

JO/2014 01 22

## Förändrade etableringsvillkor – om ungdomsarbetslöshet och utanförskap

### 1. Inledande sammanfattning

Det mesta talar för att ungas övergångs- och etableringsmönster har förändrats och blivit mer individualiserade och utdragna under senare år. Ungas övergångar påverkas av förlängda utbildningsperioder, men också av förändringar i arbetslivet med ökad konkurrens på arbetsmarknaden, tilltagande effektivitetskrav, tidsbegränsade jobb och mer deltidsarbete. Unga med svagast resurser och minst konkurrenskraftig utbildning har svårast att hantera de nya utmaningarna.

De etablerade välfärdspolitiska systemen – allt från det reguljära utbildningssystemet till arbetsmarknadspolitiken och de ekonomiska trygghetssystemen – tycks illa utformade för att möta de sociala risker och utmaningar som unga och unga vuxna ställs inför. Det förhållandet att många unga har svårt att klara skolan är ett av uttrycken för problemen. Men det handlar också om att allt för få omfattas av yrkesutbildningar som efterfrågas i arbetslivet. Det förhållandet att många unga är arbetslösa under allt längre perioder och inte uppfyller kraven för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgör ytterligare exempel på bristande anpassning mellan sociala risker och etablerade välfärdspolitiska institutioner.

På internationell nivå liksom i Sverige var länge aktiveringspolitiken och ”jobb först-principen” det självklara svaret på ökad ungdomsarbetslöshet och ökat beroende av socialt understöd. Här var utgångspunkten att det skulle ställas snabba och tydliga krav på anpassning i utbyte mot understöd. Den politiska bilden är inte längre densamma. Internationellt förespråkas en mer mångfacetterad politik med starkare fokus på individens förutsättningar och behov. Begrepp som empowerment och social tillit framhålls ofta. På samma sätt betonas betydelsen av att arbetslivserfarenheter kombineras med lärande och utbildning. Kvalificerad lärlingsutbildning där ungdomar erbjuds trygga anställningsliknande förhållanden och får del av kvalitetssäkrad utbildning ses som en möjlig väg för flera länder, bland annat inom EU. Däremot varnas uttryckligen för oreglerad och lågkvalificerad praktik, som istället för utvecklingsmöjligheter och goda jobb bidrar till låglönefällor och minskad produktivitet.

## 2. Ungdomsarbetslösheten

Ungdomsarbetslösheten får en allt mer framträdande roll i de politiska diskussionerna, det gäller såväl globalt som nationellt och lokalt. Policydiskussionerna kretsar i hög grad kring kombinerade insatser av arbete och utbildning för att vända den negativa trenden när det gäller ungas utanförskap. FN-organet ILO (Internationella arbetsorganisationen) pekar t.ex. på att arbetslöshetstalen i den industrialiserade världen och inom EU är de högsta som har uppmätts sedan mätningar påbörjades (1991).<sup>1</sup> Man menar att utsikterna på arbetsmarknaden för unga idag är svagare än på mycket länge, kanske får vi gå tillbaka till krisen på 1930-talet för att hitta jämförbara förhållanden. Svårigheterna är särskilt markanta i Europa och USA. Efter att finanskrisen slog till har arbetslöshetstalen för ungdomar i de utvecklade ekonomierna ökat med åtskilliga procentenheter. Enligt Eurostat ökade arbetslösheten för unga i åldern 15–24 år inom EU från knappt 16 procent 2008 till närmare 23 procent 2012. I USA ökade ungdomsarbetslösheten under samma period från knappt 13 procent till strax över 16 procent.

