall för målgruppen i termer av ett antal sysselsättningsrelaterade variabler. Det finns också ett visst stöd för att KBT (Kognitiv beteendeterapi) kan vara ett effektivt komplement till mer arbetsmarknadsorienterade interventioner.

5.3 Svensk arbetsmarknadspolitik för ungdomar⁵⁵

I Sverige bedrivs arbetsmarknadspolitik för unga av såväl staten som av kommunerna. Sedan tidigt 1990-tal har de svenska kommunerna ansvar för att erbjuda alla ungdomar under 20 års ålder gymnasieutbildning. Sedan oktober 1996 har kommunerna även ett ansvar för de ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Ansvaret innebär exempelvis att kommunerna ska hålla sig informerade om sysselsättningsstatusen hos dem mellan 16 och 20 år som inte går i skolan. Kommunerna anordnar vidare vuxenutbildning, som också är öppen för ungdomar. Det finns emellertid i stort sett inga utvärderingar av de kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatserna för unga, så vi nöjer oss med att konstatera att kommunerna sedan 1990-talet anordnat ett stort antal arbetsmarknadsrelaterade insatser och att en del av dem varit avsedda för ungdomar.⁵⁶

Fram till tidigt 1980-tal fanns inga särskilda statliga arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar – ungdomar fick delta i samma program som vuxna. Det första regelrätta

ungdomsprogrammet var ungdomslagen (huvudsakligen) för 18–19 år gamla ungdomar från 1984. Deltagarna skulle utföra arbetsuppgifter som annars inte skulle ha utförts, huvudsakligen inom offentlig sektor. År 1987 tillkom avtalade inskolningsplatser inom privat sektor för samma målgrupp. De avtalade inskolningsplatserna avskaffades 1994. År 1989 ersattes ungdomslagen av särskilda inskolningsplatser i offentlig sektor. Målgruppen var densamma som för ungdomslagen. En nyhet var att anvisning till åtgärden skulle ske senast sju veckor efter det att man anmält sig som arbetssökande. År 1992 introducerades ungdomspraktik som kunde förläggas hos privat eller offentlig arbetsgivare för ungdomar som hade fyllt 17 men inte 25 år. Deltagarna skulle ha varit arbetslösa under minst 16 veckor och genomgått jobbsökarkurs eller vägledning. Ungdomspraktiken upphörde under 1995 och ersattes av arbetsplatsintroduktion, där deltagarna skulle ha fyllt 20 år. Arbetsplatsintroduktionen avskaffades vid utgången av år 1997. Under 1995 introducerades också datortek för ungdomar mellan 20 och 24 år.

Kommunala ungdomsprogram (KUP), riktade till arbetslösa ungdomar mellan 18 och 20 år, infördes 1995 och innebar att kommunerna kunde välja att ta över ansvaret även för ungdomar som inte gick i gymnasiet. Kommunen ersattes av staten för verksamheten. Det kommunala ungdomsprogrammet skulle ge utbildnings- eller yrkeserfarenhet som även kunde motivera till fortsatta studier. En stor majoritet av landets kommuner valde att anordna KUP.

År 1995 kom ett mål att ungdomar under 25 år skulle placeras i program inom 100 dagar. Målet uppnåddes dock inte, och Ungdomsgarantin (UG, tidigare utvecklingsgarantin) infördes där-

⁵⁵ Forslund & Nordström Skans (2006), Forslund & Vikström (2011) och Engdahl & Forslund (2016) innehåller kortfattade beskrivningar av arbetsmarknadspolitiken för unga i Sverige. Framställningen här bygger delvis på dessa.

⁵⁶ Forslund m.fl. (2019) innehåller en beskrivning av de kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna och en kort genomgång av den mycket knapphändiga forskningen om de kommunala insatsernas effekter.

för år 1998. Syftet med åtgärden var att utveckla ungdomarnas kompetens för att förbättra deras möjligheter till arbete eller studier. Insatsen skulle bygga på en individuell handlingsplan och anpassas efter lokala förutsättningar och i samverkan med det lokala näringslivet. Ungdomsgarantin erbjöds ungdomar mellan 20 och 24 år. Liksom det kommunala ungdomsprogrammet byggde UG på att kommun och länsarbetsnämnd tecknat avtal om att kommunen skulle erbjuda åtgärden. Kommunen blev då skyldig att ge arbetslösa ungdomar en insats på heltid inom 90 dagar under en påbörjad arbetslöshetsperiod efter anvisning från Arbetsförmedlingen. Även avtal om UG träffades av en majoritet av landets kommuner. Gemensamt för de kommunala ungdomsprogrammen (KUP och UG) är att mycket litet är känt om vad de faktiskt innehöll.

De kommunala ungdomsprogrammen avskaffades 2007 och ersattes av jobbgarantin för ungdomar som fortfarande används. Den nya jobbgarantin skiljer sig från de tidigare ungdomsprogrammen i vissa avseenden. För det första är Arbetsförmedlingen och inte kommunerna huvudman. För det andra skulle innehållet vara mer strukturerat och inledningsvis innehålla en ökad inriktning på stöd och uppföljning av jobbsökande.

År 2007 sänktes arbetsgivaravgifterna i Sverige med drygt 11 procentenheter för anställda mellan 19 och 25 år. År 2009 utökades målgruppen med 25-åringar, samtidigt som arbetsgivaravgifterna sänktes med ytterligare knappt 6 procentenheter. Från 2007 blev också ungdomar berättigade till anställning med nystartsjobbssubvention om de befunnit sig i "utanförskap"⁵⁷ under minst sex månader.

Regeringen uppdrog 2014 åt Arbetsförmedlingen att förbereda ett stegvis införande av en 90-dagarsgaranti för ungdomar. Garantin

skulle innefatta en borte gräns för hur länge en ung person skulle kunna vara arbetslös innan han eller hon erbjöds ett jobb, en insats som leder till ett jobb eller en utbildning. Det är oklart vad denna "garanti" egentligen innebar, och den avskaffades under år 2019.

Yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb) infördes i januari 2014. YA-jobb syftar till att främja arbetsplatsförlagt lärande för ungdomar, långtidsarbetslösa samt nyanlända. Insatsen är till för arbetssökande med formell utbildning men som saknar yrkeserfarenhet och som därmed behöver hjälp att komma in på arbetsmarknaden. Under anställningen får den arbetssökande lära sig sitt yrke med hjälp av en handledare. Arbetsgivare får ett stöd för att de erbjuder anställningen. Traineejobb, som infördes under 2015, var en kombination av anställning och yrkesutbildning. Stödet innebar utbildning på halvtid för ungdomar 20 till 24 år i kombination med en lönesubvention på 50 till 85 procent beroende på hur länge man varit arbetslös. Utbildningskontrakt infördes 2015 som ett sätt för unga mellan 20 och 24 år utan fullföljd gymnasieutbildning att återgå till studier genom heltidsstudier eller genom att kombinera studier, arbete, praktik eller annan lämplig insats. Utbildningskontraktet var en trepartsöverenskommelse mellan den unge, kommunen och Arbetsförmedlingen. Inom ramen för ett utbildningskontrakt skulle man kunna studera på heltid men det skulle också vara möjligt att kombinera deltidstudier med arbete, praktik eller annan lämplig insats utifrån de individuella förutsättningarna. Varken traineejobb eller utbildningskontrakt nådde några volymer och har avskaffats. Inte heller YA-jobben har nått några volymer. Ingen av de tre insatserna har utvärderats.

I december 2014 fattade regeringen ett beslut om att inrätta Delegationen för unga och nyanlända

57 Som utanförskap räknas väsentligen sammanhängande perioder av (kombinationer av) arbetslöshet och sjukfrånvaro.

till arbete (Dua) för att främja samverkan mellan kommun och arbetsförmedling samt utveckling av nya samverkansformer för att bidra till minskad ungdomsarbetslöshet. Uppdraget, som senare utsträcktes till att även omfatta nyanländas etablering i arbetslivet, har resulterat i att ett stort antal av landets kommuner och arbetsförmedlingskontor har slutit lokala avtal om hur man tillsammans ska bidra till en bättre arbetsmarknadspolitik för målgrupperna. Initiativet har potentiellt haft en effekt, men i nuläget finns ingen utvärdering av verksamheten.

5.4 Effekter av den svenska arbetsmarknadspolitik för arbetslösa ungdomar

Effekterna av den svenska arbetsmarknadspolitik för ungdomar varierar påtagligt enligt tillgängliga studier. Flera tidiga studier av 1980-talets erfarenheter fann positiva effekter, men dessa resultat baserades på små datamaterial och studiernas externa validitet är oklar. För arbetsmarknadspolitik under 1990-talet finns det två studier: enligt Larsson (2003) fick de ungdomar som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller ungdomspraktik under 1990-talets första år en lägre inkomst än öppet arbetslösa ungdomar. De hade också en lägre sannolikhet att befinna sig i arbete och påbörja studier i det reguljära utbildningsväsendet. Det är inte klarlagt vad dessa nedslående resultat beror på, men det faktum att en annan studie av arbetsmarknads-

utbildning, under samma period men för en äldre population, inte fann motsvarande negativa effekter tyder på att resultaten kan bero på målgruppen snarare än på programmen. Carling och Larsson (2005) studerade utvecklingsgarantin (en föregångare till ungdomsgarantin) och fann ingen effekt på övergången från arbetslöshet till arbete. Denna nolleffekt var summan av två motverkande effekter: en snabbare övergång till arbete före programstart (en så kallad annonseringseffekt) och en inläsningseffekt under själva deltagandet i programmet.⁵⁸

Hägglund (2011) fann inga signifikanta effekter, vare sig annonserings- eller andra, i ett randomiserat experiment med intensifierad arbetsförmedling för ungdomar som genomfördes i Östergötland under år 2004.

