



Det Europæiske Institut
til Forbedring af Leve-
og Arbejdsvilkårene

Unge og NEET i Europa: De første resultater

> resumé <

»Hvis de unge ikke altid har ret, tager det samfund, der ignorerer dem og holder dem nede, altid fejl.«

François Mitterrand



Indledning

Eurofound har inden for rammerne af sit arbejdsprogram for 2011 undersøgt situationen for unge i NEET-gruppen: »not in employment, education or training« (personer, som ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse). Undersøgelsen blev foretaget af Eurofound's enhed for beskæftigelse og konkurrenceevne med støtte fra NEO (netværket af europæiske observationsorganer). Målet var at undersøge den aktuelle situation for unge i Europa med særligt fokus på dem, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, samt at forstå de økonomiske og sociale konsekvenser af, at de står uden for arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet. Undersøgelsens foreløbige resultater fremlægges i dette korte dokument.

Europas unge er særligt hårdt ramt af recessionen, for så vidt angår deres beskæftigelsesmuligheder. I følge de seneste tal fra Eurostat faldt beskæftigelsen blandt unge til 32,9 % i første kvartal af 2011, hvilket er den laveste beskæftigelse, der nogensinde er målt i den Europæiske Unions historie. I juli 2011 nåede ungdomsarbejdsløsheden i Europa op på 20,7 %, hvilket svarer til ca. fem millioner arbejdsløse unge.

Arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt unge varierer meget mellem de forskellige medlemsstater. Figur 1 (se næste side) viser, hvordan ungdomsarbejdsløshedsprocenten fordelte sig i Europa i juli 2011.

Selvom der er væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne, er arbejdsmarkedet for unge betydeligt mere omskifteligt end for den modne arbejdskraft, og ungdomsarbejdsløsheden påvirkes ofte i højere grad af ændringer i BNP end arbejdsløsheden generelt. Når den økonomiske vækst aftager, stiger andelen af unge uden job. Det samme gør sig ikke nødvendigvis gældende for resten af befolkningen.

Derfor er de unge særligt sårbare i perioder med recession. De er ofte de første, der forlader arbejdsmarkedet, og de sidste, der kommer ind på det, fordi de skal konkurrere med jobsøgende, som har mere jobberfaring på et marked, hvor der er færre job at få.