Ännu allvarigare än arbetslöshetstalen är ökningen av andelen unga som står utanför både arbete och utbildning. I internationella sammanhang talar man ofta om unga som inte deltar i utbildning, arbete eller yrkeslärande (not in employment, education or training/NEET). Den här gruppen är heterogen och består både av personer med en tyngre problematik och av ungdomar som t.ex. är ute i världen och reser. Det mesta talar dock för att unga med ogynnsamma villkor dominerar. Antalet unga i åldrarna 15–24 år utanför både förvärvsarbete och utbildning inom EU är högre än antalet arbetslösa, 7,5 miljoner jämfört med 5,3 miljoner (2011).<sup>2</sup> Förklaringen är alltså att man till gruppen NEET räknar både unga som är arbetslösa (dvs. registrerade som arbetslösa i arbetskraftsundersökningarna<sup>3</sup>) och som inte heller deltar i utbildning. Gruppen NEET redovisas emellertid på ett annat sätt än andelen arbetslösa. Enligt den konvention som tillämpas när det gäller beräkningar av andelen arbetslösa mäts arbetslöshetstalen som den procentuella andelen arbetslösa av det totala antalet individer i *arbetskraften*. NEET-talet redovisas däremot som den procentuella andelen unga utanför arbete och utbildning av antalet personer i *befolkningen* som helhet. 2012 uppgick andelen

---

<sup>1</sup> ILO (2012), s. 10.

<sup>2</sup> Eurofound (2012), s. 23.

<sup>3</sup> Men arbetslösa som studerar ingår alltså inte i NEET.

personer i NEET inom EU till 13 procent i åldrarna 15–24 år och till strax under 19 procent i åldrarna 20–24 år.<sup>4</sup>

#### **a. Villkoren i de nordiska länderna**

I de nordiska länderna<sup>5</sup> är bilden av ungas etableringsvillkor ganska splittrad. Andelen som är sysselsatt och/eller deltar i utbildning är relativt hög jämfört med EU. Samtidigt finns det stora skillnader mellan länderna och jämförbarheten försvåras av att utbildningssystem och etableringsvillkor ser väldigt olika ut, bland annat beroende på om man har utbyggda lärlingssystem eller inte (vilket man har i Danmark och Norge, men inte i Finland och Sverige). Sysselsättningsgraden är lägre och arbetslöshetstalen bland unga är högre i Sverige och Finland jämfört med Danmark och Norge, en skillnad som i hög grad förklaras av skillnaderna i utbildningssystemen. Det finns även andra skillnader som påverkar etablerings- och försörjningsvillkoren. Sverige avviker t.ex. genom att en betydligt större andel av de unga har tidsbegränsade anställningar, strax under 60 procent jämfört med strax under 30 procent i Danmark och Norge.<sup>6</sup> Finland översteg också snittet i EU på 30 procent med en andel motsvarande 40 procent.

I de nordiska länderna är det också vanligt att unga arbetar deltid, vanligare än i andra EU-länder. Orsaken till det är oftast att förvärvsarbete kombineras med studier. I Sverige är det dock vanligare än i de andra nordiska länderna att ungdomarna uppger att svårigheten att hitta heltidsjobb – och inte deltidsarbete parallellt med studier – är huvudorsaken till att man inte heltidsarbetar.

#### **b. Ungdomsarbetslöshet och utanförskap i Sverige**

Sverige har haft en väldigt negativ utveckling av ungdomsarbetslösheten och tillhör i dag de länder som har en arbetslöshet som överstiger genomsnittet för EU. Arbetslöshetstalen i åldersgruppen 15–24 år ökade enligt Eurostats uppgifter från drygt 20 procent till närmare 24 procent mellan 2008 och 2012. Det bör emellertid noteras att sättet att mäta arbetslösheten tenderar att vara särskilt ogynnsamt för ett land som Sverige. Arbetslöshetstalen redovisas alltså som den procentuella andelen arbetslösa av antalet personer som ingår i arbetskraften. Till arbetskraften räknas även studerande i den mån de söker jobb och/eller har tillfälliga jobb, ofta deltidsanställningar vid sidan av studier (t.ex. under ferieperioder). Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) och de svenska arbetskraftsundersökningarna är ca 40

---

<sup>4</sup> Uppgifterna är hämtade från Eurostat.

