

Peter Håkansson

Ungdomsarbetslösheten – Åttio år med återanvänd arbetslöshetspolitik

Ungdomsarbetslösheten som begrepp uppmärksammades politiskt i början på 1930-talet. De åtgärder som sattes in under 1930-talet – subventionerade arbeten och utbildningsinsatser – kom att dominera åtgärdsarsenalen under lång tid. Även förmedlingsverksamheten diskuterades under 1930-talet och har fått betydelse under senare år.

Peter Håkansson, fil dr, post doc, Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA), Malmö högskola
peter.hakansson@mah.se

”Sänk ungdomslönerna med 25 procent” uppmanade socialminister Jan Björklund kommunerna i mars 2012 (*Dagens Nyheter* 2012a). Björklund menade att det var bättre att ”en 19-åring får ett jobb med en lägre lön än att han går arbetslös med socialbidrag” (*Dagens Nyheter* 2012b). Björklund anslöt sig därmed till en traditionell förklaringsmodell som går att återfinna i

de nationalekonomiska läroböckerna som vi kan kalla för ingångslönemodellen. Den går ut på att individens marginalproduktivitet måste vara högre än (eller lika med) lönen för att individen ska bli anställd. Enligt ingångslönemodellens förklaring är ungdomars marginalproduktivitet generellt låg och anledningen att ungdomar är mer arbetslösa än vuxna beror på att ingångslönerna generellt är för höga i relation till ungdomarnas marginalproduktivitet.¹ Om ingångslönemodellen accepteras som förklaring finns det fyra möjliga policyrekommendationer:

¹ Ingångslönemodellen kan sägas vara en grundläggande neoklassisk läroboksmo-
dell inom nationalekonomi, se bland andra Borjas (1996) eller Björklund (1996). En väl använd introduktionsbok inom nationalekonomi är Eklund (2010). Också där används den neoklassiska modellen, även om andra modeller diskuteras.

1) ingångslönerna sänks, 2) lönekostnaderna sänks (till exempel att arbetsgivaravgifterna sänks för arbetsgivare som anställer en ungdom), 3) subventionerade arbeten (antingen via en direkt lönesubvention till arbetsgivaren eller att staten organiserar motsvarande arbete), 4) individens marginalproduktivitet höjs genom utbildningsinsatser. Mycket tyder på att den tredje policyrekommendationen har dominerat under 1900-talet, men även utbildningsinsatsen har varit omfattande som arbetsmarknadsåtgärd. År 2007 skedde ett trendbrott då arbetsgivaravgiften för ungdomar sänktes, vilket är en åtgärd med inriktning på policyrekommendation två. Däremot har sänkningar av ingångslönerna hittills inte förekommit i någon större utsträckning, åtminstone inte som en uttalad politik.

Den 25 april 2012 kontrade Socialdemokraterna genom att föreslå ett "Utbildningskontrakt för unga". Utbildningskontraktet gick ut på att alla arbetslösa ungdomar utan avslutad gymnasieskola först och främst skulle avsluta gymnasieskolan. Den som var arbetssökande under 25 år (utan gymnasieexamen) skulle erbjudas antingen en kombination av praktik och studier eller studier på heltid. Utgångspunkten var att högutbildade tycktes vara mindre arbetslösa än lågutbildade, vilket ledde till policyrekommendationen att satsa mer på utbildning och målet att alla skulle ha en gymnasieexamen före 25 års ålder (Socialdemokraterna 2012).

Socialdemokraterna anslöt sig därmed till en förklaringsmodell som skulle kunna kallas utbildningsmodellen. Denna förklaringsmodell utgår från att ungdomar antingen har för låg utbildning eller att de har fel utbildning, vilket skulle vara förklaringen till att de är mer arbetslösa än vuxna. Utbildningsmodellen kan möjligen kopplas till teorin om duala arbetsmarknader som utgår från att arbetsmarknaden är uppdelad i en primär- och en sekundärarbetsmarknad. Jobben på sekundärarbetsmarknaden är sämre betalda, tillfälliga, okvalificerade och har lägre social status. Centralt för teorin är att dessa jobb erbjuder små möjligheter till avancemang till arbeten som är bättre betalda och mer prestigefyllda. På sekundärarbetsmarknaden återfinns grupper som är underprivilegierade och/eller har en svagare anknytning till arbetsmarknaden: ungdomar, etniska minoriteter, kvinnor. Den primära arbetsmarknaden, å andra sidan, erbjuder trygga anställningsförhållanden, större krav på yrkeskunskaper och stabila karriärstegar. Enligt teorin om duala arbetsmarknader drabbar arbetslöshet främst den sekundära arbetsmarknaden (Piore 1979, Schröder 1991). Ungdomarna hamnar på den sekundära arbetsmarknaden då de har otillräckliga yrkeserfarenheter och/eller utbildning och kan således inte vara konkurrenskraftiga på primärarbetsmarknaden.

Ett annat sätt att förstå utbildningsmodellen är via humankapitalteorin (Becker 1964). Denna berördes implicit ovan då ungdomarnas marginalproduktivitet och ingångslön diskuterades. Den grundläggande idén inom humankapi-

talteorin är att individens marginalproduktivitet ökar när individen investerar i utbildning. Det betyder således i det här sammanhanget att om marginalproduktivet är för låg i förhållande till lönen, så kan individens marginalproduktivitet höjas genom utbildning. De två förklaringsmodellerna, ingångslönemodellen och utbildningsmodellen, kan sägas sammanfalla genom humankapitalteorin, men deras olika förespråkare tycks trots det stå på olika sidor.

