



# **Ungdomsarbetslöshet i Sverige och Leerwerkpflicht i Nederländerna**

**Anders Nilsson & Örjan Nyström**



# **Ungdomsarbetslöshet i Sverige och Leerwerkpflicht i Nederländerna**

**Anders Nilsson & Örjan Nyström**

**Tankeverksamheten inom Arbetarrörelsen i Göteborg**

Författarna svarar själva för framlagda uppfattningar och slutsatser i Tankeverksamhetens skrifter.

Ansvarig utgivare: Ann-Sofie Hermansson  
[www.tankeverksamheten.se](http://www.tankeverksamheten.se)  
[redaktion@tankeverksamheten.se](mailto:redaktion@tankeverksamheten.se)

ISBN 978-91-87077-07-4

Göteborg 2012

# Ungdomsarbetslöshet i Sverige och Leerwerkpflicht i Nederländerna

## 1. Ungdomsarbetslösheten i Sverige

När man närmar sig statistik över den svenska ungdomsarbetslösheten (15-24 år) är det viktigt att inse att de tal man möter inte är jämförbara med talen över vuxnas arbetslöshet eller den totala arbetslösheten.

Det officiella arbetslöshetstalet för 15 till 24-åringar var enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) för februari i år, dvs. den senaste, 22,9 procent.

Det betyder emellertid inte att drygt var femte individ i åldergruppen var arbetslös. Arbetslösheten anges som en procentandel av *arbetskraften*. Denna utgörs av dem som är sysselsatta (dvs. arbetar) och de som söker arbete. Eftersom hälften av individerna i åldern 15 till 24 år varken arbetar eller söker arbete utan studerar, ger ett förhållandevis litet antal arbets sökande ett högt arbetslöshetstal - 22,9 procent – men som andel av befolkningen i dessa åldrar är de som redovisas som arbetslösa 11,5 procent.

Därtill kommer att SCB numera bokför alla som studerar på heltid men uppger att de söker arbete som primärt arbetslösa. I själva verket utgör denna grupp lite mer än hälften av dem som redovisas som arbetslösa i åldrarna 15 till 24 år. Här finns individer som det är fullt rimligt att räkna som primärt arbetslösa, dvs. personer som studerar enbart av anledningen att de saknar annan sysselsättning, som har hög sökaktivitet och tänker sluta studera så snart de får ett lämpligt arbete. Men i denna grupp finns också åtskilliga personer som bara söker feriearbete eller extraarbete några timmar i veckan vid sidan av fortsatta studier på heltid. AKU samlar ingen information om vilken typ av arbete de heltidsstuderande söker.

Man kan få ledning av om individerna själva definierar sig som primärt arbetslösa eller primärt studerande. De flesta av de heltidsstuderande som uppger att de söker arbete definierar inte sig som arbetslösa i AKU utan som studerande. Om vi tar dem på orden och rensar bort dem från arbetslöshetstalet, *så hamnar vi i slutsatsen att omkring sex, sju procent av befolkningen i åldrarna 15 till 24 år är arbetslösa i meningen att de saknar arbete och själv uppfattar sig som arbetslösa*. I denna grupp finns fortfarande en del som studerar på heltid, men vi låter dem vara kvar eftersom de i egna ögon i första hand är arbetslösa.

Vi hamnar då på ett justerat arbetslöshetstal för unga som antagligen stämmer bättre med de flestas uppfattning av vad som är ungdomsarbetslöshet, och som är i

nivå med - till och med något lägre än - totalsiffran för arbetslösheten i yrkesaktiva åldrar (15-74 år), vilken i februari 2012 var 7,8 procent.