<sup>5</sup> Här berörs de nordiska länderna exklusive Island.

<sup>6</sup> Halvordsen m.fl. (2012), s. 153.

procent av de arbetslösa i åldrarna 15–24 år heltidsstuderande. I länder med mer omfattande lärlingsutbildning, t.ex. Tyskland, Österrike, Danmark och Norge, är arbetslöshetstalen lägre i denna åldersgrupp. Det förklaras i hög grad av hur man mäter arbetslösheten.<sup>7</sup> I

lärlingsländerna är yrkeseleverna i allmänhet anställda. De får lön från det företag där de fullgör en del av sin utbildning och räknas som sysselsatta. De kan definitionsmässigt inte räknas som arbetslösa. I Sverige kan en yrkeselev – liksom andra skolelever – söka jobb parallellt med studierna och därmed räknas som arbetslös. Det är också viktigt att återigen betona att arbetslöshetstalet avser andelen arbetslösa av personerna i arbetskraften. Skulle antalet arbetslösa ungdomar i åldern 15–24 år relateras till hela befolkningen i den aktuella åldern skulle andelen arbetslösa uppgå till drygt 12 procent.<sup>8</sup> Det är en hög nivå, men illustrerar samtidigt att en mindre del av befolkningen i dessa åldrar tillhör i arbetskraften.

Ungdomsstyrelsens och Arbetsförmedlingens undersökningar visar att andelen unga i Sverige som varken förvärvsarbetar eller studerar utgör en betydande grupp.<sup>9</sup> Ungdomsstyrelsen har framhållit att 123 000 unga i åldrarna 16–25 år varken jobbade eller studerade 2009. Av dessa var det nästan 60 procent som tillhörde samma kategori året efter, dvs. de varken förvärvsarbetade eller studerade 2010.<sup>10</sup> Av de 120 000 som tillhörde gruppen år 2010 var det ca 30 procent som inte hade någon känd aktivitet. Drygt en femtedel deltog under mer än sju månader av året i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder medan 7 procent deltog mer än sju månader i kommunala insatser. Andelen som deltog i flera olika åtgärder utgjorde 17 procent.

Även Arbetsförmedlingen har kartlagt den växande gruppen ”unga utanför” och framhåller i en rapport från våren 2013 att antalet unga i åldern 16–29 år som varken arbetade eller studerade uppgick till 160 000 år 2008 och ökade till 190 000 år 2010.<sup>11</sup> Den sistnämnda siffran motsvarade 11 procent av åldersgruppen. Det var bara 38 000 eller en femtedel som under större delen av året deltog i ett program som hade initierats via Arbetsförmedlingen. Många hade ingen känd aktivitet över huvud taget, närmare bestämt 20 000. Uppgifterna bekräftar att många unga är utanför under långa perioder. Av dem som var utanför år 2010 var 77 000 utanför redan 2008. En tredjedel var födda utomlands och en majoritet i gruppen saknade fullbordad gymnasieutbildning. Utrikesfödda och personer med svag

---

<sup>7</sup> SCB (2013), s. 44.

<sup>8</sup> Arbetsförmedlingen (2013), s. 3.

<sup>9</sup> Sättet att definiera ”utanförskapet” skiljer sig åt mellan Arbetsförmedlingen och Ungdomsstyrelsen varför uppgifterna inte är helt förenliga.

<sup>10</sup> Ungdomsstyrelsen (2012), s. 5.

<sup>11</sup> Arbetsförmedlingen (2013), s. 4.

utbildningsbakgrund är kraftigt överrepresenterade. Exakt samma bild kommer fram i ett nyligen publicerat slutbetänkande av utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.<sup>12</sup> Det är också samma mönster som kan urskiljas i andra länder.

