

Utslagningen och hotet mot välfärden

Hans Berglind

"Utslagning" är knappast något vedertaget samhällsvetenskapligt begrepp även om det kommit att användas allt oftare även i den seriösa debatten. En anledning till att detta blivit fallet är förmodligen att det etablerade arbetslöshetsbegreppet inte så väl täcker skeendet på arbetsmarknaden. Sverige har även under senare år haft en internationellt sett låg öppen arbetslöshet samtidigt som vissa andra arbetsmarknadsproblem har ökat påtagligt. Dessa "andra" problem har krävt sin terminologi, varvid "utslagning" kommit till användning. I artikeln diskuteras utslagningsbegreppet och kritiken mot dess användning. Belägg för att utslagningen ökat redovisas kortfattat och slutligen behandlas de socialpolitiska konsekvenserna av denna utveckling.

Författaren är docent i sociologi och tf professor i socialt arbete. Han har sedan 1970 ägnat sig åt forskning om utslagning, förtidspensionering och angränsande frågor.

Vad menas med "utslagning"?

När en person betraktas som "utslagen" ligger däri en föreställning om att personen är borta ur konkurrensen för längre eller kortare tid. Ett annat sätt att formulera detta förhållande är att personen inte är, eller inte anses vara tillräckligt lönsam för att kunna få jobb på den konkurrensbetonade arbetsmarknaden. Den utslagning som lett fram till detta förhållande kan dock se ut på en rad olika sätt och det är närmast här som språkbruket vacklar.

Ett exempel på en mycket vidsträckt användning av utslagningsbegreppet är en debattartikel av

landshövding Hans Hagnell i Dagens Nyheter (1978-02-18). Hagnell, som försöker uppskatta antalet "utslagna" i Gävleborgs län, buntar ihop arbetslösa, förtidspensionerade och kvinnor som bor på orter med ensidigt och svagt näringsliv. Han finner därvid att det går 17–22 utslagna personer per 100 yrkesverksamma i de aktiva åldrarna (15 till 65 år). Om man håller fast vid att en person är utslagen om – och endast om – denne saknar möjligheter att få ett arbete på marknaden inom överskådlig tid så är det tveksamt om vissa av de enligt Hagnell "utslagna" uppfyller detta villkor. En del av de arbetslösa är kanske endast kortvarigt arbetslösa och vissa av de nämnda kvinnorna kanske kan få arbete trots att de bor på orter med svagt näringsliv.

Den ofta ganska oklara begreppsanvändningen har lett till att en del kritiker velat avskaffa begreppet. Dit hör tex direktören vid SAF, Hans-Göran Myrdal, som publicerat en artikel i Arbetsgivaren (1978-05-18) som rubriceras "Dags att sopa undan begreppet utslagning". Myrdal säger i den nämnda artikeln om "utslagning" och "utslagna":

"Betecknande är att de båda begreppen i regel används utan att klargöra om man anser 'utslagning' av, från eller på arbetsmarknaden eller om man rent av inte alls menar utslagning utan istället 'utestängning' från arbetsmarknaden."

Myrdals debattinlägg antyder även en annan grund för kritiken, nämligen att termen skulle vara

Den ofta ganska oklara begreppsanvändningen har lett till att en del kritiker velat avskaffa utslagningsbegreppet.

Att en marknadsekonom vänder sig mot utslagningsbegreppet är egentligen egendomligt.

så värdeladdad att den närmast fyller agitatoriska ändamål. Hans kollega på SAF, Karl-Olof Faxén, har utvecklat denna tanke i en reservation i sysselsättningsutredningens betänkande (SOU 1978: 14, s 242). Där skriver Faxén:

”Jag kan ej acceptera uttrycket ’utslagning’. Det är en språkligt otymplig och vilseledande konstruktion. Uttrycket leder tanken till att grundorsaken till att ett stort antal personer står utanför arbetslivet skulle vara att företagen sugit ut och sedan ratat dessa arbetstagare. Det är ostridigt att många tvingats lämna sina anställningar till följd av företagsnedläggelse och konkurser. ’Utslagning’ av företag leder till ’utslagning’ av arbetstagare. Det har däremot inte visats att arbetstagare – annat än undantagsvis – blir uppsagda från företag på grund av reducerad arbetsförmåga, som uppkommit på grund av förhållanden i arbetslivet.”