Som den här artikeln ska visa har de två åtgärdstyperna subventionerade arbeten och utbildning dominerat som arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar sedan 1930-talet. Det mest uppenbara sättet att subventionera arbete är via någon form av bidrag (till exempel rekryterings- eller anställningsstöd), men även tillfälliga offentliga arbeten (beredskapsarbeten) som riktas till en speciell grupp kan kategoriseras till denna grupp. Utbildningsåtgärderna var länge yrkesinriktade, men efter hand har även utbildning av mer förberedande slag introducerats. Praktik kan ses som en kombination av subventionerad sysselsättning och utbildning, eftersom denna form innehåller komponenter från båda typerna (Forslund & Vikström 2011).²

Min hypotes är att det finns en påtaglig spårundenhet i arbetsmarknadspolitiken som är svår att bryta. Det finns visserligen exempel på andra teorier som lett fram till andra policyrekommendationer, till exempel med utgångspunkt från den sökteoretiska forskningen (Holzer 1988, Bramoullé & Saint-Paul 2010, Calvo-Armengol & Zenou 2005, Calvo-Armengol & Jackson 2004, Håkansson 2011), men politiken i sin praktiska tillämpning har ofta begränsats till satsningar på förmedlingsverksamheten under Arbetsförmedlingens formella ansvar.³ Det betyder att rekommendationerna stannat vid en formell form av matchning trots att den sökteoretiska forskningen ofta betonat informella nätverk som den mest effektiva sökmetoden. En invändning mot detta påstående skulle naturligtvis kunna vara att satsningar på praktikarbete och liknande kan leda till att individen kan få ett kontaktnät på arbetsmarknaden som kan vara användbart. Det kan naturligtvis stämma, men detta perspektiv har betonats i ganska liten utsträckning.

Även statistisk diskriminering kan diskuteras i detta sammanhang. Statistisk diskriminering innebär att en viss gruppstillhörighet baserad på till exempel etnicitet, genus eller i det här fallet ålder blir en proxy som signalerar lägre produktivitet, eftersom marginalproduktivitet är svår att observera för enskilda individer (Norman 2003). Exempel på åtgärder som kan bryta den statistiska diskrimineringen är olika former av praktikplats eller arbetslivsintroduktion. Med kontakter

² Forslund och Vikström (2011) väljer i sin genomgång av den svenska arbetsmarknadspolitiken att kategorisera praktik som subventionerad sysselsättning.

³ Kompletterande aktörer har visserligen använts, men de agerar fortfarande utifrån ett formellt statligt uppdrag. Huruvida förmedlingsverksamheten drivs av en privat eller statlig aktör är inte poängen här, utan att dessa sökvägar inte är lika effektiva som informella sökvägar, vilket ska visas.

och referenser på arbetsmarknaden kan individen ges en individuell och rättvis bedömning bortom gruppstillhörigheter.

Syftet med den här artikeln är att visa hur ungdomsarbetslöshetspolitiken återanvänts under de senaste 80 åren och att den i huvudsak följt två former av åtgärdsmodeller; subventionerade arbeten eller utbildningssatsningar.

En inte helt okomplicerad fråga i sammanhanget handlar om hur ungdomar ska avgränsas. Generellt handlar artikeln om övergången från skolan till arbetsmarknaden och denna gjordes i allmänhet tidigare förr. Dock använder jag, då det gäller att beskriva olika ungdomsåtgärder, genomgående den åldersklassificering som gjorts för respektive åtgärd. Ålderskategoriseringen kan därigenom bli något flytande.

Ungdomsarbetslösheten under 80 år – en kort beskrivning

Ungdomsarbetslösheten som politisk fråga har en relativt lång historia, även om intresset för frågan tycks ha gått i vågor. Ungdomsarbetslösheten som strukturellt fenomen började diskuteras i slutet av 1920-talet (Schröder 1991). Under hela 1930-talet tycks frågan ha stått på den politiska agendan, för att avsomna från 1940-talet fram till 1970-talet. Då fick den ny fart, bland annat i form av diskussioner om ungdomsgaranti (infördes i Göteborg 1977) och senare beslut i riksdagen om bland annat Ungdomslag (infördes 1 januari 1984) (Hallström 1989, Hörte 1979, Schröder 1991).

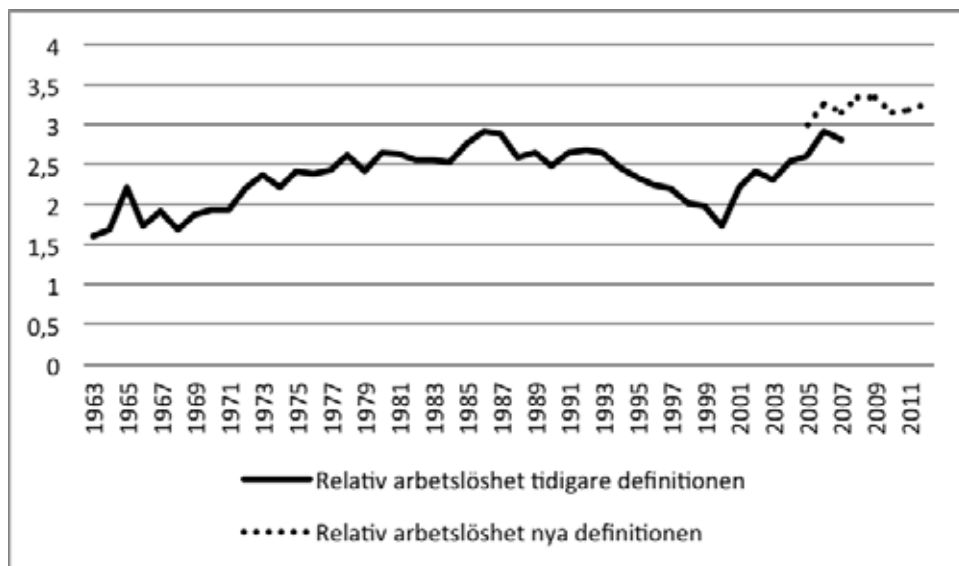
Anledningen till att den politiska diskussionen gått i vågor är naturligtvis den faktiska utvecklingen av ungdomsarbetslösheten. Ett sätt att studera ungdomsarbetslösheten är att analysera den i relation till vuxnas arbetslöshet; den relativa ungdomsarbetslösheten. Detta mått ger en bild av i vilken grad ungdomar ”missgynnas” på arbetsmarknaden relativt vuxna. Arbetslösheten var visserligen hög på 1930-talet, men den relativa ungdomsarbetslösheten var låg. I november 1933 var arbetslösheten bland manliga löntagare (21–25 år) 14,4 procent, men arbetslösheten bland män över 26 år var 12,3 procent, vilket innebar att den relativa ungdomsarbetslösheten endast var 1,17. Arbetslösheten bland män 16–20 år var dock lägre, 12,5 procent (SOU 1934:11).⁴

Den relativa ungdomsarbetslösheten under 1930-talet kan framstå som låg då den jämförs med dagens förhållanden. *Figur 1* visar den relativa ungdomsarbetslösheten åren 1963–2012. Som figuren visar var den relativa ungdomsarbetslösheten relativt låg fram till början av 1970-talet. Även arbetslöshetstalen för ungdomar respektive vuxna var låga. Fram till början på 1970-talet var ungdomsarbetslösheten (20–24 år) cirka 2–3 procent och arbetslösheten för 25–64 åringar cirka 1–1,5 procent. Under slutet av 1970-talet ökade ungdomsarbetslösheten,

⁴ Arbetslösheten mättes i SOU 1934:11 endast för manliga löntagare.

men de vuxnas arbetslöshet låg relativt stilla. Som jag ska visa senare var det under 1970-talet som diskussionen om ungdomsarbetslösheten på nytt kom upp på den politiska agendan.

