

# Unge og arbejdsløse i Europa – Hvor mange og hvorfor?

Krisen har ramt de europæiske arbejdsmarkeder meget forskelligt. Det gælder også for ungdomsarbejdsløsheden. Hvor store er forskellene på de unges situation i Europa, og hvilke forklaringer er der på, at nogle europæiske unge er langt hårdere ramt end andre?



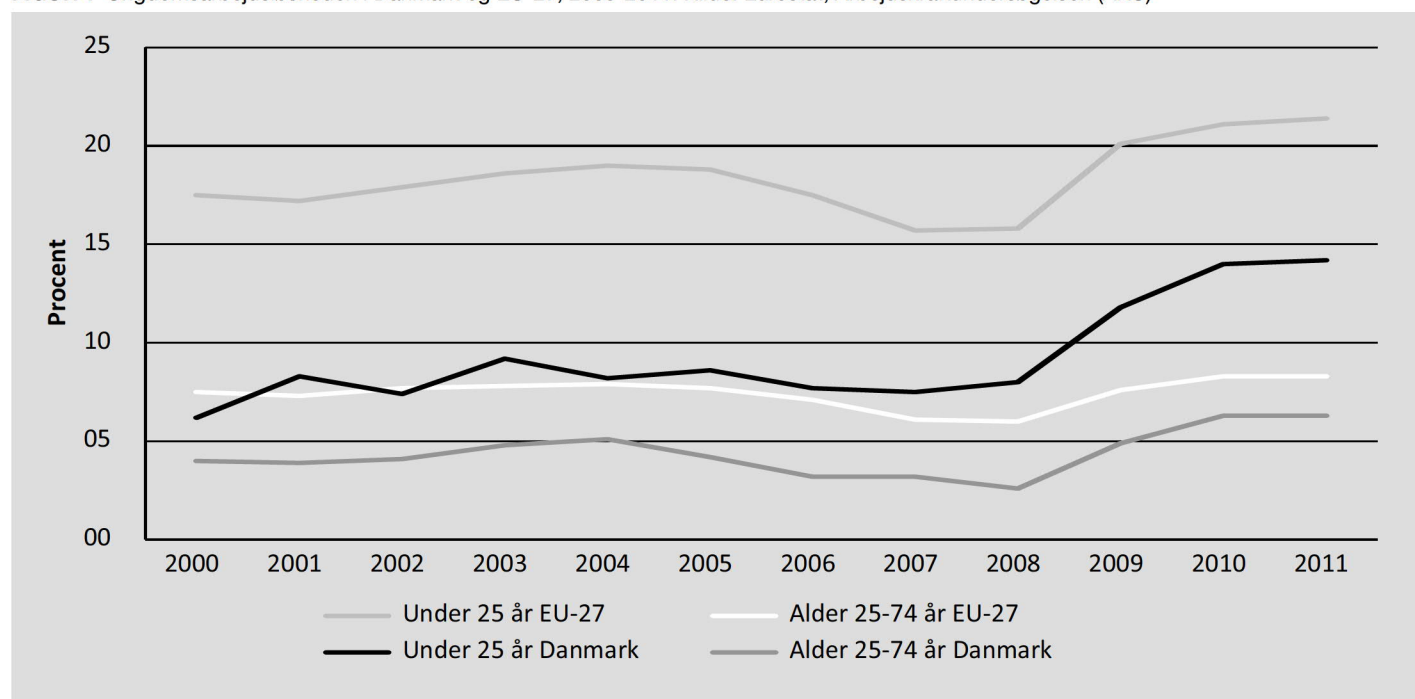
**PER KONGSHØJ MADSEN**

Professor, cand.polit.,  
Center for Arbejdsmarkedsforskning,  
Institut for Statskundskab,  
Aalborg Universitet

Efter at have været forsvundet fra den politiske scene i mere end et årti er ungdomsarbejdsløsheden nu atter røget til tops både på den danske og den europæiske dagsorden. De fleste har også hørt om de lande, hvor udviklingen har været voldsomst – herunder situationen i Spanien med en ledighedsprocent for unge på op mod 50 procent. Samtidig er der – ofte under dramatiske overskrifter om »en tabt generation« - stigende opmærksomhed på varige negative påvirkninger på de arbejdsløse unge. Areffekter af ungdomsledigheder vækker igen bekymring.