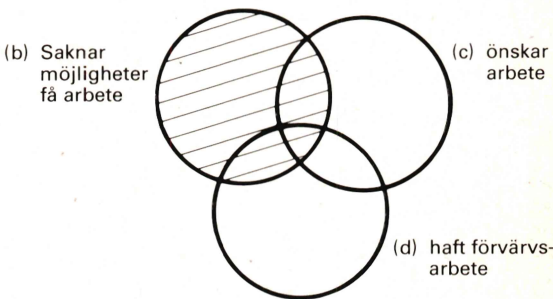
Att en marknadsekonom vänder sig mot utslagningsbegreppet är egentligen egendomligt. På en konkurrensbetonad marknad förekommer onekligen, som Faxén själv konstaterar, utslagning av olönsamma företag. En snabb strukturomvandling bär åtskilliga vittnesbörd om detta i dessa tider. Likaså tror jag att både Faxén och Myrdal skulle hålla med om att dåliga produkter riskerar att slås ut på en konkurrensbetonad marknad. Ja, detta är väl just en av finesserna med marknadsekonomin. Att det då skulle vara fel att tala om utslagning av arbetskraft, är svårt att förstå. Faxéns yttrande tyder på att den avoga inställningen mot utslagningsbegreppet snarare bottenar i att detta antas leda till en *orsakstolkning* som uppfattas som ett angrepp på den fria företagsamheten. En dylik orsakstolkning är dock inte en självklar följd av att man använder utslagningsbegreppet.

För det första finns det orsakstolkningar som pekar ut fackföreningsrörelsens låglönesatsningar snarare än de ”fria marknadskrafterna” som den kanske viktigaste bakgrunden till utslagningen (se tex Östlund, 1975, samt min diskussion därav i SOU 1977: 88, s 44–46). För det andra står det klart att de utslagna rekryteras inte bara bland arbetstagare

utan även från egenföretagare, tex småjordbrukare, butiksägare etc. Det är naturligtvis inte heller bara det privata näringslivet som ägnar sig åt att ”slå ut” arbetstagare och arbetssökande. Det påstås ibland att offentliga arbetsgivare är minst lika ”nogräkna-de” vad gäller personal som de privata. Istället för att angripa snäva tolkningar av utslagningsbegreppet kan det vara värt att försöka hyfsa begreppen så att de kan användas i mer seriösa sammanhang. Ty kritikerna har onekligen rätt i att det förekommer en viss begreppsförvirring.

Ett skäl till förvirringen är att man inte alltid gjort klart för sig vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en person ska betecknas som ”utslagen”. Två grundläggande kriterier tycks det råda någorlunda enighet om. Den utslagne (a) saknar arbete på den gängse arbetsmarknaden och (b) han/hon har starkt beskurna möjligheter att få arbete på marknaden. Oenigheten tycks bli gälla om (c) endast den som önskar arbete eller om (d) endast den som tidigare haft ett förvärvsarbete ska räknas som utslagen. Själv har jag i en rad sammanhang hävdad att det räcker om kraven (a) och (b) är uppfyllda. I sysselsättningsutredningens betänkande (SOU 1978: 14, s 61) hävdas att även kravet (d) ska vara uppfyllt. I en debatt med den danske ekonomen Karsten Hilleström (Sociologisk Forskning 1977: 1) hävdade denne att även kravet (c) bör vara uppfyllt. Övertäckningen mellan de olika kriterierna kan illustreras med följande cirkeldiagram (fig 1).

Figur 1. Kriterier för utslagning.



Vi antar att diagrammet endast avser personer (i arbetsför ålder) som saknar arbete, dvs uppfyller ett

Har man förgäves försökt få jobb en längre tid så är det inte så konstigt om man så småningom tappat lusten.

eller flera krav av villkoren (b), (c) eller (d). Det vidare utslagningsbegreppet omfattas av (b) medan man sedan kan göra avsnävningar med tillhjälp av villkoren (c) och/eller (d). Det finns emellertid en risk med att göra begreppet alltför snävt. Definierar man bort personer som inte önskar arbete, så riskerar man att tappa bort ur diskussionen den förmodligen ganska stora grupp som varken kan få eller vill ha arbete. Problemet är emellertid att människor inte sällan tappar önskan att arbeta på grund av små möjligheter att få arbete. Har man förgäves försökt få jobb en längre tid så är det inte så konstigt om man så småningom tappar lusten.