Figur 1. Relativ ungdomsarbetslöshet 1963–2012. Ungdomars arbetslöshet (20–24 år) i relation till 25–64-åringars arbetslöshet, tidigare definition resp ny definition.



Not: I SCBs nya definition räknas heltidsstuderande arbetssökande som arbetslösa, till skillnad mot den tidigare definitionen där de räknades som studerande. Denna förändring gjordes för att uppnå större samstämmighet med övriga EU-länder som använder denna definition.

Källa: Egna beräkningar med utgångspunkt från SCB, Sveriges statistiska databas, Arbetskraftsundersökningarna (AKU)⁵

1930-talets diskussioner om utbildning och beredskapsarbeten

Till följd av det ökade intresset för ungdomsarbetslösheten från slutet av 1920-talet tillsatte regeringen 1931 fem sakkunniga för att utreda behovet av yrkesutbildning och särskild arbetsförmedling för unga. De tog namnet *1931 års ungdomsarbetslöshetsakkunniga* och avlämnade samma år ett förslag om reservarbete varvat med utbildning för unga arbetslösa. Förslaget avsågs av riksdagen. Två år senare, 1933, antogs dock ett förslag från utredningen om utökad kursverksamhet för arbetslösa ungdomar (Schröder 1991). Krisuppgörelsen med Bondeför-

⁵ För 1963–1969 används SCBs Statistiska tabeller Reviderad bearbetning av arbetskraftsundersökningen 1974:15, 1973:18, 1972:25, 1972:16, 1971:22, 1971:23, 1972:43.

bundet våren 1933 ledde allmänt fram till att den så kallade ungdomshjälpen utvidgades. Hjälpen kunde utgå i form av understöd eller kursverksamhet, och från 1933 fanns även en ny form som inrättades genom krispolitiken: frivillig arbetstjänst (Öhman 1970).

1934 års *ungdomsarbetslöshets*sakkunniga presenterade sitt betänkande i mars 1934. I betänkandet presenterades förutom en relativt omfattande beskrivning av ungdomsarbetslöshetens omfattning och karaktär ett antal förslag till åtgärder. Dessa åtgärder kan delas in i två olika kategorier: 1) olika former av utbildning, 2) ungdomsreservarbete för ungdomar 16–21 år (SOU 1934:11). En fråga som diskuterades i 1934 års utredning var ”Kursverksamhet utom eller inom ramen för den ordinarie skolorganisationen” (SOU 1934:11, s 56) som omfattade utbildning för arbetslös ungdom inom den ordinarie skolorganisationen. Utredningen föreslog att den kursverksamhet som bedrevs i arbetslöshetskommissionens regi skulle utvidgas samt att stödet till folkhögskolor och andra undervisningsanstalter skulle utökas. En ny form av reservarbeten, ungdomsreservarbetena, skulle vända sig till ungdomar 16–21 år, men kunde vara öppna för ungdomar upp till 25-årsåldern. Arbetsveckan skulle vara 48 timmar och bestå till hälften av utbildning och till hälften av arbete (Schröder 1991).

Adolf Wallentheim, som var sekreterare och sakkunnig i utredningen, menade att på längre sikt var en förbättrad arbetsförmedling viktig. Han menade att en särskild ungdomsförmedling, knuten till lokala och centrala arbetslöshetsorganisationer och skolmyndigheten, borde inrättas. Wallentheim ansåg att man däri-genom skulle kunna ”komma tillrätta med det rekommendationssystem genom släktingar och ’bekanta’ som nu i så hög grad florerar” (Wallentheim 1934, s 35). Han identifierade således nätverk som en faktor för anställning, men ansåg att detta borde undvikas och kunde administreras bort genom en god planering och förbättrad arbetsförmedling.

Schröder (1991) påpekar i sin avhandling att ungdomsarbetslöshet definierades på 1930-talet drabba *män* mellan 15 och 26 år. Vid denna ålder kunde reducerat kontantunderstöd utgå och den arbetslöse hänvisas till reservarbete. Som Schröder påpekar uttalades det inte tydligt i texterna att det endast handlade om män. Arbetsuppgifterna som nämns är dock typiskt ”manliga” enligt Schröder. Dessa uppgifter var till exempel skogshuggning eller vägarbete. Vidare påtalades att alla ungdomar skulle ha fullgjort värnplikt (vilket endast gällde män på 1930-talet) och de statistiska uppgifterna avsåg endast män, vilket visades ovan (Schröder 1991).

1930-talet och det institutionella paradigmet

Lena Schröder (1991) menar att 1930-talets diskussioner ska förstås och tolkas som en del av ett institutionellt paradigm och teorin om duala arbetsmarknader.

Enligt Schröder ska det institutionella paradigmet ses kontradiktoriskt till jämviktsparadigmet (där ingångslönemodellen ingår). Ungdomarna är utestängda från den primära arbetsmarknaden, som domineras av yrkesskickliga arbetare, och hänvisas i stället till okvalificerade och tillfälliga jobb utan framtidsutsikter på den sekundära arbetsmarknaden. Enligt Schröder beror det på att ungdomarna inte anses ha tillräckliga yrkeserfarenheter för att vara konkurrenskraftiga på den primära arbetsmarknaden. En alternativ förklaring skulle vara att ungdomarna själva föredrar mer tillfälliga anställningar, då de inte bestämt sig för vad de vill göra i framtiden.