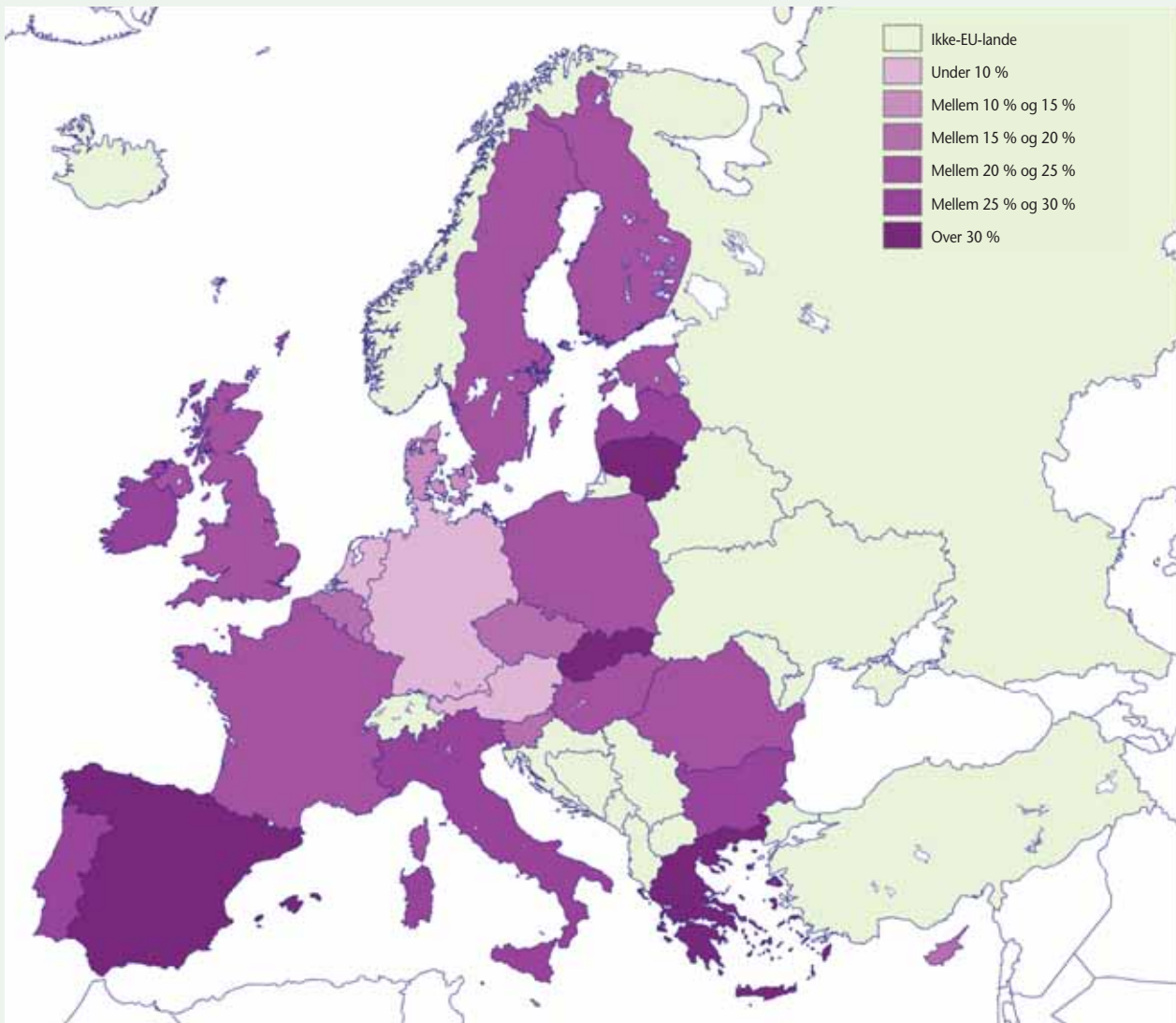
Væsentligste konklusioner

Spiller kønnet en rolle?

Historisk set rammes kvinder hårdere af arbejdsløshed end mænd. I de seneste år har forskellene mellem arbejdsløshedsprocenten for mænd og kvinder i EU27 imidlertid udflignet sig, og i første kvartal af 2008 var ungdomsarbejdsløsheden højere for mænd end for kvinder. Siden krisens start er arbejdsløsheden blandt mænd steget markant hurtigere end blandt kvinder. Dette bekræfter, at den seneste recession i høj grad var kendetegnet ved, at produktions- og byggesektoren, der traditionelt beskæftiger mange mænd, var hårdt ramt. I de seneste kvartaler er arbejdsløshedsprocenten for mænd og kvinder dog igen begyndt at nærme sig hinanden, efter at arbejdsløsheden blandt mænd begyndte at falde i andet kvartal af 2010, samtidig med at arbejdsløsheden blandt kvinder fortsatte med at stige.

Trods denne generelle tendens i retning af en udfligning af forskelle, er der fortsat store nationale forskelle. Over en bred kam er ungdomsarbejdsløsheden i de skandinaviske og vesteuropæiske lande (særligt i Det Forenede Kongerige), men i stigende grad også i central- og østeuropæiske lande, højere blandt mænd end blandt kvinder, mens det modsatte generelt gør sig gældende i Sydeuropa. I Østrig og Nederlandene er arbejdsløshedssituationen mellem mænd og kvinder mere afbalanceret.

Figur 1: Ungdomsarbejdsløshedsprocenter i Europa, 2011



Kilde: Eurostat

Er uddannelse stadig vigtig?