Den försörjningsmässiga utsattheten ökar genom att flertalet unga arbetslösa inte är kvalificerade för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Enbart ca 15 procent av de arbetslösa ungdomarna uppfyller villkoren för ersättning.<sup>13</sup> Det innebär i praktiken att andelen unga som är beroende av ekonomiskt bistånd för kortare eller längre perioder ökar samtidigt som många är ekonomiskt beroende av föräldrarna. Det primära försörjningssystemet för arbetslösa, dvs. arbetslöshetsförsäkringen, omfattar i praktiken inte unga eftersom de inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Arbetsvillkoret, enligt huvudregeln, på minst 80 timmars förvärvsarbete per månad under en period på sex månader – beräknat under en ramtid på ett år – är svårt att uppfylla på en arbetsmarknad som kännetecknas av pendlande ut och in i jobb, perioder av utbildning, tidsbegränsade anställningar och deltidsarbetande. Det finns också ett principiellt välfärdspolitiskt dilemma kopplat till det ekonomiska biståndets konstruktion. Det ekonomiska biståndet utgör samhällets yttersta sociala skyddsnät och alla inkomster ska avräknas innan bistånd beviljas enligt en fastställd norm för skälig levnadsnivå. Det förhållandet att biståndet är behovsprövat och beräknas på detta sätt innebär i praktiken en risk för inlåsnings. Incitamenten att öka sina inkomster genom förvärvsarbete minskar om marginaleffekten är hög och möjligheterna att kvalificera sig för understöd från arbetslöshetsförsäkringen ändå är begränsade.<sup>14</sup> Riksdagen beslöt också i maj 2013 att införa ett förvärvsavdrag för individer med försörjningsstöd för att minska marginalaffekterna och förstärka incitamenten att förvärvsarbeta.

### 3. Nya etableringsmönster – nya välfärdspolitiska utmaningar och mål

Arbetslösheten har negativa effekter för drabbade individer och för samhällen i stort. Det är en uppfattning som är väl förankrad och belagd. Både svensk och internationell forskning talar för att långvarig arbetslöshet ökar risken för social exkludering, dvs. exkludering i betydelsen ekonomisk utsatthet, sämre boendevillkor, svaga sociala nätverk, kontaktproblem med myndigheter och ohälsoproblem.<sup>15</sup> Studier visar att personer som är arbetslösa i unga år har en överrisk att bli arbetslösa längre fram i livet.<sup>16</sup> Även den internationella forskningen

---

<sup>12</sup> SOU 2013:74.

<sup>13</sup> Se t.ex. Wennemo (2012).

<sup>14</sup> SOU 2007:2, s. 459.

<sup>15</sup> För en bredare svensk översikt mot bakgrund av 1990-talskrisen se t.ex. Statens Folkhälsoinstitut (2002).

<sup>16</sup> Nordström Skans (2004).

ger starka belägg för att särskilt återkommande och längre perioder av arbetslöshet i unga år ger en rad långsiktigt negativa effekter: kunskaper och färdigheter som inte används och underhålls tenderar att erodera, vilket minskar individens produktivitet och attraktivitet på arbetsmarknaden; arbetslöshet under unga år har negativa effekter på löneinkomsten under åtskilliga år framåt; riskerna för stressrelaterade problem och psykisk ohälsa är väl dokumenterade.<sup>17</sup>

Exkludering och maktlöshet är centrala begrepp i många studier om effekter av arbetslöshet. Därmed är det också naturligt att begrepp som social inkludering och empowerment (egenmakt) har fått en framträdande ställning i diskussioner om policystrategier för att motverka eller förekomma effekter av arbetslöshet. Möjligheter till arbete och en konsumtionsstandard som inte avviker allt för mycket från den genomsnittliga har betydande effekter på en individs sociala status och självbild. Förvärvsarbetets och försörjningsoberoendets betydelse för möjligheterna till personlighetsutveckling och bredare social tillit ska inte underskattas. Här finns en koppling mellan samhällsekonomiskt och strukturellt motiverade insatser för att motverka ungdomsarbetslöshet och en strategi för att förebygga och mildra effekterna av utanförskap som tar sin utgångspunkt i individens rätt till självförverkligande och inflytande. Det handlar om att förena arbetsmarknadspolitikens ambition att via kompetenshöjande insatser stärka en ung individs anställningsbarhet och försörjningsmöjligheter och det sociala arbetets ungdomsinsatser som oftare syftar till att stärka den enskildes självkänsla och motivation att på egen hand orientera sig vidare i livet, dvs. utan att närmare beakta vad som är önskvärt ur ett arbetsmarknadsperspektiv.<sup>18</sup>