Utslagen eller utestängd?

Personer som saknar möjligheter att få arbete kan naturligtvis sägas vara *utestängda* från arbete på den gängse arbetsmarknaden. Man kan fråga sig om det då inte vore mer adekvat att använda termen "utestängd" snarare än "utslagen". Den senare termen skulle då kunna reserveras för personer som tvingats lämna arbetslivet. Delvis är naturligtvis detta en strid om ord, men inte helt. Anledningen härtill är att "utslagen" och "utslagning" kommit att användas i två något olika sammanhang.

När sysselsättningsutredningen begränsar utslagning till "den process som gör att personer som *har haft* ett förvärvsarbete inte längre kan behålla det och inte heller erhålla ett nytt" så beror det bl a på att man vill diskutera åtgärder som kan sättas in för att förhindra att redan anställda förlorar sin anställning. Mot den bakgrunden ter sig naturligtvis valet av definition väl motiverat.

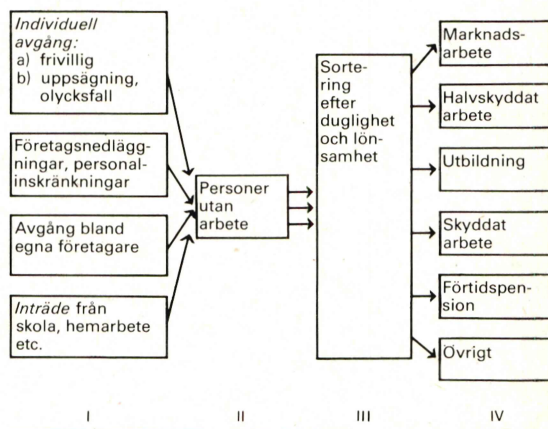
Det finns emellertid ett annat sätt att resonera. Det är när man ser utslagningen som resultat av en värderingsprocess, som gör att en person antingen får anställning eller ej. Det är den värderingen som antyddes inledningsvis. Utslagen är då den som "inte fyller måttet" ifråga om krav på effektivitet, lönsamhet etc som ställs på arbetsmarknaden (här-

av valet av just prepositionen *på*). En sådan värderingsprocess görs av personalanställare, arbetsförmedlare, arbetsvårdare m fl.

Det rimliga är således att betrakta utslagningen som en process i flera steg. I det *första* steget kan vi tala om utslagning när en person tvingas lämna ett tidigare arbete, i det *andra* steget kan vi tala om utslagning när en person blir ratad på grund av att denne inte uppfyller de krav som ställs för anställning på den konkurrensbetonade arbetsmarknaden. Det bör observeras att orsakerna till utslagningen för en viss individ inte behöver vara desamma i det första och i det andra steget. Personen kan mista arbetet på grund av en företagsnedläggning men bli utslagen (utestängd) i det andra steget på grund av åldersskäl (anses vara för gammal).

En person som tidigare haft anställning och som inte kan få en ny på den reguljära arbetsmarknaden, passerar tydligen båda dessa steg. En person som inte tidigare haft anställning kan bli föremål för utslagning om han/hon blir föremål för marknadsvärdering och därvid ratas. Alla individer blir inte föremål för en sådan granskning, men den allra största delen blir det otvivelaktigt eftersom marknadsarbete för det stora flertalet är grunden till försörjning. I *figur 2* görs ett försök att skildra olika tänkbara utslagningsförlöpp.

Figur 2. Utslagningsförlöpp



Det rimliga är således att betrakta utslagningen som en process i flera steg. I det första steget kan vi tala om utslagning när en person tvingas lämna ett tidigare arbete, i det andra steget kan vi tala om utslagning när en person blir ratad på grund av att denne inte uppfyller de krav som ställs för anställning på den konkurrensbetonade arbetsmarknaden.