Figur 1 viser udviklingen i ungdomsledigheden i EU og i Danmark fra 2000 til 2011. Ungeledigheden er målt som antallet af arbejdsløse unge i forhold til den unge arbejdsstyrke opgjort efter arbejdsstyrkeundersøgelserne. Figuren illustrerer, at ungdomsledigheden både i EU og i Danmark gennem hele perioden ligger markant over ledigheden for de voksne. Den danske arbejdsløshed både for unge og voksne er desuden klart under EU's gennemsnit, selv om forskellen bliver noget mindre efter 2008. Det danske jobmirakel er ikke, hvad det har været. Endelig viser kurverne, hvordan de unges ledighed

**FIGUR 1** Ungdomsarbejdsløsheden i Danmark og EU-27, 2000-2011. Kilde: Eurostat, Arbejdskraftundersøgelsen (AKU)



generelt reagerer noget kraftigere på lavkonjunkturen end de voksnes. Hvor de unges overledighed i EU-27 frem til 2008 lå på omkring 140 procent, er den siden steget til 160 procent. For Danmark er udviklingen mere dramatisk – fra 98 procent til 149 procent.

Formålet med denne artikel er at grave lidt dybere i forståelsen af de unges placering på de europæiske arbejdsmarkeder. Hvilke forklaringer kan gives på de forskelle og ligheder, der observeres? Særligt vil der være fokus på forskellene mellem de nordiske lande indbyrdes og mellem Sydeuropa og Norden. Det skal tilføjes, at artiklen ikke har ambition om at give en egentlig oversigt om effekterne på de unge af den økonomiske krise. For nyere sådanne kan henvises til Bell & Blanchflower (2011) og til bidragene i Price et al (2011). Formålet er i stedet at illustrere en række af de generelle argumenter fra litteraturen med konkrete eksempler.

Endelig kalder problemets alvor også på overvejelser om løsningsmuligheder. De følger sidst i artiklen.

### Hvor mange unge arbejdsløse?

Ikke mindst når formålet er en sammenligning mellem forskellige lande, opstår hurtigt en debat om den mest meningsfulde opgørelse af arbejdsløshed. Dette gælder i særdeleshed, når man betragter ungdomsarbejdsløsheden.