### **a. Unga möter mer påtagliga sociala risker**

Begreppet sociala risker är centralt inom välfärdsforskningen och handlar om hur levnadsvillkor påverkas av individrelaterade faktorer, t.ex. hälsostatus, och samhällsekonomiska omständigheter som möjligheter att få jobb och inkomster. Frågan är om man kan säga att de sociala risker som unga möter i etableringsfasen till vuxenlivet har tilltagit under senare år och om institutionerna och välfärdspolitiken för att underlätta ungas möjligheter till förvärvsarbete och ekonomiskt oberoende har blivit mindre effektiva under senare decennier? Det finns en hel del som pekar i den riktningen.

---

<sup>17</sup> För en översikt av den internationella forskningen, se Bell & Blanchflower (2009).

<sup>18</sup> Niemeyer (2007).

### *b. Strukturella perspektiv på sociala risker*

Utifrån ett strukturellt perspektiv kan man konstatera att unga från mindre privilegierade hemförhållanden, unga med ofullständig grundutbildning (i betydelsen grundskole- och gymnasieutbildning) och unga med utländsk bakgrund har fått allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. En uppskattning är att ungefär 30 till 40 procent av de ungdomar som lämnar skolan i OECD:s medlemsländer tillhör gruppen som löper risk att mötas av etableringssvårigheter.<sup>19</sup> Det kan handla om ungdomar med en kombination av individrelaterade problem, t.ex. kopplat till ohälsa, och ungdomar från ogynnsamma omständigheter med svag utbildning och outvecklade sociala nätverk. De är överrepresenterade bland dem med osäkra anställningsförhållanden, bland arbetslösa och i gruppen utanför både arbetsmarknaden och utbildningssystemet (NEET).

De sociala villkoren varierar allt mer inom ungdomsgruppen. En förklaring till detta är ofta att ungdomar med olika maktresurser, i termer av utbildning och sociala nätverk, har olika förutsättningar att hantera de anpassningskrav som följer av ekonomins marknadsutvidgning, snabbt förändrad teknik och ett allt mer omställningsinriktat arbetsliv.

Utifrån det strukturella perspektivet betonas också att efterfrågan på arbetsmarknaden är för svag. Ska det skapas fler inträdesjobb för ungdomar på arbetsmarknaden måste den generella efterfrågenivån höjas genom en mer expansiv ekonomisk politik.<sup>20</sup>

### *c. Allt mer individualiserade övergångsmönster*

Ett annat perspektiv på ungas etableringsvillkor tar fasta på att ungas övergångar från skolvärlden till arbetslivet blivit allt mer utdraget och varierat. Man talar om jojo-mönster och menar att övergångarna i betydligt högre grad än under tidigare år präglas av individers skilda valstrategier, olika utbildningsval, hopp mellan olika verksamheter, växlingar mellan skola och arbetsliv, korta anställningar och perioder utanför både arbetskraften och utbildningssystemet. Detta individualiserade och allt mer utdragna övergångsmönster skiljer sig då från tidigare års mera kollektiva och rätlinjiga övergångsmönster då ungdomar hade en karriärväg som i högre grad var definierad på förhand och som också snabbare ledde fram till etablering i termer av en fast anställning och tryggad försörjningssituation.<sup>21</sup>

Jojo-mönstret innebär både möjligheter och risker. För en del ungdomar innebär det att frihetsgraderna har vidgats, för andra innebär det främst att de sociala riskerna har blivit

---

<sup>19</sup> Scarpetta, Sonnet & Manfredi (2010).