Forslund och Nordström Skans (2006) fann i vissa avseenden likartade effekter som Carling och Larsson. Sannolikheten att påbörja ett program efter omkring 100 dagar var mycket hög för 24-åringar (som omfattades av ungdomsgarantin) men inte för 25-åringar. Denna högre sannolikhet att påbörja program var förknippad med fler övergångar till jobb bland 24-åringarna innan programmen började, en annonseringseffekt. Detta tyder på att 24-åringar sökte arbete mer intensivt än 25-åringar under de första hundra dagarna av en arbetslöshetsperiod, antingen på grund av mer assistans eller kontroll från Arbetsförmedlingen eller på grund av att de ville undvika att gå in i program efter 100 dagar. Andra resultat i Forslund och Nordström Skans (2006) visade att 19-åringar hittade jobb i mindre utsträckning än 20-åringar, vilket kan ha återspeglat att 19-åringar gick in i program ”för tidigt” (redan innan hundra dagar av en arbetslöshetsperiod). Samma studie visade också att Arbetsförmedlingens program (arbetsmarknadsutbildning

⁵⁸ Annonseringseffekten kan uppstå som ett resultat av att de ungdomar som vet att om de blir kvar som arbetslösa, så kommer de att hamna i ett obligatoriskt program som kanske uppfattas som mindre attraktivt. Därför söker de jobb mer aktivt, och en del av dem som söker jobb hittar också ett.

och arbetspraktik) ledde till jobb i större utsträckning än det kommunala programmet Ungdomsgarantin om man jämför ungdomar med likartade förutsättningar. Arbetspraktik ledde på kort sikt till jobb i större utsträckning än arbetsmarknadsutbildning. På längre sikt (två år) gav dock utbildning både högre sysselsättning och högre inkomster.

Hall och Liljeberg (2011) studerade jobbgarantin för ungdomar åren 2008 och 2009. Resultaten skiljer sig något åt för de två åren: För 2008 skattades en positiv statistiskt säkerställd effekt på övergång till arbete av deltagandet men ingen annonseringseffekt före programinträdet. För år 2009 gäller det omvända. Även Hall m.fl. (2016) studerade programmets första år. De fann att arbetslösa i målgruppen hittade jobb något snabbare än personer som var något äldre och därmed inte kunde ta del av programmet. En stor del av effekten inträffade innan personerna skulle ha påbörjat programmet. Annonseringseffekterna var tydligast bland unga med en relativt stark position på arbetsmarknaden. Bland ungdomarna med svagast uppskattad ställning på arbetsmarknaden hittades inga signifikanta annonseringseffekter. Programmet hade enligt skattningarna inga långsiktiga effekter – omkring ett år efter arbetslöshetens början hade arbetslösa i målgruppen hittat arbete i ungefär lika stor utsträckning som något äldre arbetslösa som inte hade rätt att delta i programmet. Även Gerdes (2011) studerade jobbgarantin för ungdomar (åren 2008–2010). Analysen gav få signifikanta resultat.

Egebark och Kaunitz (2013, 2018) studerade sysselsättningseffekterna av de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar år 2008. Studien fann positiva men relativt små effekter av reformen: sänkningen uppskattas ha skapat 6 000–10 000 nya jobb på kort sikt till en ”kostnad”

av tio miljarder i form av lägre skatteintäkter under 2008. Bortfallet av skatteintäkter per skapat jobb blev därmed betydande. Skedinger (2014) och Saez m.fl. (2019a) bekräftar i tillämpliga delar resultaten i Egebark & Kaunitz. Saez m.fl. (2019b) studerar även mer långsiktiga effekter av de sänkta arbetsgivaravgifterna och finner en nästan dubbelt så stor sysselsättnings-effekt, som dessutom finns kvar även efter det att subventionen upphört.⁵⁹

Ungdomar kan även delta i andra insatser i Arbetsförmedlingens regi. de Luna m.fl. (2008) studerade effekterna av arbetsmarknadsutbildning. Analysen genomfördes både för samtliga deltagare och för olika delgrupper. Den analysen visade att resultaten var sämre än genomsnittliga för unga (under 25 år) deltagare. Liljeberg (2016) finner inte motsvarande resultat när han jämför deltagare i arbetsmarknadsutbildning under respektive över 30 års ålder. Forslund m.fl. (2013) studerade effekterna av att delta i Arbetsförmedlingens praktikprogram, och fann att effekterna för unga deltagare (20–24 år) låg högre än de genomsnittliga.

Sammanfattningsvis identifierar studierna av arbetsmarknadspolitikens effekter för svenska ungdomar inte en uppsjö av positiva resultat. Garantiprogrammen för ungdomar kan ha förmått en del ungdomar att söka och få jobb redan innan programstarten. Detta gällde framför allt ungdomar med en starkare ställning på arbetsmarknaden. Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar ökade sysselsättningen i målgruppen, men skattebortfallet per skapat jobb var sannolikt stort, även om bilden blir något ljusare i den färskaste studie som skattar större effekter på lång än på kort sikt. Arbetsmarknadsutbildning kan möjligen fungera sämre för ungdomar än för andra grupper, medan det omvända kan gälla för praktikprogram.

59 Enligt skattningarna i Saez m.fl. (2019b) var effekten på de berörda ungdomarnas sysselsättningsgrad 2010–2013 2,3 procentenheter och 2014–2015 4,4 procentenheter.

5.5 Det svenska utbildningssystemet och övergången från skola till arbetsliv

En första observation när det gäller det svenska skolsystemet och arbetsmarknaden är den förhållandevis höga andelen högstadieelever som inte är behöriga för nationella gymnasieprogram – mer än 15 procent av årskullarna de senaste åren. Detta är allvarligt, för vi vet att en låg andel av dessa går ut gymnasieskolan och att detta predicerar att man senare löper större risk att varken arbeta eller studera.

Gymnasiereformen 1991 innebar vidare att de tidigare tvååriga gymnasiala yrkesutbildningarna blev treåriga, framför allt genom ett ökat teoretiskt innehåll. Effekterna av denna reform har studerats i Hall (2012, 2013). Hall (2012) utnyttjade en försöksverksamhet som föregick

gymnasiereformen i delar av landet. Resultaten visar att de förlängda yrkesutbildningarna medförde en minskad andel elever med fullständiga gymnasiebetyg för unga med låga grundskolebetyg och från icke-akademiska hem. Hall (2013) undersökte hur risken för arbetslöshet under lågkonjunkturen 2008–2010 påverkades av om man hade gått två- eller treårig, mer teoretisk, gymnasial yrkesutbildning under det tidiga 1990-talet. Resultaten visade inte på någon minskad arbetslöshetsrisk för dem som hade påbörjat en längre och mer teoretisk yrkeslinje. För elever med låga grundskolebetyg verkar de nya linjerna istället ha medfört en ökad risk för arbetslöshet.

Slutligen kan det påpekas att den svenska gymnasiala yrkesutbildningen i relativt begränsad omfattning har varit arbetsplatsförlagd.⁶⁰ Med tanke på att forskningen pekar på att nätverk är viktiga vid ungdomars inträde på arbetsmarknaden kan denna ringa arbetsplatsanknytning av yrkesutbildningarna ha medfört en större andel unga som varken arbetar eller studerar.

⁶⁰ Se exempelvis diskussionen i Lindahl (2011).



6. SAMMANFATTANDE KOMMENTARER

Med hjälp av data och tidigare forskning, såväl svensk som internationell, har vi både beskrivit gruppen av unga som varken arbetar eller studerar och undersökt vilka (om några) typer av insatser som har använts för att förbättra arbetsmarknadsutfallen för personer i denna grupp.

6.1 Vilka är de, var bor de och hur illa är det att vara Uvas?

Beskrivningen av gruppen visade att de unga i Sverige som varken studerar eller arbetar inte är en slumpmässig grupp. Tvärtom finns en tydlig överrepresentation i gruppen av ungdomar med utländsk bakgrund, låg utbildning och, särskilt, med funktionsnedsättningar. Vi ser dessutom att vi har en överrepresentation av gifta (men inte ogifta) kvinnor och från hushåll som mottar försörjningsstöd. Andelarna Uvas varierar också över konjunkturcykeln på ett förväntat sätt.