Schröder menar att diskussionen under 1930-talet till stor utsträckning kom att handla om att ungdomar inte kunde få arbete som yrkesarbetande, utan var hänvisade till arbetslöshet eller ”springpojksjobb”, så kallade *blind-alley jobs*. Det var alltså bristen på yrkesutbildning som var den främsta orsaken till att ungdomar var arbetslösa enligt dåtidens diskussion. Utbildningsfrågan diskuterades alltså mycket under 1930-talet. Som vi har sett (och kommer att se) har utbildning varit ett återkommande inslag i arbetslöshetspolitiken för unga.

1950- och 1960-talen – teknik och ekonomisk effektivitet

Diskussionen om arbetslösheten kom att avta avsevärt efter 1930-talskrisen. Enligt Schröder (1991, s 1) ”ägnades ungdomsarbetslösheten inte något större intresse förrän mot slutet av 1970-talet”. Att hitta belägg för detta är dock något svårare. Det finns ett metodologiskt problem att försöka belägga att något inte finns. Förutom att referera till Schröder, som är en andrahandskälla, har jag gått igenom en del offentligt tryck från 1950- och 1960-talen.

I Yrkesutbildningsutredningen från 1954 berördes inte ungdomsarbetslösheten alls. Detta kan jämföras med diskussionerna på 1930-talet då yrkesutbildning sågs som ett sätt för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden (från sekundärarbetsmarknad till primärarbetsmarknad enligt Schröders terminologi) och ansågs således vara en åtgärd mot ungdomsarbetslöshet. I utredningen 1954 påtalas i stället att ”teknikens utveckling, omläggningar i arbetets organisation och människans förändrade ställning i produktionsprocessen medför krav på en förändring också av yrkesutbildningen.” (SOU 1954:11, s 12).

Utredningen fokuserade således på den tekniska omställningen i näringslivet och ekonomisk effektivitet. Man menade att arbetslivet hade blivit mer tekniskt komplicerat och ställde högre krav på utbildning. Vidare påtalades även att husmoderns yrkesskicklighet är ”av stor ekonomisk betydelse för hemmet. Husmödrarna svarar som konsumentgrupp för de sammanlagt största inköpen” (SOU 1954:11, s 12). En kommentar till detta är att det är intressant att se att det är ekonomisk effektivitet som prioriteras och inte möjligheten att lösa sociala problem (till exempel arbetslöshet) eller jämställdhet som hade kunnat vara

möjliga mål. Utredningen menade dessutom att yrkesutbildningen inte endast skulle rikta sig mot de kvalificerade yrkesarbetarna utan var tvungen att vända sig mot grupper som behövde utbildning av skiftande art och grad.

Enligt utredningen skulle yrkesutbildningen ha två uppgifter. Den första var att den skulle förse näringslivet med utbildad arbetskraft. Häri låg frågan om den tekniska omställningen och ekonomisk effektivitet. Den andra uppgiften handlade om att

... hjälpa ungdomen att anpassa sig och finna tillfredsställelse i arbetet, att förstå arbetets betydelse för individen och för samhället, att genom en planmässig lärogång ge den rent tekniska yrkesskickligheten samtidigt som den utvecklar omdömet, ansvarskänslan och förmågan att arbeta självständigt tillsammans med andra, d.v.s. bidrar till personlighetens framväxande. (SOU 1954:11, s 12)

Vare sig ungdomsarbetslöshet eller ungdomars etablering på arbetsmarknaden nämndes således i utredningen. I stället handlade yrkesutbildning här om att den skulle bidra till personlighetsutveckling och vara karaktärsdanande.

1970- och 1980-talen – ungdomsgaranti och ungdomslag

Under 1970-talet startade återigen en politisk debatt om ungdomsarbetslösheten. Den största anledningen var troligen att ungdomsarbetslösheten *de facto* ökade. En del av de åtgärdsförslag som förekom på 1930-talet dammades av och återanvändes där så var möjligt. Det gällde diskussionen om gymnasieskolans roll och en satsning på utbildning för att motverka ungdomsarbetslöshet. Under 1970-talet innebar det en diskussion om reformering av gymnasieskolan (som infördes 1971) och SIA-reformen (Skolans inre arbete). Idén att satsa på utbildning byggde – precis som Socialdemokraternas förslag hösten 2012 – på observationen att arbetslösheten var lägre bland de grupper som hade längre utbildning (Blomsterberg 1986).

Diskussionen om ungdomsgaranti kom som ett Folkpartiutspel 1973 och senare som en Folkpartimotion 1975. Förslaget gick ut på att alla ungdomar skulle garanteras jobb, utbildning eller praktik. Folkpartiet föreslog vidare en utbyggnad av arbetsförmedlingarna och att ”Alla lediga platser hos arbetsgivare med mer än tio anställda måste i alla län anmälas till arbetsförmedlingen. Det ska också gälla praktikplatser och tillfälliga arbetsuppgifter.” (Riksdagens protokoll 1975/76:70, s 103)

I januari 1977 beslutade Göteborgs kommunfullmäktige att införa en ungdomsgaranti. Idén gick ut på att samordna insatserna från kommunens olika organ och länsarbetsnämnden. Åtgärden innebar i korthet en kombination av tio-

veckorskurser och beredskapsarbeten. Trots att insatsen gav relativt blygsamma resultat kom den successivt att utökas och permanentas (Vestholm 1979).

I början av 1980-talet ökade återigen ungdomsarbetslösheten. Till en början prioriterades åtgärder för 16–17-åringarna. År 1980 infördes introduktionsprogram om upp till fyra veckor och yrkesintroduktion om upp till 40 veckor. *Ungdomsplats* infördes under hösten 1981, vilken skulle vara ett komplement till andra åtgärder för ungdomar under 18 år. Åtgärden innebar att staten lämnade bidrag (75 kronor per dag) till ungdomsplats om lön och andra anställningsförmåner stod i relation till den centrala överenskommelse som arbetsmarknadens parter träffat. Avtalet innebar att ungdom under 18 år fick en lön på 85 kronor om dagen. I övrigt gällde kollektivavtalet för åtgärden. Ungdomsplatsen var tidsbegränsad till sex månader, men kunde förlängas om synnerliga skäl förelåg. Den låga ersättningen innebar en viss kritik och kom även att diskuteras i riksdagen (Riksdagens protokoll 1982/83:148, Regeringens proposition 1982/83:100, bilaga 10). Efter 1983 kom åtgärden att kombineras med det kommunala uppföljningsansvaret och innebar att skolstyrelsen i respektive kommun fick ansvaret att anvisa ungdomarna till åtgärden. Då avskaffades formerna arbetslivspraktik och yrkesintroduktion, vilka således ersattes med ungdomsplats.⁶

Det faktum att åtgärden ungdomsplats överfördes till skolstyrelsen visar att åtgärderna klassades som utbildningsprogram och inte som arbetsmarknadsåtgärder. Frågan hanterades av utbildningsdepartementet och föredrogs i utbildningsutskottet (Utbildningsutskottets betänkande 1982/83:21). Vidare innebar den låga ersättningen ett brott med tidigare praxis som innebar att ersättning skulle utgå enligt gängse lönenivå på arbetsmarknaden.