Det speglar att unga inte *generellt* har svårt att få arbete i Sverige. Fyra av tio ungdomar - 39,1 procent - som blir arbetslösa är i arbete igen inom fyra veckor. Jämför vi med arbetslösa i åldrarna 25 till 54 år är det bara 16,1 procent som kommer i arbete igen så fort, och för gruppen 55+ är det ännu färre, 12,3 procent (OECD, talen avser 2010). Unga arbetslösa har lättare att få nytt arbete än äldre. Det är inget nytt, så har det alltid varit. Vad som är nytt sedan 90-talskrisen är att unga löper hög risk att åter bli arbetslösa relativt snabbt.

Hälften av alla som arbetar i åldersgruppen 20-24 år i Sverige har i dag nämligen tidsbegränsade anställningar, vilket är en dubbelt så hög andel som genomsnittet för OECD-länderna. Vi sticker ut med vad som troligen är den mest liberala lagstiftningen för tillfälliga anställningar inom EU. EU-kommissionen menar att Sverige med de senaste ändringarna i Lagen om anställningsskydd (LAS) från år 2008 bryter mot visstidsdirektivet, och förbereder mål mot den svenska regeringen i EU-domstolen.

Den viktigaste förklaringen till att vi ligger högt i tabellerna över ungdomsarbetslöshet i både OECD och EU är i själva verket att en mycket stor grupp ungdomar i Sverige har en lång etableringsperiod i arbetslivet då de pendlar mellan korta anställningar och korta arbetslöshetsepisoder. Det måste betraktas som ett allvarligt missförhållande på svensk arbetsmarknad, som bland annat bidrar till att vi trots perioder av högt barnafödande ändå långsiktigt har hamnat under den så kallade fertilitetsjämvikten genom att det första barnet för många kommer sent i tjugoåren, vilket minskar sannolikheten för ett tredje barn. Här syns ett tydligt socioekonomiskt mönster som hänger samman med att ungdomar som saknar hög och attraktiv utbildning har en lång etableringsperiod i arbetslivet. På sikt är de samhällsekonomiska nackdelarna av detta inte obetydliga.

Ser vi till ungdomars långtidsarbetslöshet, definierad som andelen arbetslösa 15-24 år med arbetslöshetsperioder längre än tre månader, är den låg i Sverige, 35,8 procent, att jämföra exempelvis med Belgien och Storbritannien med cirka 70 procent eller Tyskland och Frankrike med strax över 60 procent – ja, den är till och med något lägre än i Danmark med 39,7 procent (OECD). Tittar vi på ungdomar som varit arbetslösa i mer än ett år är vi faktiskt tredje bäst i OECD-området med 6,5 procent av den totala ungdomsarbetslösheten, efter Danmark med sex procent och Canada med fyra.

Nu är inte dessa jämförelser riktigt rättvisande, eftersom ungdomsarbetslösheten i Sverige spås ut av den stora gruppen unga med tillfälliga anställningar som pendlar in och ut ur kortvarig arbetslöshet, vilket drar ner de långtidsarbetslösas andel av de ungas sammantagna arbetslöshet. I absoluta tal handlade det om cirka 16 000 personer i landet i åldern 20 till 24 som i februari i år hade varit arbetslösa i mer än ett år (Af). Man kan tycka att siffran trots allt inte är så alarmerande, men dessa ungdomar kännetecknas av att de i mycket hög grad saknar fullständiga

gymnasiebetyg och löper hög risk att bli inlåsta i en marginaliserad position utan fäste på arbetsmarknaden under resten av livet.

I dag hänvisas dessa personer till insatser inom Af:s Ungdomsgaranti, kommunala aktiveringsprogram i anslutning till försörjningsstöd och olika projekt med delfinansiering av Europeiska Socialfonden. Resultaten i form av att individer kommer i reguljär anställning måste betraktas som otillfredsställande. Det är här insatserna behöver förstärkas. Övriga ungdomar som förekommer i arbetslöshetsstatistiken har trots allt tämligen god prognos, åtminstone på några års sikt.