Uddannelsesniveaet spiller som regel en væsentlig rolle i forhold til at beskytte mennesker mod arbejdsløshed: jo højere et uddannelsesniveau, man har opnået, jo mindre er sandsynligheden for at blive arbejdsløs. Denne effekt er imidlertid blevet mindre på grund af krisen. Faktisk viser resultaterne af de statistiske analyser, som sammenligner sandsynligheden for at blive arbejdsløs i perioden før krisen i 2007 med situationen i 2009, at den beskyttende effekt af at have en videregående uddannelse er blevet mindre i alle lande.

I nogle lande fører færdiggørelsen af en videregående uddannelse ikke længere til en reduktion af risikoen for arbejdsløshed sammenlignet med ikke at have nogen kvalifikationer. Det gælder visse Middelhavslande (Grækenland, Italien og Portugal) og østeuropæiske lande (Estland, Litauen, Rumænien og Slovenien) samt Danmark og Finland. Folk på alle uddannelsesniveauer er ramt af den seneste recession, og videregående uddannelse udgør ikke nødvendigvis et beskyttende skjold mod sådanne påvirkninger.

Konsekvenser af recessionen

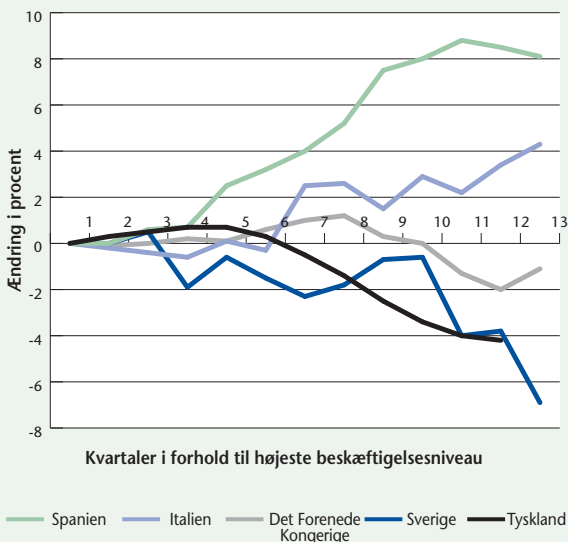
Ungdomsarbejdsløsheden har traditionelt været høj i flere medlemsstater. En sammenligning med recessionen i starten af 1990'erne kan være med til at belyse, om den seneste recession har ramt de unge hårdere end tidligere, for så vidt angår arbejdsløshed (se Figur 2).

På grund af datarestriktioner blev kun fem lande undersøgt i en indledende analyse: Tyskland, Italien, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige. Med udgangspunkt i det kvartal, hvor det seneste lavpunkt i arbejdsløsheden forud for recessionen blev målt (»vendepunktet«), beregnede man de kvartalsvise ændringer i stigningen i arbejdsløsheden i forhold til kvartalet med den laveste arbejdsløshedsprocent.

For hvert af landene blev der genereret to forskellige serier: den første afspejler stigningen i arbejdsløsheden under recessionen i 1990'erne, mens den anden afspejler konsekvenserne af den seneste recession. Begge serier har en tidsramme på 12 kvartaler, og forskellen mellem de to serier undersøges.

Resultaterne viser, at i Sverige, Tyskland og til dels i Det Forenede Kongerige har effekten af den seneste recession i forhold til ungdomsarbejdsløshed været en slags »déjà-vu«. Omvendt har krisens påvirkning i Spanien og Italien været alvorligere end tidligere. Et af undersøgelsens interessante resultater var, at man i Italien har oplevet en forsinket effekt, hvor den første fase i den seneste recession påvirkede arbejdsløsheden på samme måde som recessionen i 1990'erne, men derefter forværredes situationen, og de unge arbejdstageres situation blev relativt mere forringet end under recessionen i 1990'erne.