Åtgärden *ungdomslag* beslutades av riksdagen i december 1983 och började gälla från och med 1 januari 1984. Åtgärden gick ut på att alla ungdomar 18–19 år som inte hade annan försörjning fick arbeta i offentlig sektor som ”biträden i arbeten som utförs åt arbetsgivaren och uträttar andra nyttiga sysslor som annars inte skulle ha blivit uträttade” (SFS 1983:1070, § 1). En person som omfattades av ungdomslag arbetade halvtid, det vill säga fyra timmar om dagen under fem dagar i veckan, om inte arbetsvillkoret i A-kassereglerna var uppfyllt. Ersättningen var högre i ungdomslag än vad den var i ungdomsplats, men tiden var kortare och omfattade, som nämnts, endast fyra timmar. Detta faktum tilldrog sig kritik i riksdagen från samtliga riksdagspartier (Hallström 1989). Ungdomslagen avskaffades 1 juli 1989 och ersattes med inskolningsplatser.

⁶ Begreppet *ungdomsplats* ingick i kommunernas uppföljningsansvar för ungdomar under 18 år. Se vidare SFS (1983:583) samt Regeringens proposition 1982/83:100, bilaga 10.

1990- och 2000-talen – kommunala ungdomsprogram

Under 1990-talet accentuerades antalet åtgärder. Ungefär vartannat år infördes en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd för ungdomar. *Tabell 1* sammanfattar de åtgärder som infördes under 1990-talet.

Tabell 1. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 1990-talet

Åtgärd	Infördes år
Ungdomspraktik	1992
Ungdomsintroduktion	1994
Datortek	1995
Kommunala ungdomsprogrammet (KUP)	1995
Ungdomsgarantin (UG)*	1998

Källa: Schröder (2000)

* Terminologin har varierat över åren. I början av ungdomsgarantins karriär kallades den "utvecklingsgaranti" (se bland andra Statskontoret 2001).

Den 1 oktober 1995 fick kommunerna möjlighet att överta ansvaret för arbetslösa ungdomar upp till 20 år i det kommunala ungdomsprogrammet (KUP).⁷ Kommunerna kunde då "frivilligt" sluta avtal med länsarbetsnämnden om att ordna sysselsättning som skulle underlätta ungdomens inträde på arbetsmarknaden. Sysselsättningen skulle vara på heltid och kommunen fick ersättning från staten. I praktiken blev det dock ett tvång för kommunerna att teckna avtal, eftersom ungdomar under 20 år från och med 1 oktober 1995 inte hade rätt till statliga arbetsmarknadsåtgärder. I februari 1996 hade alla kommuner slutit avtal med staten.

Verksamheten innebar att kommunen anordnade praktik eller annan verksamhet på heltid för de arbets sökande ungdomar som arbetsförmedlingen anvisade. Programmet skulle innehålla kommunala individriktade insatser med möjlighet till praktik på en arbetsplats kombinerat med utbildningsinslag. Syftet var att ge utbildnings- eller yrkeserfarenhet som skulle kunna motivera till fortsatta studier. Deltagarna i KUP fick ersättning av kommunen och respektive kommun beslutade hur stor ersättningen skulle vara. Ett argument för att flytta ansvaret till kommunerna var att arbetsförmedlingarna inte klarade av att erbjuda arbetsmarknadspolitiska åtgärder till alla arbetslösa. För att kunna erbjuda även de yngsta ungdomarna åtgärder flyttades således ansvaret till kommunerna.

⁷ Lag 1995:706 och senare Lag 2000:625. Genom införandet av Lag 2000:625 om arbetsmarknadspolitiska program, som trädde i kraft den 1 augusti 2000, upphävdes lagen 1995:706 om kommunernas ansvar för ungdomar. Lag 2000:625 har dock samma lydelse.

Ungdomsgarantin (UG) infördes 1 januari 1998 och gick ut på att kommunerna kunde teckna avtal att ta över ansvaret för långtidsarbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år (Lag 1997:1268). Idén var att kommunen tog över ansvaret för de ungdomar 20–24 år som arbetsförmedlingen inte lyckats anvisa arbete, reguljär utbildning eller något lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program inom 90 dagar. Kommunen fick ersättning från staten för de ungdomar som deltog i åtgärden. Även inom UG var tanken att utbildning och praktik skulle kombineras, men det var praktik som kom att bli den vanligaste verksamhetsformen. Från statens sida var kravet på verksamheten att den skulle vara utvecklande och kompetenshöjande samt att den bedrevs på heltid i maximalt tolv månader (Statskontoret 2001).

KUP och UG avskaffades den 1 december 2007 då en ny åtgärd för ungdomar 16–24 år infördes, nämligen den så kallade *Jobbgarantin för ungdomar*. Denna åtgärd innebar att staten och den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen åter fick ansvar för arbetsmarknadspolitiken för ungdomsgruppen. Åtgärden gäller fortfarande i dag (2014) och tanken är att ungdomar som varit inskrivna på arbetsförmedlingen i tre månader omfattas av jobbgarantin. Åtgärden ska börja med en period av intensifierat stöd och uppföljning av deltagarens arbetssökande och därefter övergå till insatser som kan vara praktik eller utbildning. Ersättningen ska vara så pass låg ”att den inte avhåller ungdomar från att välja reguljära studier framför arbetslöshet” (Regeringens proposition 2006/07:118, s 1). Längden på deltagande i åtgärden begränsades till 15 månader.