Missuppfattningar om ungdomsarbetslöshetens verkliga omfattning och karaktär är vanliga, även bland människor som i andra frågor är tämligen välinformerade om förhållanden i samhället. Det beror inte bara på att det är så lätt att misstolka och missförstå statistiken. Såväl företrädare för arbetsgivarorganisationer som borgerliga politiker underblåser ofta en skev och felaktig bild av ungas ställning på arbetsmarknaden. Det handlar om den återkommande argumentationen om att turordningsreglerna i LAS bör avskaffas, därför att de sägs stänga ute unga från arbetslivet. Men så ser det inte riktigt ut.

Den uttalade avsikten med turordningsreglerna när de infördes år 1982 var att ge äldre ett lite starkare skydd, därför att – som vi såg ovan – de vid arbetslöshet har svårare att komma i nytt arbete än vad de flesta unga har. Problemet för dessa ungdomar är att de med de extremt liberala regler för tillfälliga anställningar som vi har fått i LAS helt har ställts utan anställningsskydd och tenderar att återfalla i ny, oftast kortvarig arbetslöshet.

Även i den nu pågående avtalsrörelsen försöker arbetsgivarsidan, med benäget bistånd av Centerpartiet och Folkpartiet, utnyttja villfarelser om ungdomsarbetslösheten som ett tillhygge för att driva fram små eller inga höjningar av avtalens lägсталöner, med argumentet att det skulle underlätta för unga att komma in på arbetsmarknaden. Men som statistiken tydligt visar är inte det största problemet för flertalet unga arbetssökande att *få* ett jobb – utan att *behålla* det. Här hjälper inte låga löner. Tvärtom skulle det ytterligare försämra ställningen för det b-lag på arbetsmarknaden som många ungdomar hamnar i under sin långa etableringsperiod i arbetslivet. Man skulle i själva verket bygga in en tröskeleffekt som ger arbetsgivare med tillfälligt anställda ungdomar incitament att successivt byta ut dem som blir äldre och dyrare med yngre, ett mönster som kan iakttas i länder som kombinerar liberala regler för visstidsanställningar med låga men successivt stigande ungdomslöner, till exempel i Spanien.

Man kan på goda grunder misstänka att arbetsgivarorganisationernas avsikter mindre handlar om hulda och idealistiska omsorger om ungdomar och deras ställning på arbetsmarknaden, och mer om en strävan att hålla tillbaka de samlade lönekostnaderna. De lägсталöner det handlar om är nämligen inte särskilda ungdomslöner, som arbetsgivarna försöker ge intryck av, utan golven i avtalen som hela lönestrukturen i en bransch utgår från.

Tyvärr måste man erkänna att efter regeringsskiftet år 2006 har även företrädare för arbetarrörelsen gjort sig skyldiga till att sprida vrångbilder av ungdomsarbetslösheten i en – i och för sig vällovlig men i sammanhanget missriktad – strävan att kritisera regeringen. I korselden mellan denna agitation och kampanjerna från arbetsgivarehåll har sakkunniga och balanserade röster haft svårt att göra sig hörda. Det är allvarligt, därför att om man inte utgår från de verkliga problemen är det svårt att komma fram till en verkningsfull politik för att ta itu med dem.

Om man har bilden av att var femte, fjärde eller tredje helt vanliga unga människa sitter fast i arbetslöshet huvudsakligen på grund av den moderatledda regeringspolitiken, så missar man att det är en väsentligen mindre grupp ungdomar som är i verkliga svårigheter - och det handlar om bristande förmåga att svara mot de växande kraven på dagens arbetsmarknad. Det är en svår och komplex problematik. Vi måste erkänna att vi inte har någon patentmedicin för hur vi kommer till rätta med den. I denna situation kan det vara lämpligt att se sig om och med en smula ödmjukhet försöka lära av vad man gör på andra håll, exempelvis inom EU. Låt oss därför rikta blicken mot Nederländerna.