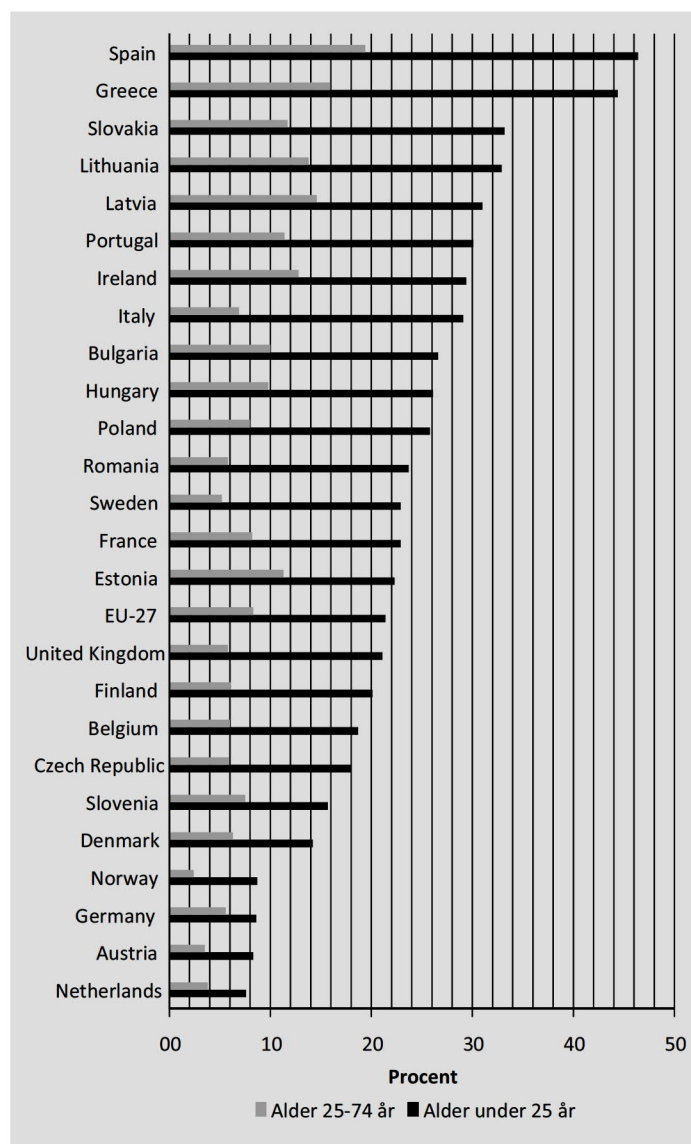
En første iagttagelse er selvfølgelig, at også når det gælder ungdomsledighed, står man over for det velkendte valg mellem på den ene side administrativt baserede ledighedsmål (registreret ledighed) og på den anden side opgørelserne af ledigheden fra den interviewbaserede arbejdsstyrkestatistik (AKU). I komparative analyser er beslutningen dog let. Forskelle i nationale registreringsprocedurer dømmer de administrative opgørelser af banen – også når det gælder de unge. Men arbejdsstyrkestatistikken er ikke uden problemer. Her bliver man regnet som arbejdsløs, hvis man betegner sig selv som aktiv arbejdssøgende og kan tage et job inden for to uger (den såkaldte ILO-definition). Men skal en skoleelev, som melder sig som arbejdssøgende i AKU på grund af ønsket om et job som flaskedreng efter skoletid, virkelig regnes som arbejdsløs? Eller hvad med den studerende, der er på jagt efter et studiejob på deltid? Af samme grund renses studerende nogle gange af ud af ledigheden opgjort efter arbejdsstyrkestatistikken.

Samtidig betyder den store andel af de unge, som er under uddannelse, at den unge arbejdsstyrke opgjort som summen af beskæftigede og ledige udgør en mindre del af det samlede antal unge. En sædvanlig opgørelse af arbejdsløshedsprocenten som forholdet mellem de unge ledige og den unge arbejdsstyrke giver derfor en overvurdering sammenlignet med situationen for de voksne på arbejdsmarkedet. Samtidig er opgørelsen påvirket af uddannelsessystemets indretning. Lande med lærlingeuddannelser (vekseluddannelser) vil have flere beskæftigede unge end lande med rent skolebaserede erhvervsuddannelser og derfor også en større ung arbejdsstyrke. Skævheden falder selvsagt med alderen, efterhånden som uddannelsesandelen af alders-

gruppen bliver lavere. Endelig kan aldersopdelingen diskuteres. Skal der kun ses på de helt unge i alderen op til 24 år, eller skal vi også medregne de »ældre unge« op til 30 år?

Figur 2 illustrerer det traditionelle mål for ungdomsledigheden i form af de arbejdsløse unge som andel af den unge arbejdsstyrke (summen af ledige og beskæftigede) i en række EU-lande. De voksnes ledighed er medtaget til sammenligning.

**FIGUR 2** Ledighed for unge og voksne i en række EU-lande, 2011. Landene er sorteret efter ledigheden for unge under 25 år.



Kilde: Eurostat, AKU

Figur 2 viser de markante forskelle inden for Europa, både når det gælder de unges og de voksnes ledighed. Hårdt ramte er de sydeuropæiske og baltiske lande. Lavest er arbejdsløsheden i Nordeuropa. Men der er også undtagelser. Sverige, Norge og til dels også Finland har en overledighed for unge, som ligger klart over EU's gennemsnit. Det samme gælder Italien. Omvendt ligger ungdomsarbejdsløsheden i Tyskland ikke så langt fra ledigheden for de voksne.