Under 2007 trädde en rad reformer i kraft som gick ut på att sänka lönekostnaden för bland andra ungdomar. Den 1 januari 2007 infördes nystartsjobb som gick ut på att öka möjligheterna för dem som stod långt utanför arbetsmarknaden. För ungdomar 20–24 år innebar det att de skulle ha varit arbetslösa minst sex månader. Stödet gick ut på att arbetsgivaren skulle få en skatterabatt motsvarande arbetsgivaravgifterna. För ungdomar skulle detta stöd utbetalas under ett år, men för andra grupper kunde stödet utbetalas under längre tid (Regeringens proposition 2006/07:1).

Den 1 juli 2007 infördes även en generell nedsättning av socialavgifterna för alla ungdomar 18–24 år. Arbetsgivaravgifterna sänktes därmed för ungdomar från 32,4 procent till 21,3 procent (Regeringens proposition 2006/07:84). Den 1 januari 2009 förstärktes reformen ytterligare då sänkningen nu kom att utvidgas till att omfatta alla ungdomar under 26 år. Vidare sänktes socialavgifterna till 15,49 procent, vilket innebar en sänkning med 5,81 procentenheter. För de nya åldersgrupperna innebar reformen en sammanlagd sänkning med 16,93 procentenheter av arbetsgivaravgifterna (Regeringens proposition 2008/09:7).

Kritiken av den generella sänkningen av socialavgifterna har dock varit ganska omfattande. Bland annat skriver Institutet för arbetsmarknads- och utbildnings-

politisk utvärdering (IFAU) i sitt remissyttrande till ”Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga”:

På lång sikt har dock generella arbetsgivaravgiftssänkningar troligen försumbara effekter på sysselsättningen eftersom de sänkta arbetsgivaravgifterna huvudsakligen ger upphov till högre löner och att lönekostnaderna, och därmed sysselsättningen endast påverkas marginellt. (IFAU 2008, s 1)

Dock påtalar IFAU att det finns vissa fördelar med en generell åldersbaserad sänkning, då den sannolikt blir mindre administrativt krånglig och att åtgärden inte blir ”stigmatiserande” för den arbetslöse då den gäller alla ungdomar.

Generellt har under de senaste åren ett visst ökat fokus lagts på förmedlingsverksamhet. Vissa förändringar har även skett då förmedlingstjänsterna upphandlats av privata aktörer och traditionell verksamhet kompletterats med så kallade jobbcoacher (Forslund & Vikström 2011). Effekterna av jobbcoachningen har utvärderats av IFAU, vilka fann att coachningen generellt haft små effekter, men att deltagarna var nöjda. Effekten på sysselsättningen har varit störst för kvinnor, korttidsarbetslösa, eftergymnasialt utbildade och utomnordiskt födda. Ett år efter coachningens början hade dessa grupper cirka 4 procent högre övergång till arbete. För ungdomsgruppen 20–25 år var dock effekten mycket mindre, 1,7 procent (Liljeberg m fl 2012).

Slutsatser: Vad har vi lärt?

Under de 80 åren med ungdomsarbetslöshet som en politisk fråga är det utbildning, subventionerade arbetstillfällen eller en kombination av de båda i form av praktik som framträtt tydligare än andra. Ett perspektiv som kan användas är att koppla åtgärderna till den neoklassiska teorin om marginalproduktivitet. Om individen har för låg marginalproduktivitet i relation till lönen kan antingen lönen/lönekostnaden sänkas på olika sätt eller produktiviteten höjas genom utbildning. Men det kan självklart finnas alternativa glasögon också. Ett sätt är att se praktik eller subventionerat arbete som ett sätt att komma in på arbetsmarknaden och skaffa sig ett nätverk. När det gäller att analysera utbildning kan detta göras utifrån teorin om duala arbetsmarknader.

De tydligaste exemplen på subventionerat arbete har varit i de fall där det utgått bidrag till privata arbetsgivare då de anställt ungdomar. Det har gällt rekryteringsstöd eller ungdomsplats, men även tillfälliga offentliga arbeten (beredskapsarbeten) som är riktade till speciella grupper kan karakteriseras som subventionerade arbeten (Forslund & Vikström 2011).

Den generella sänkningen av socialavgifter för ungdomar 2007 innebar ett brott med tidigare arbetsmarknadspolitik när det gäller subventionerade arbeten.

Den tydligaste skillnaden mot tidigare var att reformen innebar en generell sänkning av lönekostnaden. Politiken hade tidigare varit inriktad på subventionerade arbeten och omfattat grupper som uppfyllt speciella kriterier. En annan skillnad var avsaknaden av de tidsbegränsningar som tidigare åtgärder har innehållit. När det gäller sänkningen av socialavgifterna är tidsbegränsningen endast den som gäller för ålderskategorin, det vill säga den sänkta socialavgiften gäller fram till dess att individen fyllt 26 år.

Utbildning som en åtgärd för att motverka ungdomsarbetslöshet har varit vanligt förekommande. Den har använts både inom den traditionella arbetsmarknadspolitiken, i form av arbetsmarknadsutbildning, och inom den reguljära utbildningspolitiken. Utgångspunkten har varit att skolan har misslyckats ge de arbetslösa ungdomarna den utbildning som krävs för att platsa på arbetsmarknaden. Paradoxen är dock att dagens ungdomar är mer välutbildade än tidigare, men även mer arbetslösa (Håkansson 2011).

En kritisk fråga i sammanhanget kan därför vara om massutbildning verkligen leder till minskad ungdomsarbetslöshet. Slutsatsen bygger på observationen ju högre/längre utbildning en individ har, ju lägre risk att bli arbetslös. Men som bland annat Boudon (1982) har visat kan massutbildning leda till att ribban totalt sett höjs, vilket är negativt för den enskildes attraktionskraft på arbetsmarknaden och som då måste utbilda sig mer. Resultatet blir att arbetskraften blir överutbildad för de arbetsuppgifter som ska utföras (se även Tåhlin 2007). Detta perspektiv kan dock ifrågasättas. Så har till exempel Åberg (2004) visat att höglönejobben har ökat och låglönejobben har minskat sedan slutet av 1970-talet.