## ***2. Leerwerkplicht Wer i Nederländerna<sup>1</sup>***

Arbetsmarknaden för unga i Nederländerna uppvisar en hel del gemensamma drag med den svenska, med en tudelning mellan en majoritet av ungdomar som har tämligen lätt att få arbete, visserligen ofta i tidsbegränsade anställningar men inte i samma höga utsträckning som i Sverige, och en mindre grupp med stora svårigheter att ta sig in i arbetslivet.

År 2005 var 6,5 procent av nederländska ungdomar mellan 15 och 24 år varken i arbete eller i utbildning, dvs. ungefär samma andel som vi ovan konstaterade för svensk del. Flertalet i denna grupp saknade fullständiga gymnasiebetyg. Sedan slutet av 1990-talet hade andelen tidiga avhopp från skolan ökat i Nederländerna. Studier visade att de som tidigt lämnade skolan för att gå in i arbetslöshet löpte hög risk för permanent marginalisering.

Utvecklingen uppfattades som hotfull och det uppstod nära nog konsensus i nederländsk politik om behovet av reformer - och anmärkningsvärt nog också en tämligen bred samsyn om inriktningen för dessa.

---

<sup>1</sup> Källa till uppgifterna om *Leerwerkplicht* är huvudsakligen *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes, The Netherlands*, OECD samt OECD Employment Database.



År 2007 utsträcktes den allmänna skolplikten till 18 år. Individer som är yngre och inte har uppnått vad man kallar *startkwalificatie*, vilket motsvarar minimikrav för ett gymnasiebetyg, får helt enkelt inte sluta skolan. I varje kommun etablerades ett centrum till vilket skolorna rapporterar avhopp och omfattande frånvaro, och som har till uppgift att ta initiativ till och koordinera insatser från föräldrar, skola, socialtjänst och andra aktörer, i särskilt besvärliga fall även polisen, för att skolplikten ska upprätthållas.

Samtidigt ökades anslagen tämligen rejält per elev i gymnasieskolorna. Dessa har av tradition yrkeslinjer som i delar består av lärlingsprogram i nära samverkan med branscher, men som även innehåller teoretiska moment vilka ungefär motsvarar de svenska kärnämnen. Cirka 60 procent av de nederländska eleverna går yrkesinriktade linjer, vilket är mer än dubbelt så många som i Sverige, där de yrkesförberedande programmen länge har varit satta på undantag och nu rampo-  
neras av Björklund.

År 2009 kom nästa steg: *Leerwerkplicht Wet - Läropliktslagen*. Den omfattar alla i åldrarna 18 till 27 år som inte uppnått *startkwalificatie*. De erbjuds individuellt anpassad vägledning och vuxenutbildning *eller* arbete i perioder *eller* oftast en kombination. Läroplikten gäller till dess individen har uppnått målet – *startkwalificatie*. Under tiden är deltagaren garanterad ersättning som en rättighet vilken balanserar den obligatoriska skyldigheten att delta i programmet, men om ett erbjudande om arbete avvisas eller personen inte deltar i anvisad utbildning, så kan ersättningen reduceras eller helt hållas inne för kortare eller längre tid.

Programmet genomförs lokalt genom vad som kallas "Kedjan för arbete och inkomst" vilken upprätthålls i samverkan av "Centrum för arbete och inkomst" (statlig myndighet som motsvarar Arbetsförmedlingen i Sverige), Socialförsäkringskontoret (också statligt, motsvarar Försäkringskassan) och primärkommunen. I kedjan ingår organisationer för föräldrastöd och föräldranätverk, skolor, det lokala näringslivet, socialtjänsten, ungdomsmottagningar, sjukvården och polisen.

Insatserna har varit framgångsrika. Sedan de inleddes år 2007 har andelen av de arbetslösa i åldern 20 till 24 år som varit utan arbete i mer än ett år nära halverats, från 21,6 procent år 2006 till 12,8 procent år 2010 (senast tillgängliga uppgifter i OECD:s databas).