Havde man i stedet målt ungeledigheden i forhold til det samlede antal unge i aldersgruppen inklusive studerende og inaktive ville der stadig være markante forskelle mellem landene, men niveauet fremstår mindre dramatisk. Eksempelvis ville ungeledigheden i Spanien i 2011 falde fra 46 procent til 18 procent som tegn på, at en betydelig del af de unge spaniere er i uddannelse eller af andre grunde ikke angiver at være arbejdssøgende. Derfor indgår de ikke indgår i den unge arbejdsstyrke.

I de senere år er et tredje mål for ungeledigheden blevet stadig mere udbredt. Her er fokus på de inaktive unge, altså de unge, som hverken er i uddannelse eller beskæftigelse. De risikerer derfor helt at miste kontakten til arbejdsmarkedet på længere sigt. Den engelske forkortelse er NEET (Not in Employment, Education or Training), hvilket samtidig – lidt sjusket udtalt på engelsk – giver forkortelsen et sprogligt tvist. Det er de unge, som virkelig har hjælp behov.

Figur 3 viser andelen af inaktive unge for en række europæiske lande i 2009.

Ligesom for de traditionelle mål for ungdomsarbejdsledigheden er der store indbyrdes forskelle mellem landene. Spanien og Italien skiller sig ud med høje andele af inaktive unge i begge aldersgrupper. Omvendt ligger en række nordeuropæiske lande i bund, når det gælder de unges inaktivitet. Men igen er der undtagelser. Sverige og Finland har for eksempel ganske mange inaktive unge.

#### Hvorfor er der forskelle i de unges ledighed?

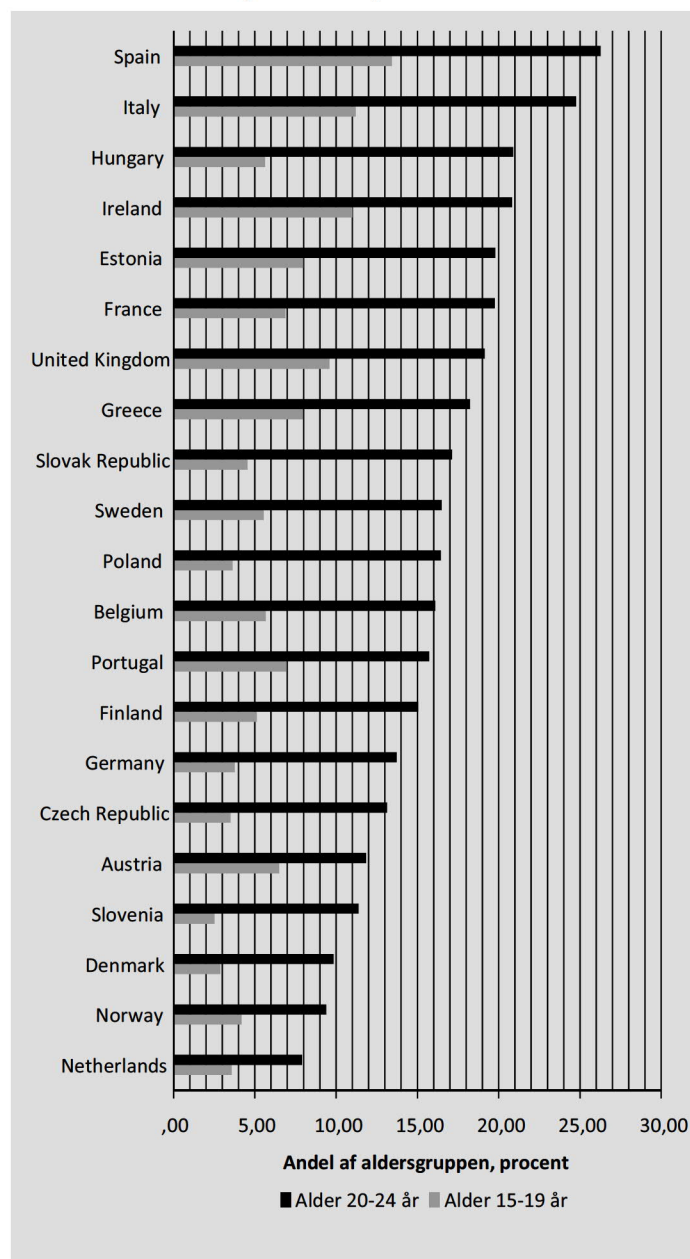
Der findes ikke en enkelt simpel forklaring på de observerede forskelle mellem de unges situation på arbejdsmarkedet, når man kigger på tværs af Europa. Men går man litteraturen igennem, dukker der en række gennemgående ræsonnementer op.