I vår litteraturoversikt ser vi i huvudsak resultat som pekar i samma riktning som dem vi själva redovisar utifrån svenska data. Vi ser, för det första, att olika indikatorer på en ”bra” *uppväxt(miljö)* predicerar en lägre sannolikhet att bli Uvas. Det handlar både om den fysiska miljön och om föräldrarnas utbildningsbakgrund, arbetsmarknadshistorik och mått på engagemang i barnens uppväxt.

För det andra ser vi att ett antal *personliga egenskaper* som signalerar att man är framgångsrik i andra dimensioner och att man har ”goda” levnadsförhållanden, samvarierar med en lägre risk att inte lyckas på arbetsmarknaden och bli Uvas (och vice versa).

För det tredje finner vi resultat som tyder på att vissa *personlighetsdrag (eller beteenden), preferenser och attityder* också samvarierar (negativt eller positivt) med att man blir Uvas: att ha blivit avstängd från skolan, beteendeproblem, dåligt självförtroende, att man anser att man har små möjligheter att påverka sina utfall, att vara rökare och att uppge att man vill eller kanske vill sluta skolan efter den obligatoriska skolgången, respektive om man är flitig och anstränger sig, har en positiv attityd till skolan eller uppfattar sig som studieorienterad.

För det fjärde är goda *utbildningsresultat och -insatser* förknippade med minskad risk att bli Uvas (och det omvända gäller misslyckanden i skolan). Även tidigare *erfarenheter från arbetsmarknaden* samvarierar med Uvas-status. Tidigare arbetslöshet är förknippad med större sannolikhet att bli Uvas, medan det omvända gäller att tidigare ha arbetat eller att nyligen ha studerat.

I vår beskrivning med svenska data ser vi regionala mönster, där andelen som varken arbetar eller studerar varierar relativt mycket över tid och med konjunkturläge, men där det finns långvariga skillnader mellan regioner i meningen att lokala arbetsmarknader med låga (eller höga) nivåer av Uvas ett givet år också historiskt ofta har haft relativt sett låga (eller höga) Uvasnivåer. Vidare tycks genomsnittliga egenskaper bland regionernas invånare i högre grad samvariera med andelen Uvas än regionernas näringslivsstruktur i termer av diversifiering och branschriktning. I vår litteraturoversikt ser vi inte så mycket jämförbara resultat annat än att även i USA tycks vissa regioner vara varaktigt förknippade med höga andelar av Uvas. En intressant skillnad mellan Sverige och USA är att regioner i Sverige med höga Uvas-nivåer också typiskt har höga nivåer av ungdomsarbetslöshet. Detta mönster framträder inte på samma sätt i USA. Vi vill inte spekulera i vad denna skillnad kan återspegla.

Vi ser vidare att en stor andel av dem som var Uvas ett givet år inte är det nästa år, men att en betydande andel av dem som är Uvas i minst tre år också är det så länge som tio år. Sannolikheten att lämna Uvas-gruppen är betydligt lägre bland unga med en funktionsnedsättning. Dessa blir ofta kvar i Uvas-gruppen under mycket lång tid. Uvas som är arbetsökande vid Arbetsförmedlingen lämnar, å andra sidan, Uvas-gruppen snabbare än dem som inte söker jobb.

Slutligen ser vi att de som var Uvas minst ett år både på kort och lång sikt i lägre grad är sysselsatta och som grupp har genomsnittligt lägre arbetsinkomster än unga som samma år inte var Uvas. Skillnaderna mellan dem som ett givet år var Uvas och dem som samma år arbetade eller studerade är stora även på lång sikt. Det finns inte en uppsjö av studier i den internationella forskningen som undersöker om tidiga perioder av att varken arbeta eller studera

tycks vara förknippade med sämre framtida arbetsmarknadsutfall ("ärrbildning"). De få resultat vi har identifierat tyder emellertid på att så är fallet.

6.2 Effekter av policy för att hålla ned eller minska antalet Uvas

Den forskning om politik för unga som varken arbetar eller studerar som vi har identifierat handlar till stor del om effekter av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa ungdomar. Vi har emellertid också identifierat en del resultat som gäller andra grupper och typer av insatser.

6.2.1 INSATSER FÖR ANDRA ÄN ARBETSLÖSA UVAS

Ett sätt att försöka minska antalet Uvas är att vidta åtgärder för att unga ska fullfölja skolan. Även om vi inte säkert vet att den kraftiga överrepresentationen av lågutbildade bland Uvas helt är en kausal effekt, är det inte osannolikt att insatser för att få unga att fullfölja skolan faktisk har en effekt på mängden framtida Uvas. Ett sätt att motverka avhopp från skolan är tidiga interventioner riktade till unga från svaga grupper. Det är därför viktigt att unga i behov av stöd identifieras tidigt.

Ett antal studier visar att mindre klasser förbättrar skolprestationerna. Generellt tycks unga med inlärningsproblem dra nytta av att gå i det ordinarie skolväsendet upp till och med gymnasienivå. Specialundervisning och specialskolor kan också ibland vara effektiva, även om evidensen inte är lika entydig som när

det gäller klasstorlek. Riktade interventioner till svaga grupper i skolan har också visat sig kunna minska andelen som inte fullföljer gymnasiet. Även samhällstjänst utanför schemat kan förbättra skolrelaterade utfall. Ekonomiskt stöd till familjer med barn i "riskgrupper" kan bidra till förbättrad närvaro i skolan om de betingas ("Learnfare"). Varken stödundervisning eller studie- och yrkesvägledning tycks dock uppvisa tydliga resultat.

Mentorsprogram, där ungdomar får långvariga relationer med andra vuxna än föräldrarna, har ibland visat sig ge goda resultat. Dessa effekter blir bäst när relationen är nära och personlig; detta tyder på att socialt umgänge, och inte enbart läxhjälp och skolrelaterade samtal kan vara viktigt. En nyckelförutsättning är att mentorn är tränad för sin uppgift.

Avkastningen på deltagande i lärlingsprogram kan vara ansevärd. Ett problem med lärlingsprogrammen är att de sällan riktas till de allra svagaste. Det finns dock en del exempel på "konstruerade" lärlingsplatser som kan vara värdefulla.

Svensk forskning visar att förlängda gymnasiala yrkesutbildningar med ökat teoretiskt innehåll medförde en minskad andel elever med fullständiga gymnasiebetyg för unga med låga grundskolebetyg och från icke-akademiska hem. Man ser inte heller någon minskad arbetslöshetsrisk för dem som hade påbörjat en längre och mer teoretisk yrkeslinje. För elever med låga grundskolebetyg verkar de nya gymnasielinjerna istället ha medfört en ökad risk för arbetslöshet.

"Andra-chansen-program" (som närmast motsvarar svensk kommunal vuxenutbildning) kan både vara teoretiska och yrkesinriktade. Befintliga utvärderingar ger ingen entydig bild av effekterna av denna typ av insats.

Personer med funktionsnedsättningar är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar. Vår genomgång visar att det finns ett gott vetenskapligt stöd för att IPS (Individual Placement and Support) bidrar till bättre utfall för unga med svåra psykiska problem i termer av ett antal sysselsättningsrelaterade variabler. Det finns också ett visst stöd för att KBT (Kognitiv beteendeterapi) för samma grupp kan vara ett effektivt komplement till mer arbetsmarknadsorienterade interventioner.

6.2.2 ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSER FÖR ARBETSLÖSA UVAS

Ett första resultat i vår genomgång av den internationella forskningen, som i viss mån avviker från det vi ser i de svenska studierna, är att ungdomsprogram i en majoritet av studierna har positiva effekter på sysselsättning och inkomster. Effekterna är emellertid heterogena både över programmets utformning och genomförande, målgrupper och de studerade ländernas inkomstnivåer. Programmen tycks ha bäst effekter i låg- och medelinkomstländer. Det finns inga tecken på att vissa program eller kombinationer av program systematiskt uppvisar bättre resultat i höginkomstländer, även om det möjligen finns vissa tecken på att arbetsmarknadsutbildning ofta har bättre effekter än andra program på sysselsättning och inkomster. Man ser bättre effekter när programmen riktas till "svaga grupper". Detta är i linje med vad man ser i svenska studier av arbetsmarknadsutbildning, men inte vad det gäller effekter av arbetspraktik för ungdomar. Profiler och individuell uppföljning tycks vara förknippade med bättre resultat. Vidare ser program med multipla interventioner allmänt ut att ge bättre resultat, även om ingen enskild kombination alltid ger bättre effekter.

Mot bakgrund av den pågående privatiseringen av utförandet av den svenska arbetsmarknadspolitikerna är det intressant att översikten inte

identifierar systematiska skillnader i resultat mellan olika typer av utförare (offentliga, privata, civilsamhälle). Slutligen är de mönster man finner inte beroende av om studierna är randomiserade kontrollerade försök eller observationsstudier.

När det gäller arbetsmarknadsutbildning för ungdomar hittar man blandade sysselsättningsresultat av klassrumsbaserade program (både positiva och negativa skattade effekter). Vidare tycks positiva effekter på sysselsättning ofta gå hand i hand med nolleffekt på arbetslöshet och negativ effekt på övergång till reguljär utbildning. Sysselsättningseffekterna i program som blandar klassrumsbaserat och arbetsplatsbaserat lärande är varierande. Studier där man jämför utbildningsprogram med andra typer av interventioner tenderar att visa att utbildning ger bättre effekter än tillfälliga offentliga jobb, men sämre effekter än subventionerade anställningar.