Vilken effekt har då dessa åtgärder haft? Vad säger utvärderingsforskningen? Till Långtidsutredningen 2011 gjorde Anders Forslund och Johan Vikström en sammanfattning av utvärderingsforskningens erfarenheter och arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättningen och arbetsmarknaden. De menade, precis som Calmfors m fl (2001, 2002, 2004), att för subventionerade anställningar är effekterna bäst för de program som mest liknar ordinarie anställningar och det motsatta gäller för de program som låg långt från ett normalt arbete. En tolkning av detta resultat kan vara att när en person introduceras i ett arbete som ligger närmare ett riktigt jobb blir det tydligare att detta blir en riktig introduktion på arbetsmarknaden, med allt vad det innebär med att utveckla nätverk och få referenser på arbetsmarknaden. Å andra sidan, vilket Forslund och Vikström påpekar, finns det ett potentiellt problem med dessa åtgärder då de förefaller ha störst undanträngningseffekter.

Några utvärderingar har gjorts när det gäller ungdomsåtgärder. Larsson (2003) utvärderade insatser för ungdomar i arbetsmarknadsutbildning och ungdomspraktik under 1990-talets första år. Hon fann att de ungdomar som deltog i åtgärderna fick både lägre inkomster, lägre sannolikhet att befinna sig i arbete och

lägre sannolikhet att påbörja studier än öppet arbetslösa ungdomar. Carling och Larsson (2005) studerade effekterna av Ungdomsgarantin, men fann ingen effekt på flödet från arbetslöshet till arbete. Denna nolleffekt var summan av två motverkande effekter: de ungdomar som var föremål för garantin kom snabbare i arbete innan de hann omfattas av garantin. Däremot tenderade de som väl hade hamnat i garantin att bli inlåsta. Motsvarande effekter fann även Forslund och Nordström Skans (2006). Den menade att ”annonseringseffekten”, det vill säga att individen vet om att man blir föremål för garantin inom 100 dagar, har haft en positiv effekt. Samma studie visade även att Arbetsförmedlingens program (AMU och arbetspraktik) ledde till jobb i större utsträckning än Ungdomsgarantin. Författarna drog därför slutsatsen att den statliga arbetsmarknadspolitiken fungerade bättre än kommunala insatser för unga.

När det gäller förmedlingsinsatser menar Forslund och Vikström att de, generellt sett, kan öka sysselsättningen, särskilt om de kombineras med kontroll. De menar att ökat stöd och rådgivning tillsammans med ökad kontroll förefaller skapa en god mix av utökat stöd och djupare uppföljning och att det därför ”finns all anledning att tro att den ordinarie förmedlingsverksamheten på arbetsförmedlingen är en viktig och fungerande del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken” (Forslund & Vikström 2011, s 71). Man kan trots det generellt ifrågasätta effektiviteten i Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet då man analyserar hur nyanställda fick information om sitt nya jobb. Arbetsförmedlingen har i Lämnat-undersökningen frågat de som varit inskrivna på arbetsförmedlingen, men som lämnat till följd av att de fått ett jobb, hur de fått information om sitt nya arbete. Under perioden 2006–2011 svarade cirka 20 procent att de fått informationen via arbetsförmedlingen, medan cirka 45 procent svarade att de fått informationen via personliga kontakter (vänner och bekanta eller att arbetsgivaren tog kontakt). När det gäller ungdomar (19–24 år) är andelen som fick information via personliga kontakter ännu högre, 52 procent (Arbetsförmedlingen).

Sammantaget ger resultaten från utvärderingsforskningen en delvis skeptisk bild av effekterna av arbetsmarknadspolitiken för unga. De tidigare arbetsmarknadsprogrammen för unga med inriktning på subventionerat arbete/praktik tycks ge små, om ens några effekter på sysselsättningen, och den generella sänkningen av socialavgifterna ger endast försumbara effekter, enligt IFAU (2008).

Bortsett från att den generella sänkningen av socialavgifterna som kan ses som ett nytt spår i politiken, används i stor utsträckning fortfarande åtgärden subventionerat arbeten. I dag är åtgärden samlade i Jobbgarantin för unga, som alltså kan ses som ett paraply för olika åtgärder inriktade på tidsbegränsat subventionerat arbete eller utbildning. Hur kommer det sig att vi tycks återinföra samma åtgärdsprogram, trots att effekterna verkar vara relativt begränsade? En förklaring skulle kunna vara den spårbundenhet som de valda åtgärdena

på 1930-talet tycktes ge. Wallentheim (1934) diskuterade redan på 1930-talet en hel del olika förslag, men 1934 års ungdomsarbetslöshetsakkunniga landade i ungdomsreservarbeten och en utvidgad kursverksamhet. Denna modell tycks ha hållit sitt grepp om ungdomsarbetslöshetspolitiken sedan dess. Det är slående hur mycket från 1930-talet som kommer igen i senare diskussioner, till exempel i diskussionerna om ungdomslag i början av 1980-talet samt kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin i slutet av 1990-talet/början av 2000-talet.

Arbetsmarknadspolitiken tycks således ha följt två spår i form av att en viss typ av åtgärder har återanvänts, detta trots att forskningen kommit betydligt längre och diskuterar flera andra modeller. Ett exempel är den söketeorietiska forskningen som diskuterar inte bara hur de arbetslösa söker arbete utan även vilka sökkanalet som är effektiva, samt hur matchning mellan arbetssökande och lediga platser går till utanför de formella kanalerna som Arbetsförmedlingen sköter (Holzer 1988, Bramoullé & Saint-Paul 2010, Calvó-Armengol & Zenou 2005, Calvó-Armengol & Jackson 2004, Håkansson 2011). Frågan om matchning och de informella nätverkens betydelse har i dag fått en relativt låg prioritet inom politiken. Däremot vet säkert de flesta människor vilken stor betydelse de informella nätverken har. Wallentheim diskuterade redan på 1930-talet möjligheten att införa särskilda ungdomsarbetsförmedlingar och påtalade även problemet och orättvisan att arbetsförmedling i så stor utsträckning beror på informella nätverk. Dock vill jag påstå att denna fråga inte tagits riktigt på allvar i arbetsmarknadspolitiken i dag.