En første iagttagelse er at ungdomsledigheden typisk ligger på omkring det dobbelt af ledigheden for de voksne. Når den generelle ledighed stiger, stiger de unges ledighed derfor også. En umiddelbar forklaring på internationale forskelle i de unges beskæftigelse og ledighed er derfor forskelle i den generelle økonomiske vækst mellem landene. Det fremgår også af figur 2. De lande som har den højeste generelle ledighed har også gennemgående den største ungdomsledighed. Desuden er der en tendens til, at ungdomsarbejdsledigheden i krisetider vokser mere end proportionalt med de voksnes ledighed. Konjunkturfølsomheden er større. Danmark er et klart eksempel herpå, således som det fremgår af figur 1. For det første var faldet i produktion og beskæftigelse i Danmark i de første krisear kraftigere end i mange andre europæiske lande (Madsen, 2011). Dette bidrog i sig selv til en stærk stigning i den danske ungdomsarbejdsledighed. Men som allerede bemærket var stigningen i ungdomsledigheden markant højere end stigningen i den generelle danske ledighed. De danske unge blev ekstra hårdt ramt af krisen.

#### I kø ved stoppestedet

En nærliggende årsag til de unges overledighed og den højere

**FIGUR 3** Andelen af inaktive unge (NEET) i aldersgruppen 15-19 år og 20-24 år i en række europæiske lande, 2009.



Kilde: OECD

konjunkturfølsomhed er, at arbejdsmarkedet i et vist omfang fungerer efter et køsystem. Man kan sammenligne det med den kollektive trafik i en by. Der kører hele tiden busser på ruterne, også i krisetider. Folk stiger af og på undervejs. Der er stadig omsætning på arbejdsmarkedet. Men krisen betyder, at der – billedlig talt – bliver taget nogle busser ud af drift. Der er stadig påstigningsmuligheder, men de bliver færre. Resultatet er kø ved stoppestederne. I køen finder vi blandt andre dem, som skal på bussen første gang, altså de unge. De er ikke alene. I køen finder vi også dem, som er blevet sat af bussen, og som har svært ved at finde en ledig plads igen. Det gælder de kortuddannede, indvandrergupperne og personer med helbredsproblemer, som alle hyppigere ender i gruppen af langtidsledige.



Hvor svært det er for de unge at komme på bussen afhænger naturligvis også af, hvor mange som stiger af ved hvert stoppested. Hvis man har et arbejdsmarked med forholdsvis høj mobilitet mellem beskæftigelse og ledighed, giver det også bedre chancer for de unge. Denne konstatering leder naturligvis til forklaringer på de unges overledighed, der hæfter sig ved den beskyttelse, som de voksne »insidere« nyder i forhold til at miste jobbet (Kahn, 2012). Sydeuropa – og især Spanien – bliver brugt som eksempel på denne mekanisme. Her er der en høj beskyttelse af fastansatte mod at blive afskediget. Opsigelsesvarslerne er lange og der er store krav til de begrundelser, som arbejdsgivere skal give, hvis fyresedlen skal udstedes. Arbejdsgiverne reaktion er naturligvis at ansætte en stor del af de beskæftigede i midlertidige stillinger.

Denne situation medfører højere barrierer for de unge, når det gælder om at få en fast placering på arbejdsmarkedet. I Spanien er andelen af midlertidigt ansatte på omkring en tredjedel. Mange af dem vil være unge. En usikker placering som midlertidigt ansat randarbejdskraft er derfor hverdagen for mange unge spaniere. En højere risiko for at være arbejdsløs er konsekvensen. I denne sammenhæng er der også en karakteristisk forskel på unge i midlertidige stillinger i Sydeuropa og i de nordiske lande. I Sydeuropa angiver en langt større andel af de unge i midlertidig ansættelse, at deres situation er ufrivillig. I Norden er de unge langt oftere midlertidigt ansatte uden at dette er tvungent, men typisk fordi det er en del af et uddannelsesforløb eller et sommerjob (ETUI, 2012:34-35).