Arbetsförmedling (med eller utan kontroll) ger enligt resultaten oftast positiva resultat både på kort och lång sikt, medan övervakning/kontroll ger en kortsiktigt positiv sysselsättningseffekt men negativa långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagandet.

Subventionerade anställningar har enligt refererade studier övervägande positiva effekter på sysselsättning, men oftast ingen eller en negativ effekt på övergång till studier.

Ingen identifierad studie finner positiva effekter för unga som deltagit i insatsen tillfälliga offentliga jobb.

I en översikt visas att programeffekterna generellt ser sämre ut i länder med strikt anställningskydd samt att såväl subventionerade jobb som förmedlingsinsatser är förknippade med betydande undanträngningseffekter. I samma översikt hävdas också att arbetsmarknadsutbildning ger bättre effekter med en längre uppföljnings-

horisont samt att program som inte leder till en examen bör vara högst 5–6 månader långa.

Två studier av aktiveringsprogram för socialbidragstagare (i Nederländerna respektive Norge) gav delvis moststridiga resultat. Enligt den ena studien gav ett aktiveringsprogram för Uvas som var socialbidragstagare en statistiskt signifikant och stor effekt på socialbidragstagande, men ingen signifikant effekt på mängden unga som varken arbetade eller studerade. Enligt den andra studien fanns en signifikant negativ effekt på socialbidragstagande och en signifikant positiv effekt på fullbordade gymnasiestudier av att göra socialbidragen till unga beroende av att man uppfyller olika typer av villkor (exempelvis deltagande i rådgivning, deltagande aktiveringsprogram).

Ett antal svenska studier av program för arbetslösa ungdomar fann väsentligen inga långsiktiga effekter. Denna långsiktiga (nära) nolleffekt var i studierna oftast resultatet av en skattad annonseringseffekt som påskyndade att ungdomarna lämnade arbetslösheten (unga som skulle gå in i programmet undvek detta genom att hitta ett jobb) och en inläsningseffekt under programdeltagandet.

Studier av effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar i Sverige tyder på att lägre arbetsgivaravgifter medförde fler sysselsatta och färre arbetslösa ungdomar. Varje skapat jobb medförde dock stora bortfall i skatteintäkter. Om effekterna av de sänkta arbetsgivaravgifterna var mer varaktig (vilket den enligt en studie var), kan emellertid bilden bli något mer fördelaktig när det gäller storleken av skattebortfallet per skapat jobb.

En studie som utnyttjade variation inom ett stort antal länder fann att rehabiliterande insatser och arbetsmarknadsutbildning, särskilt under krisår bidrog till en lägre ungdomsarbetslöshet.

6.3 Lärdomar för policy

En första lärdom för policy är att tidiga insatser för att identifiera och hjälpa ungdomar med sämre förutsättningar att klara skolan kan motiveras. Ett resultat som pekar tydligt i denna riktning är att mindre klasser kan ge upphov till positiva effekter som är tillräckligt stora för att bekosta den utökade lärartätheten (Fredriksson m.fl., 2013). Sannolikt blir effekterna av små klasser mest värdefulla om resurstillskotten riktas till elever med dåliga förutsättningar.

Vi har inte så många resultat som avser Uvas som inte är arbetslösa, men det finns vetenskapligt stöd för att IPS (Individual Placement and Support) har positiva effekter för unga med svåra psykiska problem. Eftersom unga med funktionsnedsättningar är en särskilt utsatt grupp, så finns det god anledning att sätta in resurser för att förbättra utfallen för individer i denna grupp.

Vi har, som vi har sett, betydligt mer kunskap om hur insatser för unga arbetslösa fungerar. Här talar det mesta för att arbetsförmedling (med eller utan kontroll av sökbetaende) liksom subventionerade anställningar har goda effekter, medan effekten av arbetsmarknadsutbildning är tveksam (sannolikt bäst för unga med en bristfällig utbildning) och effekten av tillfälliga offentliga jobb genomgående saknar goda effekter enligt tillgänglig evidens. Dessa resultat säger sannolikt något om vad som kan göras och vad som bör undvikas.

6.4 Kunskapsluckor och behov av vidare forskning

Som framgått av vår genomgång, så finns det många kunskapsluckor när det gäller effekter av politik för olika grupper av Uvas. Mest uttalade är dessa luckor för Uvas som inte söker jobb. Delvis återspeglar detta sannolikt att gruppen är mycket heterogen och att det som är effektivt för att lösa en viss typ av problem inte är det för att lösa andra. Om vi ser till vår genomgång, så framstår det som mest angeläget att identifiera fungerande insatser för (den heterogena) gruppen av unga med funktionsnedsättningar. Det enda robusta resultat vi har kunnat se är att IPS (Individual Placement and Support) ser ut att vara effektiv för unga med svåra psykiska problem. Men gruppen med funktionsnedsättningar innefattar personer med en mängd andra problem. Här skulle forskning kunna bidra med viktig kunskap för att förbättra situationen för en mycket utsatt grupp av unga. Detta gäller såväl kunskap om insatser för att förhindra att funktionsnedsättningar medför att man hamnar utanför arbetsmarknaden som om insatser för att underlätta övergången från inaktivitet till arbete eller studier. I detta sammanhang vill vi också betona vikten av, för det första, tillgång till data. Det har t.ex. länge saknats registeruppgifter om unga i särskolan. Vi vill också, för det andra, påpeka att många insatser är svåra eller omöjliga att utvärdera på ett trovärdigt sätt utan olika typer av genomtänkta försöksverksamheter. Frånvaro av data och försöksverksamheter kan sannolikt förklara en del av vår bristande kunskap om vilka insatser som fungerar för unga med funktionsnedsättningar.

För unga arbetslösa är kunskapsläget bättre. Det finns en omfattande litteratur, både svensk och internationell, som utvärderar arbetsmarknadspolitik, och en del av utvärderingarna avser insatser som riktas uteslutande till unga. Här bedömer vi att kunskapsläget är gott. Det man möjligen kan efterlysa är mer systematiska studier av effekter för unga av arbetsmarknadspolitiska program som riktas till samtliga arbetslösa.

7. REFERENSER

Alferi S, E Sironi, E Marta, A Rosina & D Marzana (2015), Young Italian NEETs (Not in Employment, Education, or Training) and the Influence of Their Family Background, *Europe's Journal of Psychology* 11(2), 311-22.

Andersson F W, S Gullberg Brännström & R Mörtvik (2018), Long-term scarring effect of neither working nor studying, *International Journal of Manpower* 39, 190-204.

Arbetsförmedlingen (2013) *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm.

Bacher J, D Tamesberger, H Leitgöb & T Lankmayer (2014), Not in Education, Employment or Training: Causes, Characteristics of NEET-affected Youth and Exit Strategies in Austria, working paper, A study for the Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection (BMASK). Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.

Bradley S & R Crouchley (2019), The effects of test scores and truancy on youth unemployment and inactivity: a simultaneous equations approach, *Empirical Economics* 10.1007/s00181-019-01691-8.

Bradley S, G Migali & M Navarro Paniagua (2019), Spatial variations and clustering in the rates of youth unemployment and NEET: A comparative analysis of Italy, Spain and the UK, mimeo, University of Lancaster.

Bray J W, B Depro, D McMahon, M Siegle & L Mobley (2016), Disconnected geography: A spatial analysis of disconnected youth in the United States, CES Research Paper 16-37, US Census Bureau.

Britton J, P Gregg, L Macmillan & S Mitchell (2011), The Early Bird... Preventing Young People from becoming a NEET statistic, A report commissioned by Praxis, the research and innovation unit for Tomorrow's People.

Bynner J & S Parsons (2002), Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment, or Training (NEET), *Journal of Vocational Behavior* 60, 289-309.

Cammeraat E, E Jongen & P Koning (2017), Preventing NEETs During the Great Recession – The Effects of a Mandatory Activation Program for Young Welfare Recipients, IZA DP No. 11090.

Carling K & L Larsson (2005), Does early intervention help the unemployed youth?, *Labour Economics* 12, 301-19.

Carcillo S, R Fernández, S Königs & A Minea (2015), NEET youth in the aftermath of the crisis. Challenges and policies, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 164.

Cavalca G (2016), Young people in transitions. Conditions, indicators and policy implications. To NEET or not to NEET?, i Coppola G & N O'Higgins (red), *Youth and the Crisis Unemployment, education and health in Europe*.

Cornaglia F, E Crivellaro & S McNally (2012), Mental Health and Education Decisions, *Labour Economics* 33. 10.1016/j.labeco.2015.01.005.