Figur 2: Ungdomsarbejdsløsheden under recessionen i 2008 sammenlignet med 1990'erne



Kilde: Eurostat – Eurofound's beregning

NEET-gruppens profil

Traditionelle indikatorer for arbejdsmarkedsdeltagelse kritiseres ofte for at have begrænset relevans for unge. Sagen er den, at elementære arbejdsløsheds- og beskæftigelsesstatistikker ikke giver en præcis afspejling af de unges situation, fordi mange af dem er studerende og derfor klassificeres som stående uden for arbejdsmarkedet.

EU's politiske beslutningstagere er for nyligt begyndt at rette større fokus på NEET-gruppen. Denne gruppe omfatter typisk personer i aldersgruppen 15 til 24 år, som, uanset uddannelsesniveau, hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, og som derfor har større risiko for udelukkelse fra arbejdsmarkedet samt social eksklusion.

Akronymet NEET opstod første gang i Det Forenede Kongerige i slutningen af 1980'erne og afspejler en alternativ måde at kategorisere unge på som følge af en ændret politik for ydelser ved arbejdsløshed. Siden da har der været stigende politisk interesse for NEET-gruppen på EU-niveau, og næsten alle medlemsstater har opstillet tilsvarende NEET-definitioner. Behovet for at fokusere mere på NEET-gruppen har nu fået en central placering i Europa-

Kommissionens forslag til et nyt sæt integrerede retningslinjer for økonomisk politik og beskæftigelsespolitik.

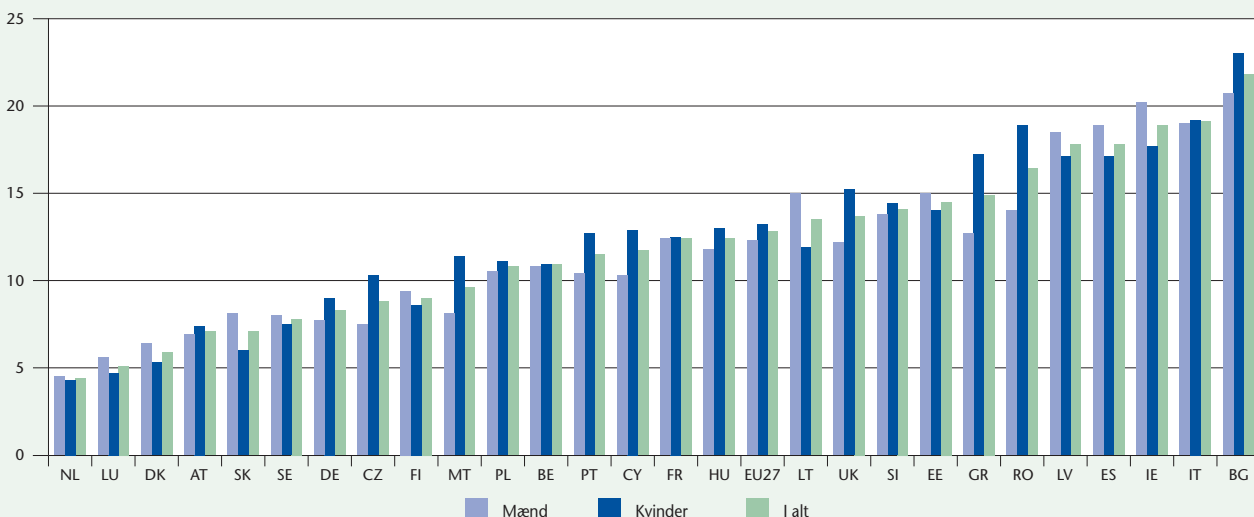
Problemet omfang taler sit tydelige sprog: ifølge de seneste skøn fra Eurostat lå andelen af unge, som ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse, i 2010 på 12,8 % af befolkningen i aldersgruppen fra 15 til 24 år i EU27, svarende til ca. 7,5 millioner unge (Figur 3). Tallet varierer meget mellem EU-medlemsstaterne, fra 4,4 % i Nederlandene til 21,8 % i Bulgarien. Med undtagelse af Luxembourg har alle medlemsstaterne oplevet en betydelig stigning i NEET-gruppen, siden krisen startede. I 2010 er NEET-gruppen i Italien og Det Forenede Kongerige vokset til ca. 1,1 millioner i aldersgruppen fra 15 til 24 år.