Utslagning i den betydelse som sysselsättningsutredningen använder begreppet hänför sig tydligen till den process som börjar vid I i någon av de övre rutorna och slutar vid IV i någon av de nedre rutorna. Utslagning i betydelsen utsortering eller utestängning hänför sig till skeendet i ruta III. Denna senare procedur antas ske under medverkan av såväl personalanställare som företrädare för myndigheter. Den påverkas naturligtvis av en rad olika omständigheter såsom konkurrensläget på arbetsmarknaden, samhällets åtgärder i form av ekonomiskt stöd vid anställning av eljest förmodat olönsam arbetskraft osv. Sortering sker delvis på medicinska grunder, såsom fallet är vid förtidspensionering. Sorteringsproceduren kan ibland vara långvarig och omfatta arbetsprövning, remittering för specialistgranskning osv.

Det bör också påpekas att rutorna vid IV inte utgör någon absolut slutstation. De som kommer i marknadsarbete (och alltså inte slås ut) kan naturligtvis bli utslagna vid senare tillfälle. Likaså kan vi tänka oss personer som efter utbildning etc kommer att klara en senare sorteringsprocedur och därvid återvinns till marknadsarbete.

Utslagning har här använts som ett sammanfattande begrepp. Eftersom det tycks vara lätt att missförstå, är det förmodligen klokt att i olika sammanhang förse det med närmare preciseringar.

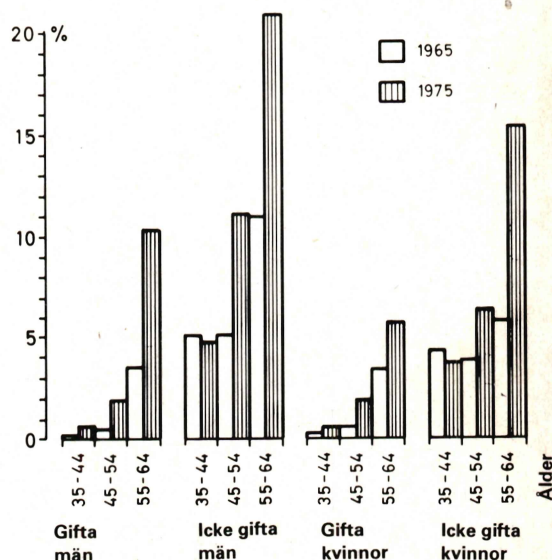
Ökar utslagningen?

Efter denna tämligen ingående begreppsdiskussion kan det vara på sin plats att säga något om den hittillsvarande utvecklingen vad gäller utslagning. En viktig fråga är om utslagningen under senare tid har ökat, dvs om fler människor än tidigare saknar

möjligheten att få marknadsarbete. Eftersom jag tidigare utförligt har behandlat denna fråga (Berglind 1974, 1977, Berglind-Rundblad 1978) ska jag här nöja mig med en kort punktvis sammanfattning.

1. Sysselsättningen, räknat som andelen sysselsatta av samtliga i en viss befolkningsgrupp, har minskat i vissa befolkningsgrupper. Det gäller framförallt i kategorin medelålders och äldre män. Nedgången har varit särskilt märkbar bland de ensamstående männen.
2. Antalet personer som vid de månatliga arbetskraftsundersökningarna uppger sig vara "arbetsoförmögna" har ökat mycket påtagligt i åldrarna över 45 år. Utvecklingen mellan 1965 och 1975 bland gifta respektive ej gifta män och kvinnor framgår av figur 3. De streckade staplarna i figuren anger tillskottet av arbetsoförmögna. Det rör sig i flera kategorier om mer än en fördubbling.
3. Parallellt med den tidigare nämnda utvecklingen har det sedan slutet av sextiotalet skett en mycket kraftig ökning av antalet förtidspensionärer, speciellt i högre åldrar (se närmare SOU 1977: 88).
4. Antalet personer som placerats i skyddat arbete, arkivarbete osv har likaså expanderat mycket kraftigt. Detta gäller även personer som genomgår arbetsmarknadsutbildning, deltar i beredskapsarbete osv. Av dessa kan dock en stor del förmodas återvända till den reguljära arbetsmarknaden på längre eller kortare tid.

Figur 3.



Ökad utslagning har inneburit att ett växande antal människor inte kan få arbete på grund av bristande lönsamhet eller effektivitet.

Dessa och en del andra skäl talar för att det skett en påtaglig ökning av utslagningen, framför allt sedan slutet av sextiotalet. Det kan tilläggas att denna utveckling inte är något unikt svenskt. Liknande tendenser kännetecknar flera andra högindustrialiserade länder.