<sup>20</sup> Pohl & Walther (2007), s. 537.

<sup>21</sup> Walther (2006).

större. Den postmodernt präglade bilden av ungas övergångar som allt mer individualiserade och splittrade behöver inte vara frikopplad från en socioekonomisk förståelse av ungas ökade utsatthet. Unga från resursstarkare miljöer med framgång i utbildningssystemet har i allmänhet bättre förutsättningar att hantera den osäkerhet och de ökade krav som präglar vår tids övergångsmönster.

Samtidigt skiljer sig problembilden från den strukturella förståelsen i den bemärkelsen att låg efterfrågan på arbetskraft inte ses som en väsentlig orsak till förlängda och problematiska etableringsmönster. Unga har svårigheter att etablera sig därför att de har individrelaterade förutsättningar och personliga egenskaper som försvårar etableringsprocessen.<sup>22</sup> Det kan handla om att de har ofullständig utbildning eller en utbildning som inte efterfrågas på arbetsmarknaden, att de har få kontakter eller problem med språket, men också om att de kan ha attityder och levnadssätt som gör det svårare att få eller behålla ett jobb.

Den sistnämnda betoningen på individuella tillkortakommanden leder fram till ett starkare fokus på individens eget ansvar. Genomslaget för aktiveringspolitiken i flera länder i Europa från 1990-talet och framåt kan ses i detta perspektiv. Det handlar om att förflytta ansvaret för de sociala villkoren till individen själv. Om den välfärdspolitik som utvecklades under decennierna efter andra världskriget i hög grad byggde på en föreställning om att samhället hade ett kollektivt ansvar för sociala problem är aktiveringspolitiken ett uttryck för en tyngdpunktsförskjutning där rätten till samhällets stöd görs beroende av individuella motprestationer och förändrade beteendemönster.<sup>23</sup> Genom att villkora understöd ska individen tvingas förändra sitt beteende på ett sätt som anses mer samhälleligt önskvärt, ett slags konsekvenspedagogiskt betraktelsesätt.

#### *d. Förändrade villkor i arbetslivet*

Det sistnämnda perspektivet på ungas övergångsmönster är också kopplat till en uppfattning om att organiseringen av arbetslivet ger helt andra förutsättningar för ungas etablering och karriärvägar idag än tidigare. Den brittiske arbetslivsforskaren David Marsden har pekat på att arbetskrafts- och kompetensförsörjningen i Europa och USA tidigare antingen reglerades på interna arbetsmarknader eller på så kallade yrkesbaserade arbetsmarknader.<sup>24</sup> Till företagens interna arbetsmarknader rekryterades arbetare som förväntades verka i företaget under lång tid. Företaget tog på sig ett betydande utbildningsansvar och betalade en lön som

---

<sup>22</sup> Pohl & Walther (2007), s. 537.

<sup>23</sup> Johansson (2006).

<sup>24</sup> Marsden (2009).



inledningsvis översteg individens produktivitet. England och USA var länder med utbredda interna arbetsmarknader. Men även Sverige, som inte har haft någon starkare lärlingsutbildning, får räknas till denna tradition. Den yrkesmässiga kompetensutvecklingen styrdes i hög grad av företagets behov, och rörligheten inom ett yrkesområde blev därmed ganska begränsad. Men det fanns möjligheter för ungdomar, även de med en relativt svag grundläggande utbildning, att få en fast och långvarig anställning som omfattade kompetensutveckling, god löneutveckling och social trygghet.