Et igangværende forskningsprojekt, som sammenligner de unges mobilitet på arbejdsmarkedet i de nordiske lande og i Sydeuropa er nået frem til, at der på de sydeuropæiske arbejdsmarkeder netop er en stærk alderssegmentering. Alder er her en vigtig uafhængig variabel, når man statistisk skal forklare forskelle mellem bevægelser ind og ud af beskæftigelse og ledighed. En tilsvarende klar sammenhæng findes ikke for de nordiske lande. I Norden spiller mange andre forhold, herunder uddannelsesbaggrund, en rolle for arbejdsmarkedsmobiliteten, men ikke alderen. En nærliggende fortolkning er, at den stærke alderssegmentering på de sydeuropæiske arbejdsmarkeder netop hænger sammen med den stærke ansættelsesbeskyttelse for voksne fastansatte lønmodtagere, der henviser unge til usikre midlertidige ansættelser (Madsen et al., forthcoming).

### Fit for fight?

Diskussionen omkring ansættelsesbarrierer hæfter sig ved forhold på arbejdsmarkedets efterspørgselsside. En anden strømning inden for litteraturen om de unge og arbejdsmarkedet har i højere grad opmærksomheden rettet mod udbudssiden, altså forhold ved de unge selv eller deres uddannelsesbaggrund.

Har de unge for dårlige eller forkerte kvalifikationer i forhold til virksomhedernes behov, vil de naturligvis få sværere ved at opnå beskæftigelse. Det kan skyldes manglende formelle kvalifikationer, men problemet kan også ligge i de »bløde« sociale og personlige kompetencer. Svag arbejdsmarkedserfaring kan også spille en rolle. I nogle af de nordeuropæiske lande med for

en forholdsvis lav ungdomsledighed er det mere udbredt, at de unge kombinerer uddannelse og studier. Danmark og Holland er eksempler herpå, mens erhvervsarbejde blandt unge er mindre udbredt i for eksempel Sverige. Det kan have betydning for overgangen til det voksne arbejdsliv. Tilsvarende synes lande med praksisorienterede erhvervsuddannelser (som Danmark, Tyskland og Østrig) at klare sig bedre end lande med rent skolebaserede systemer (O'Higgins, 2012:15). En mulig effekt kan ligge i de netværk, som den unge kan skabe gennem kombinationen af uddannelse og praktisk erhvervs erfaring. Af samme grund er der i disse år en stigende interesse blandt lande med rent skolebaserede erhvervsuddannelser for at øge praksiselementet. Sverige er et eksempel herpå.

### Andet end økonomi?

Nyere sammenlignende studier af de unges arbejdsmarkedsintegration graver dybere i jagten på forklaringer på forskelle i de unges arbejdsmarkedssituation mellem de nordiske lande indbyrdes og mellem de nordiske lande og Sydeuropa. En første konklusion er, at der ikke findes klar dokumentation for, at simple økonomiske forklaringer som stærke fagforeninger, høje minimumslønninger og forholdsvis generøse dagpenge i sig selv fører til højere ledighed og lavere beskæftigelse for unge. I stedet peger Oloffson & Wadensjö (2011) på betydningen af uddannelsessystemets indretning, arbejdsmarkedspolitikens fokus på opkvalificering og eksistensen af systematiske opfølgningssystemer i overgangen fra skole til arbejdsliv. Heller ikke forskelle i demografisk udvikling, uddannelsesdeltagelse, tilbagetrækningsmønstre for ældre lønmodtagere eller udviklingen i kvindernes erhvervsdeltagelse kan bidrage væsentligt til at forstå forskellene i de unges arbejdsmarkedsdeltagelse i Europa (Contini, 2012:6-16).