Hotet mot välfärdspolitiken

Ökad utslagning har inneburit att ett växande antal människor inte kan få arbete på grund av bristande lönsamhet eller effektivitet. I viss mån har denna utveckling motverkats av att allt fler gifta kvinnor inträtt på arbetsmarknaden. Genom att de mest produktiva kvinnorna tagits tillvara på arbetsmarknaden, så har en viss "utgallring" skett bland arbetskraftreserven av gifta kvinnor. En växande andel arbetsoförmögna bland icke förvärvsarbetande – kvinnor såväl som män – har blivit nettoresultatet av denna sorteringsprocess (jfr fig 3). Allt fler människor utanför arbetskraften, vilka saknar möjlighet försörja sig genom arbete, innebär även att allt fler människor för sin utkomst blir beroende av samhällets transfereringar.

Ökad utslagning leder, liksom arbetslöshet, till höjda sociala kostnader i form av förtidspensionering, arbetslöshetsunderstöd etc. Sådana transfereringar är till stora delar skattefinansierade.

De kan – oavsett finansieringsform – lätt uppfattas som bidrag, vilka de förvärvsarbetande lämnar till de icke förvärvsarbetandes försörjning. Det talas ju ibland om den "närande" och den "tärande" delen av befolkningen, vilket kan ses som ett uttryck för en sådan föreställning.

I ett högskattesamhälle med stagnerande ekonomi finns det således risk för att växande transfereringskostnader till icke förvärvsarbetande kan leda till negativa attityder. Dylika attityder kan rikta sig såväl mot välfärdssystemet som mot de personer, för vilka transfereringarna är en viktig inkomstkäl-

la. Det kan emellertid förmodas att en rad olika faktorer påverkar den utsträckning i vilken sådana negativa attityder faktiskt uppträder. Viktiga sådana faktorer är knutna till samhällets struktur och kulturella traditioner, till attitydbärandens ställning inom denna struktur samt till transfereringssystemets utformning.

Det finns studier som tyder på att det välfärdspolitiska klimatet hårdnat under senare tid. I norska opinionsstudier, som citerats av Kolberg (1978), fann man att andelen i befolkningen som önskade en expansion av det ekonomiska välfärdssystemet sjönk från 48 % av befolkningen år 1965 till endast 20 % år 1973. I USA har man funnit att stödet för olika välfärdspolitiska program hållit sig relativt oförändrat under åren 1968–76 men att däremot negativa attityder mot socialhjälpstagare blivit allt vanligare. Andelen med sådana negativa attityder ökade således från 30 % år 1972 till 37 % fyra år senare (Miller 1978).

De nämnda studierna ger också vissa uppgifter om vilka befolkningsgrupper som är mest negativa. I den norska studien (jfr Kolberg aa, s 115) fann man att uppfattningen om hur vanligt det var med fusk eller bedrägeri från de sociala klienternas sida varierade med utbildning. Bland personer med enbart obligatorisk skolgång ansåg 75 % att fusk var mycket vanligt, jämfört med 64 % bland gymnasieutbildade och 51 % bland universitetsutbildade.

De amerikanska studierna visar emellertid en motsatt bild. Negativa attityder mot socialhjälpstagare (people on welfare) är vanligare bland personer med utbildning från high school eller däröver än bland lägre utbildade. De är vidare vanligare bland höginkomsttagare, bland personer i chefsställning och bland vita jämfört med färgade.

Det är ont om svenska data som belyser attityderna på detta område. Vissa data finns dock från undersökningar av urval av väljarna vid riksdagsva-

I ett högskattesamhälle med stagnerande ekonomi finns det således risk för att växande transfereringskostnader till icke förvärvsarbetande kan leda till negativa attityder.

Det finns studier som tyder på att det välfärds-
politiska klimatet hårdnat under senare tid.

len 1973 och 1976. Vid dessa fick de intervjuade ta
ställning till följande påstående:

”Det har gått så långt med sociala reformer här i landet
att staten i fortsättningen hellre borde minska än öka
bidrag och stöd åt medborgarna.”