Den andra modellen för arbetskrafts- och kompetensförsörjning utgjordes av yrkesbaserade arbetsmarknader. De tysktalande länderna i Europa och Danmark, dvs. länder med omfattande system för lärlingsutbildning, brukar räknas till denna kategori. Här fanns och finns fortsatt välutvecklade system för kvalificerat och standardiserat yrkeslärande där arbetslivet spelar en viktig roll, både som utbildningsorganisatör och kvalitetssäkrare. Standardiseringen av utbildningen och system för yrkeslegitimationer gjorde det möjligt att lättare röra sig över företagsgränserna utan att förlora i produktivitet och lön. Ungdomarna stod för en betydande del av utbildningskostnaden under utbildningstiden genom en låg lärlingslön. Men när lärlingsutbildningen var fullbordad minskade löneavståndet mellan yngre och medelålders och mer erfaren arbetskraft högst påtagligt.

Poängen enligt David Marsden är att grundvalen för interna arbetsmarknader och yrkesbaserade arbetsmarknader har försvagats genom att de stora industriföretagen är mindre dominerande sysselsättningsmässigt samtidigt som den tilltagande ekonomiska integrationen internationellt har påverkat de kortsiktiga avkastningskraven, tidshorizonten för investeringar och möjligheterna för ett enskilt företag att ta på sig ett större ansvar för ungas etablering och yrkesutbildning. Tjänstesektorns tillväxt, förändrad teknik och allt mer omställningsinriktade arbetsorganisationer har lett i samma riktning. I grunden har detta inneburit att kraven på de unga att de ska vara produktiva från ett tidigt skede i anställningen har ökat.

Företagen är allt mindre benägna att ta ansvar för ungas kompetens- och karriärutveckling, något som tar sig uttryck i att man föredrar korttidsanställningar och strävar efter att öka löneskillnaderna mellan typiska instegsjobb och mer etablerade jobb i företagen. Eftersom många ungdomar är hänvisade till instegsjobb och praktikliknande tjänstgöringsförhållanden tilltar konkurrensen och etableringsvillkoren försvåras, även för ungdomar som har klarat grundläggande utbildning på gymnasial nivå. David Marsden har myntat uttrycket ”entry tournaments” – eller inträdesturneringar – för att betona betydelsen av att unga ofta fastnar i

osäkra och relativt okvalificerade jobb under långa perioder. Detta är då en avgörande skillnad jämfört med förhållandena i arbetslivet för några decennier sedan då övergångsfasen på arbetsmarknaden var mer väldefinierad och tidsmässigt avgränsad.

#### 4. Slutsats: En tilltagande välfärdspolitisk mismatch

Det förhållandet att den moderna ekonomin skapar nya förutsättningar i arbetslivet och att ungdomars övergångsmönster inte följer lika tydliga kollektiva mönster som tidigare skapar också nya förutsättningar på institutionell och politisk nivå. De välfärdspolitiska regimer med kopplingar till inkomstrygghet, utbildning och arbetsmarknadspolitik som etablerades i länder som Sverige från 1930-talet och framåt – och som i hög grad återspeglade etableringsvillkoren i den industridominerade ekonomin med relativt standardiserade arbetsvillkor – fungerar inte längre lika effektivt. Några av uttrycken för detta är just att unga är kraftigt överrepresenterade bland de arbetslösa, att unga ofta saknar utbildning som matchar arbetsmarknadens krav – trots att utbildningsnivån är högre idag än tidigare – och att allt fler ungdomar inte omfattas av de allmänna inkomstförsäkringarna, t.ex. arbetslöshetsförsäkringen.

Just denna bristande anpassning mellan etablerade institutioner och sociala villkor har lett till olika politiska initiativ. En gemensam yttring av de nya förhållandena var aktiveringslinjen, dvs. ökade krav på ungdomar att ställa upp på olika praktikprojekt för att över huvud taget kvalificera sig för understöd från samhällets sida. Detta uppfattades som angeläget mot bakgrund av den risk för utbredd ”understödstagarmentalitet” och passivisering som ansågs följa av långa tider i arbetslöshet och utanförskap. Understöd uppfattades inte längre som en medborgerlig rättighet utan villkorades med krav på olika motprestationer.<sup>25</sup>