Vad som bedöms som framgångsfaktorer av OECD är (1) det handlingskraftiga, samlade greppet av stat, kommuner och inte minst av engagerade aktörer i det civila samhället och näringslivet, något som främjats av bred politisk konsensus över partigränserna, (2) den tydliga fördelningen av rättigheter och skyldigheter för deltagarna, samt (3) den långa, upp till tioåriga programtiden.

Sedan 1970-talets kris har åtskilliga människor i Europa gått från skolan till decennier av vistelse i arbetsmarknadspolitik och offentliga försörjningssystem. Det som är nytt här är inte så mycket vistelsetiden, metoderna eller innehållet i åtgärd-

erna, utan att man redan från början har angett upp till tio år som en tidsram för sammanhängande, uthålliga och långsiktiga insatser för individen med ett bestämt mål – *startkwalificatie*. En annan viktig skillnad är att det handlar om aktivt deltagande på heltid i program för utbildning och arbete.

Denna ansats bedöms ha större förutsättningar för framgång än ett antal på varandra följande mer eller mindre kortvariga åtgärder utan inbördes sammanhang och långsiktig planering, som ofta till följd av administrativt regelstyrda tidsgränser för insatser avslutas innan något mål har uppnåtts - och som varvas med kortare eller längre perioder av passivt understöd.

Balansen mellan skyldigheter - *läroplikten* - och rättigheter - *garantin för aktiva utbildningsinsatser i kombination med arbete samt rätt till ersättning* - motverkar (men undanröjer nog inte helt) risken för att deltagaren hamnar i en beroende och stigmatiserande klientposition som är så vanlig i samband med passiva, behovsprövade försörjningsstöd och *Work first*-inspirerade aktiveringsprogram (t.ex. Fas 3) - och som inte sällan starkt motverkar insatsernas syfte.

Man kan här kanske se en parallell med den tidigare svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken och dess icke-stigmatiserande arbetsmarknadsutbildningar som i sin tid gav god anställningsbarhet åt friställda textil- och varvsarbetare - men den nederländska läroplikten är kanske bättre ägnad att svara mot dagens unga målgrupper och de utmaningar de står inför på arbetsmarknaden.

## *Tidigare utgivna rapporter*

Anders Nilsson & Örjan Nyström, *Ny strategi för jämlikhet* (sept. 2011)  
Anna Johansson, *Obligatorisk valfrihet – Nej tack!* (okt. 2011)  
Gösta Esping-Andersen, *Att investera i barn och utjämna livschanser* (nov. 2011)  
Sofia Jonsson, *Trafficking i Europa* (jan. 2012)  
Erik Bengtsson, *Varför är fackföreningsrörelsen så svag i USA?* (jan. 2012)  
Johan Lönnroth, *Fragment av en hegeliansk historieskrivning över nationalekonomin från svensk horisont* (febr. 2012)  
Roland Kadefors, *Jobba till 75? Om ålder, arbete och pensionering* (mars 2012)

Rapporterna finns att ladda ner kostnadsfritt i pdf-format på:  
[www.tankeverksamheten.se](http://www.tankeverksamheten.se)

Skickar du din e-postadress till [redaktionen@tankeverksamheten.se](mailto:redaktionen@tankeverksamheten.se) så sätter vi upp dig på vår sändlista och du får utan kostnad kommande rapporter direkt i din e-postlåda.

**Anders Nilsson** och **Örjan Nyström** har tidigare bl.a. skrivit böckerna "Den sociala demokratis andra århundrade" (Atlas förlag 2005), "Reformismens möjligheter" (Premiss förlag 2008) och "Den globala utmaningen och jämlikhetens grunder" (Arbetarrörelsens Tankesmedja 2010).



Ansvarig utgivare: Ann-Sofie Hermansson  
[www.tankeverksamheten.se](http://www.tankeverksamheten.se)  
[redaktion@tankeverksamheten.se](mailto:redaktion@tankeverksamheten.se)

ISBN 978-91-87077-07-4