- Dal Bianco S, R L Bruno & M Signorelli (2015), The joint impact of labour policies and the “Great Recession” on unemployment in Europe, *Economic Systems* 39, 3-26.
- de Luna X, A Forslund & L Liljeberg (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-2004, Rapport 2008:1, IFAU.
- Duckworth K & I Schoon (2012), Beating the odds: exploring the impact of social risk on young people’s school-to-work transitions during recession in the UK, *National Institute Economic Review* 222, R38-R51.
- Egebark J & N Kaunitz (2013), Do Payroll Tax Cuts Raise Youth Employment?, Working Paper 2013:27, IFAU.
- Egebark J & N Kaunitz (2018), Payroll Taxes and Youth Labor Demand, *Labour Economics* 55, 163-77.
- Engdahl M & A Forslund (2016), En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden, Rapport 2016:1, IFAU.
- Eurofound (2012), NEETs – *Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Falch T, O H Nyhus & B Strom (2013), Performance of Young Adults: The Importance of Different Skills. *CESifo Economic Studies* 60, 10.1093/cesifo/ifuo05.
- Forslund A, L Liljeberg och L von Trott zu Solz (2013), Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning, Rapport 2013:4, IFAU.
- Forslund A & O Nordström Skans (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?, Rapport 2006:5, IFAU.
- Forslund A, W Pello-Esso, R Ulmestig, U Vikman, I Waernbaum, A Westerberg & J Zetterqvist (2019), Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?, Rapport 2019:05, IFAU.
- Forslund A & J Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, Rapport 2011:7, IFAU.
- Franzén E M & A Kassman (2005) Longer-term Labour-market Consequences of Economic Inactivity during Young Adulthood: A Swedish National Cohort Study, *Journal of Youth Studies* 8, 403-24.
- Fredriksson P, B Öckert & H Oosterbeek (2013), Long-Term Effects of Class Size, *The Quarterly Journal of Economics* 128, 249-85.
- Furlong A (2006), Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers, *Work, employment and society* 20, 553-69.
- Gerdes C (2011), Jobbgarantin för ungdomar – en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få jobb, Ura 2011:9, Arbetsförmedlingen.
- Glatt J & P Wunnava (2018), Help Not Wanted: The Dismal Science of Youth Unemployment’s Scarring Effect. *iBusiness* 10, 51-84.
- Hall C (2012), Does making upper secondary school more comprehensive affect dropout rates, educational attainment and earnings? Evidence from a Swedish pilot scheme, *The Journal of Human Resources* 47, 237-69.

- Hall C (2013), Does more general education reduce the risk of future un-employment? Evidence from labor market experiences during the Great Recession”, Working Paper 2013:17, IFAU.
- Hall C & L Liljeberg (2011), En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbets-förmedlingens ungdomsinsatser, Rapport 2011:1, IFAU.
- Hall C, L Liljeberg, K Kotakorpi & J Pirttilä (2016), Screening through activation: differential effects of a youth activation programme, Working paper 2016:15, IFAU.
- Hernæs Ø, S Markussen & K Røed (2017), Can welfare conditionality combat high school dropout?, *Labour Economics* 48, 144-56.
- Hirschman A O (1964), “The paternity of an index”, *American Economic Review* 54(5), 761.
- Hägglund P (2011), Are there pre-programme effects of active placement efforts? Evidence from a social experiment, *Economics Letters* 112, 91-3.
- Larsson L (2003), Evaluation of Swedish youth labour market programmes, *Journal of Human Resources* 38, 891-927.
- Liljeberg L (2016), Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknads-utbildningen, Rapport 2016:20, IFAU.
- Liljeberg L & U Vikman (2018), De som varken arbetar eller studerar på den svenska arbetsmarknaden, Rapport 2018:22, IFAU.
- Liljeberg L & O Åslund (2019), Etablering efter etableringsinsatser, Rapport 2019:28, IFAU, Uppsala.
- Lindahl L (2011), Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden, Bilaga 2 till LU2011.
- Luijkx R & M H J Wolbers (2009), The effects of non-employment in early work-life on subsequent employment chances of individuals in the Netherlands, *European Sociological Review* 25, 647-60.
- Maguire S (2015), NEET, unemployed, inactive or unknown – why does it matter?, *Educational Research* 57, 121-32.
- Musset P & L M Kureková (2018), Working it out: Career guidance and employer engagement, OECD Education Working Paper No. 175.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019), *Stöd till unga som varken arbetar eller studerar*. Delrapport april 2019, Stockholm.
- Nordström Skans O (2004), Har ungdoms-arbetslöshet långsiktiga effekter? Rapport 2004:13, IFAU, Uppsala.
- Nordström Skans O (2011), Scarring effects of the first labor market experience, IZA Discussion Papers, No. 5565, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- OECD (2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>.
- Robson K (2008), Becoming NEET in Europe: A Comparison of Predictors and Later-Life Outcomes, Paper presented at the Global Network on Inequality Mini-Conference on February 22, 2008 in New York City.
- Saez E, B Schoefer & D Seim (2019a), Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers’ Tax Cut in Sweden, *American Economic Review* 105(9), 1717-63.
- Saez E, B Schoefer & D Seim (2019b), Hysteresis from Employer Subsidies, Stencil.

SCB (2016) Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA) 1990-2013.

SCB (2013), Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder, Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken 2013:1.

Serracant P (2014), A Brute Indicator for a NEET Case: Genesis and Evolution of a Problematic Concept and Results from an Alternative Indicator, *Soc Indic Res* 117, 401-19.

Sibbmark K, M Söderström & O Åslund (2016), Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna, Rapport 2016:19, IFAU, Uppsala.

Skedinger P (2014), Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers, *Nordic Economic Policy Review: Consequences of Youth Unemployment and Effectiveness of Policy Interventions*, Rosholm M & M Svarer (red), 124-69.

Skolverket (2016), Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret, Skolverket, Stockholm.

Socialstyrelsen (2006), *Social report*, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2010), *Social report*, Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2013:74, *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Slutbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar, Stockholm.

SOU 2018:11, *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Stockholm.

SOU 2019:4, *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning, Stockholm 2019.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2011). *2011 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar – I spåren av den ekonomiska krisen*, Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012a). *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012b). *Temporära organisationer för permanenta problem – om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden*, Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). *2013 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2014a). *Bakom siffrorna – unga som varken arbetade eller studerade 2000-2010*, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2014b). *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga – En samlad analys av 61 utvärderingar av ungdomsprojekt finansierade av Europeiska socialfonden 2007-2013*, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2014c). *Möt mig där jag är – Bemötande som framgångsfaktor i arbetsmarknadsprojekt för unga*, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2017a). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2017b). *Unga utanför i åtta regioner. En beskrivning av unga som varken arbetar eller studerar*, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2017c). *Vägar och omvägar till arbetsmarknaden. Långsiktiga perspektiv på ungas etablering och försörjning*, Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Ungdomsstyrelsen (2005), *FOKUS 05 – En analys av ungas etablering och egen försörjning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10, Stockholm.

Ungdomsstyrelsen (2008), *FOKUS 08 – En analys av ungas utanförskap*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Stockholm.

Ungdomsstyrelsen (2012), *FOKUS 11 – En analys av ungas bostadssituation*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:4, Stockholm

Yates, S & M Payne (2006), Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People, *Journal of Youth Studies* 9, 329-344.



BILAGA 1. STUDIER SOM IDENTIFIERAR (F)RISKFAKTORER FÖR ATT BLI UVAS

Tabell A1. Studier som identifierar faktorer som predicerar om man blir Uvas

STUDIE	LAND, PERIOD	RISKFACITORER	ÖVRIGT
Alfieri et al. (2015)	Italien	Moderns utbildning (-) Faderns utbildning (-) Stöd från fadern (-) Barns oberoende (-) Föräldrars inkräktande (+)	Separata modeller för män och kvinnor skattas
Bacher et al. (2014)	Österrike 2006-2012	Omvårdnadsansvar (+) k Lämnat skolan tidigt (+) Tidigare arbetslöshet (+) Funktionsnedsättning, hälsoproblem (+)	Skattar "explorative path analysis". Separata analyser för män och kvinnor.
Bradley & Crouchley (2017)	England & Wales 1989-90-2000-01	Skolk (+) Provresultat (-)	
Britton et al. (2011)	England, LSYPE; unga som var 13-14 år 2004 följs fram till 2009	Högstadietbetyg (-) Privatundervisning (+) Social housing (+) Inkomst (-) Lågutbildade föräldrar (+) Inget internet hemma (+) Ingen bil (+) Svart (-) Vill (eller vill kanske) sluta skolan (+) Rökare (+) Skolkare (+) Excluded (+) Beteendeproblem (+)	Egenskaper vid ålder 13-14 används för att predicera Uvas-status
Bynner & Parsons (2002)	GB, alla födda 5-11 april 1970	Låg födelsevikt (+) Föräldrarna läste inte för barnet (+) Fria skolmåltider (+) Innerstad eller council housing (+) Litet intresse från föräldrarna (+)	
Cornaglia et al. (2015)	England, LSYPE; unga som var 13-14 år 2004 följs fram till 2009	Mental ohälsa (+) k	Separata skattningar för kvinnor och män
Duckworth & Schoon (2012)	GB födda en vecka 1970	Föräldrautbildning (-) Låg social klass (+) Ensam förälder (+) Född av tonårsmoder (+) Bor i social housing (+) Betyg (-) Skolkar inte (-) Kvinna (+)	Multivariata skattningar, en del av variablerna med som interaktioner
Eurofound (2012)	EU	Låg utbildning (+) Funktionsnedsättning, dålig hälsa (+) Utrikes bakgrund (+) Föräldrar med arbetslöshetserfarenheter (+) Lågutbildade föräldrar (+) Skilda föräldrar (+) Glesbygd (+) Låginkomsthushåll (+)	Oklart exakt hur studien är genomförd