Men samtidig er der en slående stabilitet over tid i rangordningen af de europæiske lande i forhold til, hvor godt de unge klarer sig sammenlignet med de voksne på arbejdsmarkedet. Dette fører frem til forklaringer, der fokuserer på underliggende institutionelle og strukturelle karakteristika ved de enkelte lande. Det er velkendt, at forskelle i indretningen af velfærdsstaten, herunder mulighederne for offentlig pasning af børn og ældre, er en vigtig forklaring på kvindernes erhvervsdeltagelse i henholdsvis de skandinaviske lande og Sydeuropa. I forhold til ungdomsarbejdsløsheden – og især langtidsarbejdsløshed blandt unge – er der på samme måde tegn på, at lande med veludviklede aktive arbejdsmarkedspolitikker også skaber større muligheder for unge. Her er forskellene mellem Norden og Sydeuropa markante (Contoni, 2012:19).

Men forklaringerne kan også inddrage andre aspekter end blot særtræk ved velfærdsstaterne. Social kapital i form af tillid ser ud til at spille en positiv rolle for de unges beskæftigelsesmuligheder på samme måde som tillid også inden for flexicurity-litteraturen generelt synes at være en vigtig faktor bag etableringen af velfungerende arbejdsmarkedsinstitutioner (Madsen, 2007). Hertil kommer samspillet mellem de unges arbejdsmarkedsplacering og andre sider af ungdomslivet. Det er et velkendt forhold, at unge i de nordiske lande hurtigt flyt-



ter hjemmefra. I Danmark bor langt de fleste unge for sig selv, når de er fyldt 22 år. I Italien er især de unge mænd lang tid om at rykke ud. Halvdelen bor stadig hjemme, når de fylder 30 (Chiuri & Boca, 2010:397). En forklaring herpå er naturligvis, at manglen på stabil beskæftigelse gør det svært at etablere egen bolig. Men samtidig bliver effekten, at de unges søgemuligheder begrænses geografisk af forældrenes bopæl.

### Areffekter og behovet for aktive indsatser

Risikoen for areffekter af ungdomsarbejdsløshed er veldokumenteret (Scarpetta et al., 2010:16; Bell & Blanchflower, 2011). Også i dansk sammenhæng er der alvorlige areffekter, således som det fremgår af Mie Dalskov Pihls artikel i dette nummer af Samfundsøkonomen. Afeffekterne viser sig både ved øget risiko for ledighed senere i livet og ved lavere lønninger. Derfor får ungdomsarbejdsløsheden i disse år stor politisk opmærksomhed - Ikke alene på de nationale dagsordener men også hos internationale organisationer (OECD, 2010; European Commission, 2011; International Labour Organisation, 2012).

Lader man blikket glide ned over de mange sider med velmente anbefalinger til at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden, er der meget fælles gods. Ikke overraskende står ønsket om en generel forøgelse i den økonomiske vækst højt på listen. Et arbejdsmarked med træk i skorstenen er på mange måder den bedste kur mod de unges ledighed. Der er også megen vægt på reformer af uddannelsessystemerne. Det handler om at undgå blindgyder, om at reducere frafaldet for svage grupper, herunder etniske minoriteter, og om at sikre en bedre sammenhæng mellem uddannelse og arbejdsmarked. Interessen for vekseldannelse og praksiselementer er voksende på alle etager i uddannelsessystemet i de europæiske lande. Generelt er der også enighed om, at et øget uddannelsesniveau er vigtigt på fremtidens arbejdsmarked på trods af den aktuelt høje dimitteringsledighed og debatten om risiko for overuddannelse.

Aktive arbejdsmarkedspolitiske indsatser for unge fremhæves desuden som væsentlige for at hindre unge i at gro fast i langtidsledighed og for at lede dem frem mod fornuftige mere langsigtede uddannelsesvalg. Ungdomsgarantier er atter kommet på banen i mange lande. I en europæisk sammenhæng

fremhæves også mulighederne for en øget geografisk mobilitet for de unge gennem for eksempel styrket arbejdsformidling og lettere adgang til gensidig anerkendelse af kvalifikationer.

Debatten er ikke uden dilemmaer. Evalueringresultaterne fra de aktive programmer er ikke altid imponerende. I forhold til en uddannelsesrettet indsats står diskussionen om balancen mellem tvang og positiv motivation og om hvilke økonomiske vilkår, der skal gælde for de »ældre unge«, der allerede har etableret sig med bolig og familie. Givet at krisen samtidig lægger mere eller mindre selvvalgte begrænsninger på de nationale offentlige budgetter, er der langt mellem de nemme løsninger.