Den politiska bilden är inte längre lika självklar. Internationellt förespråkas en mer mångfacetterad politik med starkare fokus på individens förutsättningar och behov. Begrepp som empowerment och social tillit framhålls ofta. På samma sätt betonas betydelsen av att arbetslivserfarenheter kombineras med lärande och utbildning. Kvalificerad lärlingsutbildning där ungdomar erbjuds trygga anställningsliknande förhållanden och får del av kvalitetssäkrad utbildning ses som en möjlig väg för flera länder, bland annat inom EU. Däremot varnas uttryckligen för oreglerad och lågkvalificerad praktik, som istället för utvecklingsmöjligheter och goda jobb leder in i låglönefallor och bidrar till minskad produktivitet.

---

<sup>25</sup> Kuoddo (2012).

## Referenser

- Arbetsförmedlingen (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden fokus på unga som varken arbetar eller studerar*. Arbetsförmedlingen: Stockholm.
- Bell, David N.F. & David G. Blanchflower (2009), *What Should Be Done About Rising Unemployment in the OECD?* IZA Discussion Paper No. 4455.  
[http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp\\_id=4455](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=4455).
- Eurofound (2012). *NEETs Young people not in employment, education and training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Halvorsen, Bjørn, Hansen, Ole Johnny & Jenny Tägtström (2012), *Unge på Kanten. Om inkludering av utsatte ungdommer*. Nord 2012:05. Nordiska Ministerrådet: Köpenhamn.
- ILO (2012). *International Labour Conference, 101st Session, 2012. Report V. The youth employment crisis: Time for action*. ILO: Geneva.
- Irene Wennemo, (2012), *Arbetsvillkoret är avgörande för att unga inte kommer in i arbetslöshetsförsäkringen*.  
<http://www.samorg.org/so/%28hctfxbniq4qgae55552rf355%29/Index.aspx?id=1328>.
- Johansson, Håkan (2006), *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. ESS 2006:3. Stockholm: Fritzes.
- Kuoddo, Arvo (2012), *Public Employment Services, and Activation Policies*. Social Protection & Labor. Discussion Paper No. 1215.  
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1215.pdf>
- Marsden, David (2009), *The decline of occupational markets and the spread of prolonged entry tournaments: labour market segmentation in Britain*. Paper for the ILO Conference on Regulation for Decent Work – Innovative labour regulation in a turbulent world, July 8-10, Geneva.  
<http://eprints.lse.ac.uk/3305/>.
- Niemeyer, Beatrix (2007), "Is there a pedagogy of social inclusion? Critical reflections on European policy and practice in school-to-work transition", i Colley, Helen, Boetzelen, Phillip, Hoskins, Bryony & Teodora Parveva (red.), *Social inclusion and young people: breaking down the barriers*. Council of Europe Publishing: Strasbourg.
- Nordström Skans, Oskar (2004), *Har arbetslösheten långsiktiga effekter?* Rapport 2004:13. IFAU: Uppsala.
- Pohl, Axel & Andreas Walther (2007), "Activating the disadvantaged. Variations in addressing youth transitions across Europe", i *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 26(5), s. 533-553.
- Scarpetta, Stefano, Sonnet, Anno & Thomas Manfredi (2010), *Rising Youth Unemployment During The Crisis. How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 106. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kmh79zb2mmv.pdf?expires=1368798553&id=id&accname=guest&checksum=400F783911F3A4014EA15C64299E3AE9>.
- SCB (2013). *Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*. SCB: Örebro.
- SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Erlanders Sverige AB: Stockholm.
- Statens Folkhälsoinstitut (2002), *Ungdomsarbetslöshetens konsekvenser för hälsa och social anpassning. Erfarenheter och kunskaper från 1990-talets forskning*. Rapport 2002:18. Folkhälsoinstitutet: Sandviken.
- Ungdomsstyrelsen (2012), *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*. Ungdomsstyrelsen: Stockholm.
- Walther, Andreas (2006), "Regimes of youth transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts", i *Young. Nordic Journal of Youth Research*. Vol. 14(2), s. 119-139.