STUDIE	LAND, PERIOD	RISKFACITÖRER	ÖVRIGT
Falch et al. (2013)	Norge, kohort som gick ut grundskola 2002	Kognitiv förmåga (-) Icke-kognitiv förmåga (-)	Uvas ett bland många utfall som studeras
Ghignoni et al. (2019)	Italien 2007-2011	Avhopp från postgymnasiala studier (+)	Jämförs med gymnasister som aldrig påbörjat högre studier. Liknande resultat för andra utfall.
Kelly & McGuiness (2013)	Irland, 2006 och 2011	Utbildningsnivå (-) Inrikes född (-) Man (-, +) Ålder (+)	Ett flertal mått på utbildning utöver obligatorisk undersöks; Uvas ett bland flera utfall; 20-24-åringar jämförs med 15-19-åringar
Mendolia & Walker (2015)	UK 2004-	Ansträngning och flit (-) Resultat utom egen kontroll (+) Dåligt självförtroende (+) "Klarat gymnasiet" (-) Hög hushållsinkomst (-) Äldre syskon (+) Funktionsnedsättning (+) Moders utbildning (-) Man (+) Ensam mamma vid födsel (+) Svart, asiatisk (-) Moder arbetslös eller OLF (+)	Skattar primärt effekter på Uvas av personlighetsdrag
Meschi et al. (2011)	England, LSYPE; unga som var 13-14 år 2004 följs fram till 2009	Gymnasiebetyg (-) Föräldrars utbildning (-) Föräldrar vill att barn ska fortsätta studierna (-) Attityd till skolan (-) Fri skolmat (+) m	Separata skattningar för kvinnor och män
Robson (2008)	EU-länder (UK, F, Ger, ES, Port, It Gr), ECHP 1994-2001	Man (-) Hushållsinkomst (t-1) (-)	Separata ekvationer för länderna; jag rapporterar enbart sådant som gäller i de flesta länderna
Rodriguez-Modroño (2019)	Spanien 2013, 2016	Ålder (+ m, 0 k) Gymnasium/yrkeshögskola (- m, 0 k) Universitet (0 m, + k) Sammanboende (+) Hushållsinkomst (-) Tidigare arbete (-) Nyligen studerat (-) Inrikes född (+ m, - k) Arbetslös under föregående år (+)	Separata skattningar för män och kvinnor
Schoon (2014)	England LSYPE	En-förälderhushåll (+) m Stad/landsbygd (+) m "Multiple deprivation" (+) Studieresultat (-) Studieorienterad (-) Föräldrar långvarigt icke-sysselsatt * Studieorienterad (-) Föräldrars utbildningsnivå (-) k Ägt boende (-) k Etnisk minoritet (-)	Separata skattningar för kvinnor och män
Vancea & Utzet (2018)	Spanien, 2016	Utbildning (-?) Omvårdnadsskyldigheter (+ k, - m) Tidigare arbetslöshet (+) Arbetslösa vänner (+) Studierande vänner (-??)	Skattas separat för män och kvinnor och för tre åldersgrupper

Tabell A2. Studier av långsiktiga konsekvenser av att tidigt vara Uvas

STUDIE	LAND, PERIOD	RESULTAT	ÖVRIGT
Andersson et al. (2018)	Sverige 2001–2011	Stor långsiktig effekt på inkomster (–) Större effekt ju längre tid som Uvas	Tvillingar används för att identifiera kausala effekter
Bynner & Parsons (2002)	GB, alla födda 5–11 april 1970	Uvas vid ålder 21 (+) Hel- eller deltidssysselsättning (–) Sammanboende/gift (+ k) Nedstämdhet, känsla av obehag (+? m) Fatalistisk attityd (+?) Otillfredsställelse med livet (+) Brist på kontroll över livet (+) Problem med livet (+ k)	Effekter av Uvas-status vid ålder 16–18 på senare utfall; separata skattningar för kvinnor och män
Franzén & Kassman (2005)	Sverige, 1993–2001	1. Inaktiv 1993 eller 1994 (+) 1. Inaktiv 1993–1994 (++) 2. Inaktiv 1993 eller 1994 (+) 2. Inaktiv 1993–1994 (++)	Utfall (inaktiv eller ej) för personer som var 20–24 år och inaktiva 1993–1994 undersöktes 2001. Två jämförelsegrupper: 1. Unga icke-inaktiva; 2. unga med instabil arbetsmarknadssituation eller långtidsarbetslösa.
Luijkx & Wolbers (2009)	Nederländerna 1992–2003	Effekt på avslut av anställning (+), avtagande över tid Effekt på inflöde till jobb (– m)	Skattar samband mellan icke-sysselsättning (antal perioder, kumulerad tid) inom tre år efter skolslut och senare utfall
Robson (2008)	EHCP, Portugal, Spanien, Grekland, Italien, UK, Tyskland, Frankrike 1994–2001	Uvas (t+1, t+2, t+3) (+) alla länder utom möjligen Frankrike Låg utbildning (t+1, t+2) (+) utom UK och eventuellt Frankrike I lägsta inkomstkvintil (t+1, t+2) (+) utom Frankrike och möjligen Italien Medlem i klubb (t+1, t+2) (–) (få länder och sällan signifikant) Möta vänner (t+1) (–) för många, (+) UK	Samband mellan Uvas (t) och utfall (t+i)

BILAGA 2. BESKRIVANDE FIGURER OCH TABELLER

Tabell B1. Genomsnittliga egenskaper för Uvas och icke Uvas, efter ålder, 2017

Variabel	2017, Ej uvas, 16-25 år	2017, Uvas, 16-25 år	2017, Ej uvas, 16-19 år	2017, Uvas, 16-19 år	2017, Ej uvas, 20-25 år	2017, Uvas, 20-25 år
Kvinna	0,48	0,43	0,48	0,40	0,49	0,44
Ålder	20,72	21,51	17,52	17,27	22,67	22,72
Högst förgymnasial utbildning	0,38	0,61	0,82	0,97	0,11	0,51
Gymnasial utbildning	0,43	0,32	0,18	0,03	0,58	0,40
Eftergymnasial utbildning	0,19	0,07	0,00	0,00	0,31	0,09
Födelseland, Sverige	0,84	0,59	0,83	0,52	0,85	0,61
Europa, ej Norden	0,04	0,09	0,03	0,08	0,04	0,09
Ej Europa + okänt/under utredning	0,12	0,33	0,13	0,40	0,11	0,30
Gift/registrerad partner	0,02	0,09	0,00	0,01	0,04	0,11
Andel med föräldrapenning/vab/vårdbidr.	0,04	0,04	0,00	0,01	0,06	0,06
Andel sysselsatta, november månad	0,56	0,02	0,25	0,02	0,74	0,02
Inkomst av arbete + ftg, 100-tals kr	1 193,49	37,90	264,11	23,76	1 758,71	41,93
Kapitalinkomster, 100-tals kr	24,67	15,31	19,09	8,06	28,07	17,37
Andel med sjukpenning	0,04	0,01	0,00	0,00	0,06	0,01
Andel med föräldrapenning/vårdbidrag	0,04	0,04	0,00	0,01	0,06	0,06
Andel med arbetslöshetsersättning	0,02	0,06	0,00	0,00	0,04	0,07
Förekomst av ek. bistånd inom hushållet	0,06	0,24	0,08	0,22	0,04	0,25
Funktionsnedsättning	0,03	0,26	0,01	0,08	0,05	0,31
Andel med handikappersättning	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,03
Andel med förtidspension/aktivitetsersättning	0,01	0,17	0,00	0,05	0,01	0,21
Inrikes född, minst en förälder född utrikes	0,18	0,17	0,19	0,18	0,18	0,17
Inrikes född, båda föräldrar födda utrikes	0,09	0,09	0,10	0,10	0,09	0,08
Minst en förälder född utanför Sverige	0,34	0,59	0,36	0,66	0,33	0,57

Variabel	2017, Ej uvas, 16-25 år	2017, Uvas, 16-25 år	2017, Ej uvas, 16-19 år	2017, Uvas, 16-19 år	2017, Ej uvas, 20-25 år	2017, Uvas, 20-25 år
Båda föräldrar födda utanför Sverige	0,24	0,49	0,25	0,57	0,23	0,47
Minst en förälder född utanför Norden	0,30	0,55	0,33	0,63	0,29	0,53
Båda föräldrar födda utanför Norden	0,24	0,48	0,25	0,56	0,23	0,46
Båda föräldrar födda icke väst ⁶¹	0,22	0,46	0,23	0,52	0,21	0,44
Andel sysselsatta fäder, november månad	0,86	0,73	0,88	0,68	0,85	0,74
Andel sysselsatta mödrar, november månad	0,86	0,68	0,86	0,56	0,86	0,72
Faders förvärvsinkomst, 100-tals kr	3 998	2 921	4 234	2 653	3 844	3 006
Moders förvärvsinkomst, 100-tals kr	3 163	2 194	3 183	1 709	3 150	2 356
Moder, högst grundskoleutbildning	0,10	0,21	0,11	0,29	0,10	0,18
Moder, gymnasieutbildning	0,47	0,49	0,43	0,43	0,49	0,50
Moder eftergymnasial utbildning	0,43	0,31	0,46	0,27	0,41	0,32
Fader, högst grundskoleutbildning	0,14	0,22	0,13	0,27	0,15	0,20
Fader, gymnasieutbildning	0,52	0,53	0,51	0,48	0,53	0,54
Fader, eftergymnasial utbildning	0,34	0,25	0,36	0,25	0,32	0,25
Antal individer	1 075 377	1 09 751	4 06 679	24 357	668 698	85 394

Not: Alla variabler utom ålder och förvärvsinkomst mätta som andelar. Utbildningsnivå är den högst avslutade som finns registrerad.