Især i en sydeuropæisk sammenhæng er der tillige en ganske heftig debat om udligning af ansættelsesvilkårene mellem de – typisk voksne – fastansatte lønmodtagere og de unge, som er placeret i marginale positioner i midlertidige ansættelser med høj ledighedsrisiko. En del af debatten er faglig. Kan det dokumenteres, at en nedsættelse af beskyttelsen af de fastansatte medarbejdere skaber bedre adgang for de unge til ordinær beskæftigelse? Vi nærmer os her et af kernepunkterne i »flexicurity-debatten«, hvor Danmark ofte fremhæves som en rollemodel med et forholdsvis lidt aldersopdelt arbejdsmarked. Samtidig er der åbenbare interessekonflikter. De sydeuropæiske fagbevægelser er ikke overraskende uvillige til at opgive de rettigheder for de fastansatte, som de har kæmpet for i generationer. I lyset af de forholdsvis svage sociale sikkerhedsnet, som findes på de sydeuropæiske arbejdsmarkeder, er modviljen forståelig. Krisens massefyringer har selvsagt ikke gjort reformvilligheden større.

Ser man ud over det europæiske politiske landskab er der derfor store – og ofte meget forskellige – barrierer for en effektiv indsats mod ungdomsarbejdsløsheden. Men der er også lyspunkter. Ungdomsarbejdsløsheden er kommet højt på den politiske dagsorden. Både national og internationalt er der fokus på udvikling af initiativer og indsatser. Det manglede også bare, kunne man tilføje. Passivitet vil koste mange år frem i tiden i form mere marginalisering og ringere kvalifikationer for de generationer af unge, som nu betaler en høj pris for den økonomiske krise.

## LITTERATUR

- Bell, David N.F.; Blanchflower, David G. (2011): »Young people and the Great Recession«, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, pp. 241-267.
- Chiuri, M.C.; Del Boca, Daniela (2010): Home-leaving decisions of daughters and sons, *Review of Economics of the Household*, Vol. 8, pp. 393-408.
- Contini, B. (2012): Youth Employment in Europe: Institutions and Social Capital Explain Better than Mainstream Economics, Discussion Paper No. 4718, January 2010, IZA, Bonn
- European Commission (2011): *Youth Opportunities Initiative, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles.
- European Trade Union Institute (ETUI) (2012): *Benchmarking working Europe*, Brussels
- International Labour Office (2012): *The youth employment crisis: Time for action*, Geneva.
- Kahn, L.M. (2012): »Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility«, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 31, No. 1, 94-110.
- Madsen, P. Kongshøj (2007): »Flexicurity – Towards a Set of Common Principles?«, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 23, nr. 4, s. 525-542.
- Madsen, P. Kongshøj (2011): »Flexicurity i modvind – en analyse af den danske flexicurity-model under den økonomiske krise«, *Tidsskrift for Arbejdsliv* 13. årg, nr. 4, pp. 8-21.
- Madsen, P. Kongshøj; Molino, O., Pedersen, J. Møller; Lozano, M. (forthcoming): *The Inter-generational Costs of Flexicurity; Labour Market Transitions of Young Workers in Scandinavian and Southern European Countries*, Working Paper, GUSTO-project ([www.gusto-project.eu](http://www.gusto-project.eu))
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011): *International Migration Outlook 2011*, Paris.
- O'Higgins, N. (2012): »This Time It's Different? Youth Labour Markets During 'The Great Recession'«, Discussion Paper No. 6434, IZA, Bonn.
- Olafsson, J.; Wadensjö, E. (2011): »Social Inclusion for Young People in the Nordic Countries: Similar but Not Identical« i R. Price et al (eds.): *Young People and Work*, Ashgate Publishing Ltd.
- Price, R. et al. (eds) (2011): *Young People and Work*, Ashgate Publishing Ltd.
- Scarpetta, S., A. Sonnet and T. 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, OECD Publishing.