Risikofaktorer

Der er general enighed i litteraturen om, at en række sociale, økonomiske og personlige faktorer øger sandsynligheden for, at en person bliver en del af NEET-gruppen. Denne risiko undersøges her ved at analysere potentielle risikofaktorer, der knytter sig til personer og deres familiemæssige baggrund, på basis af data fra 2008 fra European Values Survey (EVS), som er en omfattende tværnational længdeundersøgelse af grundlæggende menneskelige værdier. Resultaterne viser, at følgende faktorer påvirker sandsynligheden for at blive en del af NEET-gruppen:

- personer, som angiver, at de har **en eller anden form for handicap**, har 40 % større sandsynlighed for at blive en del af NEET-gruppen end andre
- unge med **indvandrerbaggrund** har 70 % større sandsynlighed for at blive en del af NEET-gruppen end indfødte statsborgere
- personer med **et lavt uddannelsesniveau** har tre gange så stor sandsynlighed for at blive en del af NEET-gruppen som dem med en videregående uddannelse
- bor man i **udkantsområder**, øges sandsynligheden for at blive en del af NEET-gruppen med op til 1,5 gange
- unge **med lav husstandsindkomst** har større sandsynlighed for at blive en del af NEET-gruppen end unge med en gennemsnitlig indkomst
- er man barn af **forældre, som har oplevet arbejdsløshed**, øges sandsynligheden for at blive en del af NEET-gruppen med 17 %

Figur 3: NEET-tal for Europa, 2010 (%)



Kilde: Eurostat

- er man barn af **forældre med et lavt uddannelsesniveau**, fordobles sandsynligheden for at blive en del af NEET-gruppen
- unge, hvis **forældre er skilt**, har 30 % større sandsynlighed for at blive en del af NEET-gruppen.

Personer i NEET-gruppen har generelt en større tendens til at være præget af flere ugunstige omstændigheder, men der er alligevel tale om en heterogen gruppe med flere forskellige undergrupper. Nogle har meget lidt eller ingen kontrol over deres egen situation, f.eks. unge arbejdsløse, syge eller handicappede, samt unge forsørgere. Omvendt er der andre undergrupper, som har fuld kontrol over deres situation, nemlig ikke aktivt jobsøgende eller uddannelsessøgende, som ikke på grund af andre forpligtelser eller manglende evner er begrænset heri, samt dem som er involveret i andre aktiviteter, f.eks. kunst eller rejser.

Det skal derfor understreges, at NEET som begreb er indgået i den politiske sprogbrug uden mange overvejelser om, hvad det er, og hvad begrebet dækker over. Oprindeligt blev det brugt som en alternativ måde at kategorisere unge i aldersgruppen fra 16 til 17 år på, men nu bruges det også til at beskrive de sårbarhedsmønstre, der ses blandt unge (i alderen fra 15 til 24 år) i forbindelse med turbulente skift, med den risiko at gruppen bliver en statistisk restkategori.

Udtrykket NEET understreger således de mange facetter af begrebet »ugunstig omstændighed«, fordi NEET omfatter forskellige grupper, som kan have forskellige behov, men som med meget stor sandsynlighed jævnligt er arbejdsløse, eller som er uden for uddannelsessystemet i kortere eller længere perioder frem. Selvom NEET udgør en heterogen gruppe, gør regeringerne og arbejdsmarkedets parter derfor klogt i at opstille mål for en reduktion i det overordnede NEET-niveau, så længe man sørger for, at der inddrages en række forskellige initiativer, som afspejler de forskellige behov i de forskellige NEET-undergrupper.