⁶¹ Som västländer inkluderar vi de nordiska länderna, EU, Japan, Kina, Korea (samredovisas i registerdata), Nordamerika samt Oceanien.

Tabell B2. Genomsnittliga egenskaper för inskrivna arbetssökande och inaktiva Uvas, 20-25 år respektive 25 år, 2017

	Arbetssökande, 20-25 år	Inaktiva, 20-25 år	Arbetssökande, 25 år	Inaktiva, 25 år
Kvinna	0,39	0,47	0,43	0,47
Ålder	22,60	22,82	25,00	25,00
Högst förgymnasial utbildning	0,47	0,54	0,42	0,49
Gymnasial utbildning	0,43	0,38	0,40	0,35
Eftergymnasial utbildning	0,10	0,08	0,18	0,16
Födelseland, Sverige	0,50	0,70	0,45	0,66
Europa, ej Norden	0,05	0,13	0,06	0,15
Ej Europa + okänt/under utredning	0,45	0,18	0,49	0,19
Gift/registrerad partner	0,14	0,08	0,23	0,11
Andel med föräldrapenning/vab/vårdbidr.	0,08	0,03	0,13	0,04
Andel sysselsatta, november månad	0,01	0,02	0,01	0,03
Inkomst av arbete + ftg, 100-tals kr	55,9	30,1	47,7	12,8
Kapitalinkomster, 100-tals kr	3,18	29,33	-0,12	25,42
Andel med sjukpenning	0,01	0,00	0,01	0,00
Andel med föräldrapenning/vårdbidrag	0,08	0,03	0,13	0,04
Andel med arbetslöshetsersättning	0,16	0,00	0,33	0,00
Förekomst av ek. bistånd inom hushållet	0,43	0,09	0,43	0,08
Funktionsnedsättning	0,28	0,33	0,29	0,32
Andel med handikappersättning/ merkostnadsersättning	0,01	0,05	0,01	0,04
Andel med förtidspension	0,09	0,30	0,09	0,29
Inrikes född, minst en förälder född utrikes	0,14	0,20	0,12	0,18
Inrikes född, båda föräldrar födda utrikes	0,07	0,09	0,06	0,08
Minst en förälder född utanför Sverige	0,65	0,50	0,68	0,52
Båda föräldrar födda utanför Sverige	0,57	0,39	0,61	0,41
Minst en förälder född utanför Norden	0,61	0,46	0,64	0,48
Båda föräldrar födda utanför Norden	0,56	0,37	0,60	0,40
Båda föräldrar födda icke väst ⁶²	0,55	0,34	0,59	0,37

62 Som västländer inkluderar vi de nordiska länderna, EU, Japan, Kina, Korea (samredovisas i registerdata), Nordamerika samt Oceanien.

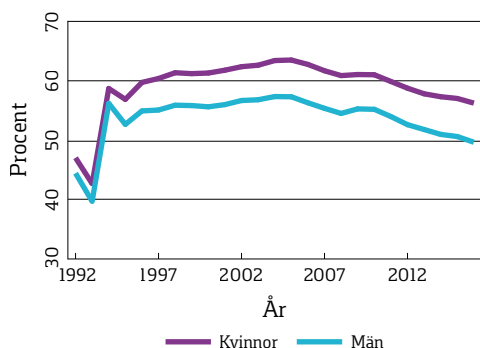
	Arbetssökande, 20-25 år	Inaktiva, 20-25 år	Arbetssökande, 25 år	Inaktiva, 25 år
Andel sysselsatta fäder, november månad	0,71	0,76	0,68	0,74
Andel sysselsatta mödrar, november månad	0,67	0,74	0,66	0,73
Faders förvärvsinkomst, 100-tals kr	2 662	3 212	2 481	3 100
Moders förvärvsinkomst, 100-tals kr	2 062	2 532	2 021	2 467
Moder, högst grundskoleutbildning	0,22	0,15	0,22	0,15
Moder, gymnasieutbildning	0,53	0,49	0,53	0,49
Moder eftergymnasial utbildning	0,24	0,36	0,25	0,36
Fader, högst grundskoleutbildning	0,24	0,18	0,25	0,19
Fader, gymnasieutbildning	0,58	0,52	0,56	0,51
Fader, eftergymnasial utbildning	0,18	0,30	0,19	0,30
Antal individer	39 043	46 351	6 840	9 912

Känslighetsanalys: hur persistenta är de regionala skillnaderna över våra tidsperioder?

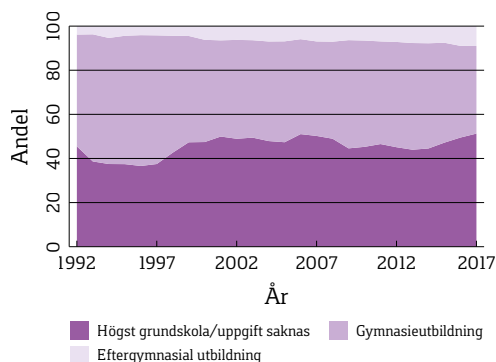
Här undersöker vi om de regionala skillnaderna är persistenta över de studerade perioderna. Vi gör detta genom att rangordna samtliga LA-regioner efter andelen Uvas ett givet år samt därefter beräkna korrelationen för rangordningen över tid. Den LA-region som har

lägst (högst) andel Uvas ett givet år rangordnas således som nummer 1 (71). I tabell B3 redovisar vi dessa korrelationer. I samtliga fall är korrelationen mellan den rangordnade andelen Uvas för de olika åren statistiskt signifikanta. Det vill säga det finns en tydlig positiv samvariation över tid vad avser andelen Uvas i de olika LA-regionerna.

Figur B1. Andel kvinnor och män som mottagit studiestöd, 20-25 år, 1992-2017



Figur B2. Fördelning av utbildningsnivå bland Uvas 20-25 år, 1992-2017



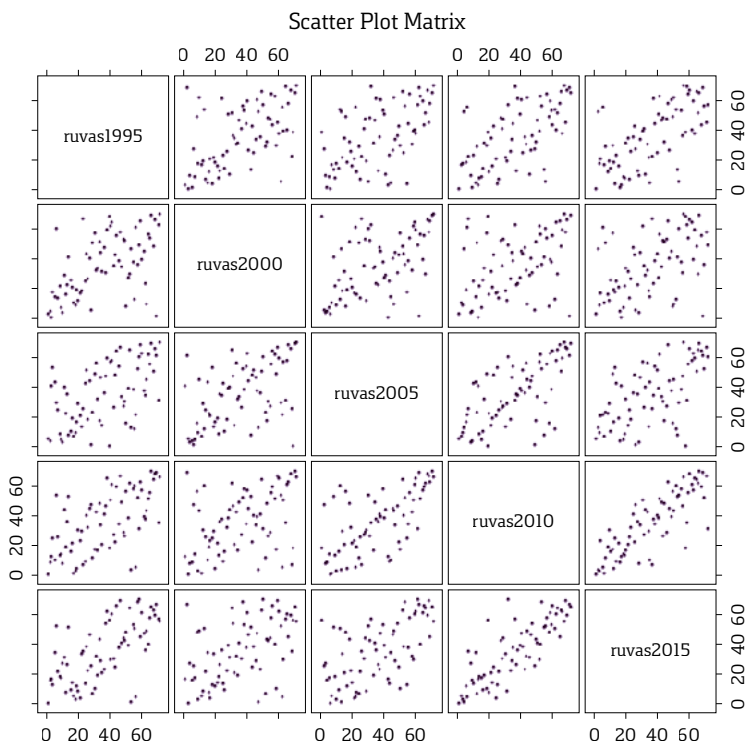
Tabell B3. Korrelationer över tid med avseende på rangordning av LA-regioner efter andel Uvas

Pearson Correlation Coefficients, N = 71 Prob > r under Ho: Rho = 0					
	Uvas, 1995	Uvas, 2000	Uvas, 2005	Uvas, 2010	Uvas, 2015
Uvas, 1995 Rank for Variable Uvas1995	1.00000	0.52113 <.0001	0.54346 <.0001	0.60624 <.0001	0.64504 <.0001
Uvas, 2000 Rank for Variable Uvas2000	0.52113 <.0001	1.00000	0.49007 <.0001	0.39450 0.0007	0.46999 <.0001
Uvas, 2005 Rank for Variable Uvas2005	0.54346 <.0001	0.49007 <.0001	1.00000	0.64940 <.0001	0.59333 <.0001
Uvas, 2010 Rank for Variable Uvas2010	0.60624 <.0001	0.39450 0.0007	0.64940 <.0001	1.00000	0.82257 <.0001
Uvas, 2015 Rank for Variable Uvas2015	0.64504 <.0001	0.46999 <.0001	0.59333 <.0001	0.82257 <.0001	1.00000

Nedan illustrerar vi även grafiskt hur de rangordnade LA-regionerna samvarierar över tid.