Referenser

- Becker GS (1964): *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Björklund A (red) (1996): *Arbetsmarknaden*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle).
- Blomsterberg M (1986): Ungdomsarbetslöshet. Teoretiska perspektiv och praktiska erfarenheter. Forskningsrapport nr 84, Sociologiska institutionen. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Borjas GJ (1996): *Labor economics*. New York: McGraw-Hill.
- Boudon R (1982): *The unintended consequences of social action*. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Bramoullé Y & Saint-Paul G (2010): "Social networks and labor market transitions." *Labour Economics*, 17, 188–195.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2001): "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences." *Swedish Economic Policy Review*, 8, 61–131.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2002): Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter? IFAU rapport 2002:8. Uppsala: IFAU.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2004): "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?" I: Agell J, Keen M & Weichenrieder AJ (red): *Labor market institutions and public regulation* (s 1–62). Cambridge, Mass: MIT Press.
- Calvó-Armengol A & Jackson M (2004): "The effects of social networks on employment and inequality." *The American Economic Review*, 94(3)426–454.

- Calvo-Armengol A & Zenou M (2005): "Job matching, social network and word-of-mouth communication." *Journal of Urban Economics*, 57, 500–522.
- Carling K & Larsson L (2005): "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labour Economics*, 12(3)301–319.
- Dagens Nyheter (2012a): <http://www.dn.se/nyheter/politik/bjorklund-uppmanar-kommuner-infora-ungdomsloner>, 2012-08-08.
- Dagens Nyheter (2012b): <http://www.dn.se/nyheter/politik/bjorklund-medger-jobbmisslyckande>, 2012-08-08.
- Eklund K (2010): *Vår ekonomi: En introduktion till samhällsekonomi*. (12. [rev och utvidgade] uppl). Stockholm: Norstedt.
- Forslund A & Nordström Skans O (2006): Swedish youth labour market policies revisited. IFAU Working Paper 2006:6. Uppsala: IFAU.
- Forslund A & Vikström J (2011): Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – En översikt. Bilaga 1 till LU2011. Stockholm: Långtidsutredningen 2011.
- Hallström N-E (1989): *Lagen om ungdomslag. I beslut och genomförande*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Holzer HJ (1988): "Search method use by unemployed youth." *Journal of Labor Economics*, 6(1)1–20.
- Håkansson P (2011): *Ungdomsarbetslösheten: Om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital*. Avhandling, Lund Studies in Economic History, nr 55. Lund: Lunds universitet.
- Hörte SÅ (1979): *Ungdomsarbetslöshet. Ett sociologiskt perspektiv*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- IFAU (2008): *Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga*. Remissvar 2008-05-26, dnr 73/2008. Uppsala: IFAU.
- Lag 1995:706: Om kommuners ansvar för ungdomar.
- Lag 1997:1268: Om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år.
- Lag 2000:625: Om arbetsmarknadspolitiska program.
- Larsson L (2003): "Evaluation of Swedish youth programs." *Journal of Human Resources*, 38, 891–927.
- Liljeberg L, Martinsson S, Thelander J (2012): Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen. IFAU rapport 2012:24. Uppsala: IFAU.
- Norman P (2003): "Statistical discrimination and efficiency." *Review of Economic Studies*, 70(3)615–627.
- Piore MJ (red) (1979): *Unemployment and inflation: Institutionalist and structuralist views*. White Plains, NY: ME Sharpe Inc.
- Regeringens proposition (1982/83:100): *Budgetproposition, Bilaga 10. Utbildningsdepartementet*.
- Regeringens proposition (2006/07:1): *Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*.
- Regeringens proposition (2006/07:84): *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år*.
- Regeringens proposition (2006/07:118): *En jobbgaranti för ungdomar*.
- Regeringens proposition (2008/09:7): *Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga*.
- Riksdagens protokoll (1975/76:70): § 7 Anmälan av interpellationer, Interpellation 1975/76:121 av herr Ahlmark (fp) till herr statsministern om åtgärder mot ungdomsarbetslösheten.
- Riksdagens protokoll (1982/83:148): Onsdagen den 18 maj fm.
- Schröder L (1991): *Springpojkar och språngbräddor: Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*. Avhandling. Uppsala: Uppsala universitet.
- Schröder L (2000): *Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv*. IFAU rapport 2000:4. Uppsala: IFAU.
- SFS (1983:583): Om statsbidrag till uppföljningsinsatser för ungdom under 18 år, Regeringskansliets rättsdatabaser.
- SFS (1983:1070): Om arbete i ungdomslag hos offentliga arbetsgivare, Regeringskansliets rättsdatabaser.
- Socialdemokraterna (2012): <http://www.socialdemokraterna.se/Media/Pressarkivet/Nyhetsarkivet-2001--/Utbildningskontrakt-for-unga/>, 2012-08-08.
- SOU 1954:11: *Yrkesutbildningen*. Statens offentliga utredningar, 1954:11.
- SOU 1934:11: *Utredning angående åtgärder för bekämpande av ungdomsarbetslösheten*, Statens offentliga utredningar, 1934:11.

- Statskontoret (2001): Särskilda ungdomsåtgärder? – Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin. Statskontoret rapport 2001:4. Stockholm: Statskontoret.
- Tåhlin M (2007): "Överutbildningen i Sverige – Utveckling och konsekvenser." I: Olofsson J (red): *Utbildningsvägen – vart leder den?* (S 70–89). Stockholm: SNS förlag.
- Utbildningsutskottets betänkande (1982/83:21): *Om anslag till gymnasiala skolor m m.*
- Vestholm E (1979): "En granskning av åtgärderna mot ungdomsarbetslösheten i Göteborg." I: Hörte SÅ (red): *Ungdomsarbetslöshet. Ett sociologiskt perspektiv* (s 190–203). Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Wallentheim A (1934): *Ungdomsarbetslösheten*. Stockholm: Frihet.
- Åberg R (2004): "Vilka jobb har skapats på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna?" *Ekonomisk Debatt*, 32(7)37–46.
- Öhman B (1970): *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900–1947*. Stockholm: Prisma.

Källor

- Arbetsförmedlingen – Lämnat-undersökningen 2006–2011.
- Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges statistiska databas, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), www.scb.se, 2013-12-13.
- SCB:s Statistiska tabeller Reviderad bearbetning av arbetskraftsundersökningen 1974:15, 1973:18, 1972:25, 1972:16, 1971:22, 1971:23, 1972:43.