Svaren tyder på att det inte skett någon *total*
förskjutning i attityderna mellan 1973 och 1976, men
väl att de borgerliga väljarna något oftare var nega-
tiva vid det senare tillfället (Petersson, 1977 s 99).
Det är möjligt att det skett en viss överströmning till
de borgerliga partierna av väljare med negativa atti-
tyder till välfärdspolitiken. Huruvida detta i så fall
bidragit till den borgerliga valsegern vid 1976 års val
är dock svårt att säga.

Överhuvudtaget är våra kunskaper om attityder
visavis socialpolitiken mycket bristfälliga. Man kan
dock gissa att attityderna hänger nära samman med
den form transfereringarna har. Generella transfe-
reringsprogram och sådana som bygger på kompen-
serande ersättning vid inkomstbortfall tycks accep-
teras betydligt lättare än sådana som är inkomstprö-
vade eller förutsätter en mer ingående behovsprö-
vning. Paradexemplet på den senare typen är givetvis
socialhjälp, som fortfarande svarar för en mycket
liten del av de totala kontantbidragen (1,2 % eller ca
850 miljoner år 1978). Denna lilla del har antagligen
förorsakat mer förargelse än övriga 99 % av de soci-
ala utgifterna.

Nära förknippade med attityderna till hjälptagare
är den förhållande arbetsmoralen. I flertalet indu-
striländer – inte bara de kapitalistiska – dominerar
värderingar som betonar vikten av arbete som för-
sörjningskälla. Marknadsarbete har blivit en alltmer
dominerande form för försörjning. Människor som
inte kan avyttra sin arbetskraft ses därför lätt med
misstro. Det enda sättet att legitimera transferer-
ingar till personer i arbetsför ålder har varit genom
läkarintyget. Den som kan visa sådant intyg kan
också lättare legitimera varför han inte arbetar. Öv-

riga löper en betydligt större risk att anses arbets-
ovilliga. Den förmodade arbetsviljan spelar således
en central roll i attityden till hjälptagare (jfr Berglind
& Puide 1976). Personer vilkas arbetsvilja kan sät-
tas i tvivelsmål blir mycket lätt föremål för negativa
attityder.

Men det finns också en motsatt mekanism, som
innebär att ett ökat antal arbetslösa eller utslagna
lätt ses som ett resultat av en försvagad arbets-
moral. De rika har som bekant alltid varit oroad för
arbetsmoralen hos de fattiga. Utslagningen tolkas
då istället som bristande arbetsvilja, den enskildes
”fel”. En sådan attityd värnar såväl om det rådande
ekonomiska systemet som om det egna samvetet.
På sikt kan det leda till en uppluckring av den soli-
daritet som är välfärdssamhällets grundsten.

REFERENSER

- Arbete åt handikappade. Delbetänkande från Sysselsätt-
ningsutredningen, SOU 1978: 14.
- Berglind H: Sysselsättningsproblem och strukturföränd-
ringar (Sociologisk Forskning 1974: 3)
- Berglind H: Förtidspension eller arbete? (Förtidspensio-
nering. SOU 1977: 88)
- Berglind H: Utslagen eller arbetslös? Ett svar till Karsten
Hilleström (Sociologisk Forskning 1977: 1)
- Berglind H, Puide A: Synen på socialhjälpstagarna. I
”Ideal och verkligheter i svensk socialvård”, Stock-
holm 1976
- Berglind H, Rundblad B: Arbetsmarknaden i Sverige, 2
uppl, Stockholm 1978
- Hagnell H: De utslagna (Dagens Nyheter 1978-02-18)
- Hilleström K: Er det at vaere udstødt fra arbejdsmarkedet
det samme som det at vaere arbejdsløs? (Sociologisk
Forskning 1977: 1)
- Kolberg J E: Limits to Welfare. Acta Sociologica 1978.
Supplement
- Miller A H: Will public attitudes defeat welfare reform?
Public Welfare/Summer 1978.
- Myrdal H-G: Dags att sopa undan begreppet utslagning
(Arbetsgivaren nr 18, 1978)
- Utslagningen på arbetsmarknaden. Rapport från ett sym-
posium. Centralförbundet för socialt arbete. Stockholm
1978.
- Petersson O: Valundersökningar. Rapport 2. Väljarna och
valet. 1976 (SCB). Stockholm 1977.
- Östlund A: Arbetsmarknadspolitik och löneutjämning åren
1964–1974. (Riksdagens revisorers kansli, Gransk-
ningspromemoria No 7/1975).