Plottarna indikerar ett relativt tydligt positivt samband, särskilt över åren 2005–2015.

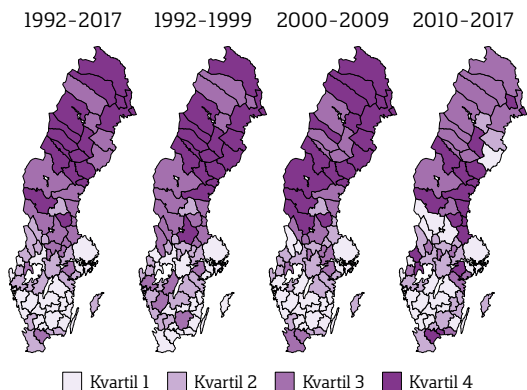
Figur B3. Plottade värde för rangordnade LA-regioner med avseende på andelen Uvas, 1995, 2005, 2010, 2015



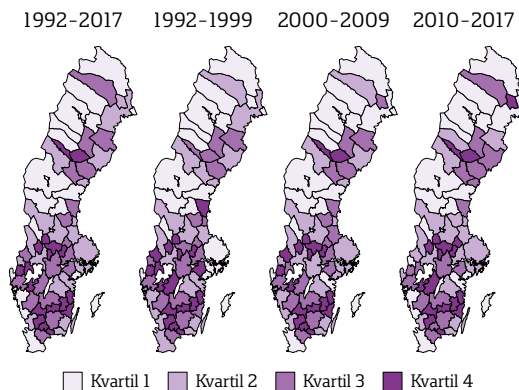
Tabell B4. Korrelation unga inskrivna vid Arbetsförmedlingen
- unga som varken arbetar eller studerar på LA-nivå, 2010-2017

Pearson Correlation Coefficients, N = 71 Prob > r under Ho: Rho = 0			
	Uvas, 20-25 år	Uvas + inskriven Af, 20-25 år	Öppet arbetslösa, inskrivna Af, 18-24 år
Uvas, 20-25 år	1.00000	0.77101 <.0001	0.45711 <.0001
Uvas + inskriven Af, 20-25 år	0.77101 <.0001	1.00000	0.71783 <.0001
Öppet arbetslösa, inskrivna Af, 18-24 år	0.45711 <.0001	0.71783 <.0001	1.00000

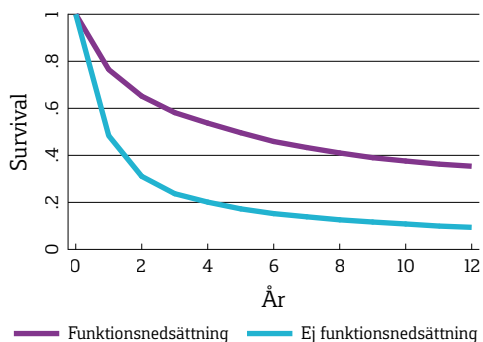
Figur B4. Andel inskrivna vid Arbetsförmedlingen
18-24 år efter LA-region



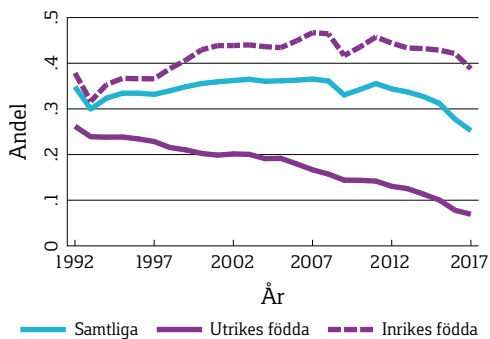
Figur B5. LA-regioner kvartilrankade
efter Herfindahl-Hirschman Index



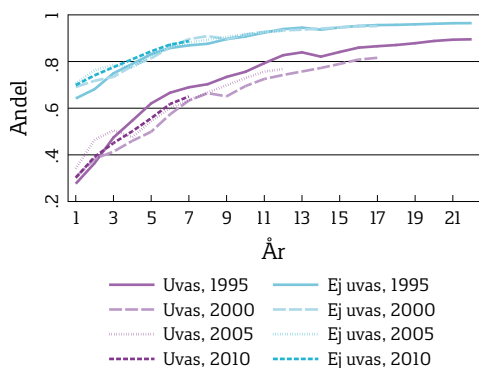
Figur B6. **Överlevnadsfunktion för personer 20-25 år som var Uvas år 2005, med/utan funktionsnedsättning**



Figur B7. **Andel med funktionsnedsättning bland unga som varken arbetar eller studerar efter födelseregion, 1992-2017**



Figur B8. **Sysselsättningsgrad (novembermättet) för Uvas/ej Uvas och som inte har funktionsnedsättning under år t+0**



BILAGA 3. DATA OCH DEFINITIONER

Det datamaterial vi använder har hämtats från IFAU-databasen, som är ett pseudonymiserat datamaterial tillgänglig för forskning och som täcker Sveriges befolkning i åldrarna 18–74 år. Ursprungligen bygger det material vi använder på uppgifter från SCB och Arbetsförmedlingen. Vi utgår från SCB:s LISA-databas, som innehåller uppgifter om samtliga personer 16 år och äldre som var folkbokförda i Sverige den 31/12 respektive år. LISA innehåller uppgifter om inkomster från både arbete och socialförsäkringar, samt bakgrundsuppgifter om individerna såsom kön, ålder, födelseregion, utbildningsnivå och senaste invandringsår. Vi har också tillgång till register över avslutade utbildningar inom det reguljära utbildningssystemet (grundskola, gymnasieskola och Komvux samt över deltagande vid kurser på universitet och högskola). De data vi använder täcker perioden 1992–2017. Till dessa register länkar vi information över inskrivning och deltagande i program vid Arbetsförmedlingen via databasen Datalagret. Datalagret täcker perioden 1992–2018.

För att identifiera Uvas-gruppen använder vi ett mått som utvecklats av Temagruppen Unga i arbetslivet (2011). Detta mått inkluderar de personer som under ett år inte har någon inkomst som tyder på att man har förvärvsarbetat samt att man inte heller förekommer i något register som indikerar att man har deltagit i någon utbildning under året.

För att tillhöra Uvas-gruppen ett givet år ska individen uppfylla följande kriterier:

1. Summan av inkomster från arbete, näringsverksamhet, sjukpenning och föräldrapenning ska understiga ett prisbasbelopp
2. Inte värnpliktig under året
3. Inte ha mottagit studiemedel eller var registrerad i en reguljär utbildning på någon nivå på under året
4. Inte ha deltagit i SFI mer än 60 timmar under året.

Tabell B5. Registerdata - använda variabler

Variabler	Beteckning LiSA-databasen*
Inkomst av förvärvsarbete och näringsverksamhet	Lonfink, Fink, Inkfnetta
Sysselsättningsstatus	Syss, Syssj, Sysstat11
Sjukpenning	Sjukpp, Arbskers, Rehabers
Försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd	Socbidp1
Inkomst av studier (inkl Studiestöd, komvux, sfi, utbildningsbidrag för doktorander)	Stud/Studmed, Utbdoc, Kortstu, Utbdoc, Studpeng, Sfi, Svuxvuxa, Svuxa, Svux, Sutkun
Föräldraförmåner	Vardbidr, ForVAB, ForPeng
Handikappersättning	Hkapers
Kapitalinkomst	Kapink
Värnpliktsersättning	Vplers, gmuers
<p>Definition funktionsnedsättning</p> <p>Vid något tillfälle 1992-2017 registrerats som arbetshandikappad i Arbetsförmedlingens databas</p> <p>Vid något tillfälle 1992-2017 mottagit stöd i form av handikappersättning, förtidspension, aktivitetsersättning eller sjukersättning</p>	<p>Beteckning Af, datalagret Ahkp, Unghkp</p> <p>Beteckning LiSA-databasen Sjukersgarand, Sjukersinkand, Aktersgarand, Aktersinkand, Folkfort, Folksjuk, Atpfort, Atpsjuk, Fortid</p>

Not: Variabler byter namn och definition över tid i LiSA-databasen. I tabellen listas de variabler som använts för något år. För uppgifter om hur variabelbeteckningar ändras över tid se SCB (2016).



www.forte.se