Økonomiske omkostninger

NEET repræsenterer naturligvis et spild af de unges potentiale, men det har også negative konsekvenser for samfundet og for samfundsøkonomien. Perioder, hvor personer er en del af NEET-gruppen, kan føre til en lang række negative sociale forhold, som f.eks. isolation, usikker og underbetalt beskæftigelse, kriminalitet og psykiske og fysiske helbredsproblemer. Disse konsekvenser medfører hver især en omkostning, og NEET skaber således ikke kun problemer for det enkelte individ, men også for samfundet og samfundsøkonomien som helhed.

Målet med dette afsnit er at forsøge at sætte tal på nogle af disse omkostninger. Det er vigtigt at understrege, at målet med denne analyse ikke er at tingsliggøre de unge, men snarere at forestille sig, hvad der ville være anderledes, hvis unge i NEET-gruppen var i arbejde. En forståelse af omfanget af den potentielle merværdi for samfundsøkonomien kan efter al sandsynlighed være med til at styrke regeringernes og arbejdsmarkedets parters bestræbelser på at genindsluse NEET-gruppen på arbejdsmarkedet.

Beregning af de økonomiske omkostninger ved NEET er en meget vanskelig øvelse, og der findes kun i begrænset omfang forskning i litteraturen, der retter sig specifikt mod dette område. Det skal især bemærkes, at alle tidligere undersøgelser er foretaget i Storbritannien eller Det Forenede Kongerige. Denne undersøgelse tilstræber at sætte tal på disse omkostninger for 21 EU-medlemsstater.

Der er to hovedårsager til, at en beregning af de økonomiske omkostninger ved NEET er meget kompleks. For det første findes der en lang og omfattende række mulige omkostninger, som kan omfatte både her-og-nu-omkostninger og omkostninger på mellemlang og lang sigt. For det andet er de data, der er nødvendige for at måle disse omkostninger, ofte sparsomme eller slet ikke til stede. Derudover kan den valgte metodik til beregning af omkostningerne påvirke det endelige resultat.

Tidligere forskning har identificeret to omkostningskategorier: Offentlige omkostninger (»public finance costs«) og ressourceomkostninger (»resource costs«). Den første forsøger at identificere konsekvenserne for de offentlige finanser som følge af NEET-gruppen og tager højde for velfærdsordninger (såsom arbejdsløshedsydelse, børneydelse, boligydelse, uddannelsesrelaterede tilskud, osv.) samt ekstra udgifter til sundhed, velfærd og strafferetspleje. Den anden kategori vedrører såkaldte »samlede ressourceomkostninger«. Dette omfatter beregninger af det samfundsøkonomiske tab, tab som følge af udbetaling af velfærdsydelse til enkeltpersoner og deres familier, samt konsekvenser i form af ressourcer eller alternative omkostninger for resten af samfundet (lønmotagerindkomst og indtægt af egen virksomhed, ikke-likvide lønmotagerydelse, varer produceret til eget forbrug, private pensionsordninger, osv.). Undersøgelsens analyser af økonomiske omkostninger er med henblik på denne forskning baseret på disse to kategorier: offentlige omkostninger og ressourceomkostninger.

Analysen bygger på tal fra 2008 fra **Den Europæiske Unions statistikker over indkomstforhold og levevilkår** (EU-SILC), som er Eurostats repræsentative årlige tværgående længdeundersøgelse af befolkningens levevilkår i private husholdninger i Europa¹. Analysen omfatter 21 lande – Danmark, Frankrig, Finland, Grækenland, Malta og Sverige blev udeladt på grund af manglende variabler.

Der er fokus på befolkningsgruppen i alderen 16 til 29 år. I dette afsnit defineres NEET-gruppen som en gruppe af personer, der har været arbejdsløse eller inaktive i en periode på seks måneder eller mere i løbet af undersøgelsens referenceperiode. Denne længdeundersøgelsesmetode til at definere NEET-status har den fordel, at den identificerer reelle udelukkelsesmønstre i stedet for at afspejle tilfældige eller kortvarige perioder, og den er derfor bedre egnet til undersøgelsens formål.

Beregning af den årlige regning

Omkostningen ved NEET udgøres af summen af ressourceomkostningerne (ikke-realiseret indtjening) og offentlige omkostninger (ekstra overførsel) som defineret ovenfor. Ikke-realiseret indtjening beregnes som forskellen mellem den indtjening, der genereres i NEET-gruppen, og den indtjening, der genereres af personer i beskæftigelse. På samme måde beregnes ekstra overførsel som forskellen mellem det samlede beløb, der overføres til NEET-gruppen i form af ydelse, sammenlignet med de ydelse, der modtages af personer i beskæftigelse. Disse to forskelle kan beregnes ved hjælp af forskellige metodiske tilgange baseret på forskellige antagelser.

En forenklet metode er at beregne forskellen mellem den gennemsnitlige indkomst og de gennemsnitlige overførsler for NEET-gruppen i forhold til unge i beskæftigelse. Summen

¹ See http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

af disse to størrelser giver enhedsomkostningen pr. person i NEET-gruppen. Hvis man ganger dette tal med det samlede antal personer i NEET-gruppen, får man de samlede omkostninger for de personer, der befinder sig i NEET-gruppen. Denne beregning foretages for hver enkel medlemsstat, hvorefter totalerne lægges sammen.

Denne metode er imidlertid ret unuanceret, eftersom den ikke tager højde for, at NEET-gruppen er kendetegnet ved en bestemt række karakteristika. NEET-personer er med stor sandsynlighed præget af flere forskellige ugunstige omstændigheder, såsom et lavt uddannelsesniveau, indvandrerbaggrund og dårlige helbredsmæssige forhold. Deres potentielle indtjeningssevne er derfor lavere end den »gennemsnitlige« unge i beskæftigelse. Det betyder, at denne forenklede beregningsmetode ansætter den potentielle indtjeningssevne for højt og behovet for overførselsydelse til NEET-gruppen for lavt.

En mere avanceret metode, som tager højde for de forskellige karakteristika i NEET-gruppen, er den statistiske metode »propensity score matching«. I stedet for at antage, at det potentielle indtjeningsniveau og niveauet for overførsler er præcis det samme for en person i NEET-gruppen som for en ung i beskæftigelse, bliver hver NEET-person ved hjælp af denne metode »matchet« med den mest sammenlignelige unge i beskæftigelse på basis af en række af de karakteristika, som har medført NEET-status. Hver NEET-persons indkomst sammenlignes derefter med indkomsten hos en eller flere unge i beskæftigelse, for hvem de samme karakteristika gør sig gældende som for NEET-personen. Unge i beskæftigelse, som ikke er sammenlignelige med NEET-personer på grund af markant anderledes karakteristika, medtages ikke. Man kan tænke på denne metode som en matching af statistiske tvillinger med samme karakteristika, hvor den ene respondent er en NEET-person, mens den anden er en ung i beskæftigelse.

På baggrund af denne metode viste det sig, at NEET-gruppens manglende deltagelse på arbejdsmarkedet i de 21 undersøgte lande koster samfundet 2 mia. EUR om ugen (se Tabel 1). Den samlede årlige omkostning på ca. 100 mia. EUR, svarende til 1 % af det samlede BNP, kan deles op i 94 mia. EUR til ikke-realiseret indtjening og 7 mia. EUR til ekstra overførsler. På landeniveau er det Italien og Det Forenede Kongerige, der betaler de største årlige regninger (henholdsvis 26 mia. EUR og 16 mia. EUR). Målt i procent af BNP er det imidlertid Irland og Bulgarien, der betaler den højeste regning (mere end 2 % af BNP) efterfulgt af Italien (1,7 %). Omvendt har Luxemburg og Tyskland ret begrænsede omkostninger til NEET (henholdsvis 0,34 % og 0,65 % af BNP).

Disse tal udgør et skøn over de økonomiske omkostninger, der er forbundet med NEET-gruppen, og baserer sig på begreberne ressourceomkostninger og offentlige omkostninger, som er defineret ovenfor. Skønnet begrænser sig udelukkende til de aktuelle omkostninger og vedrører 2008. Dette skøn udgør imidlertid en underestimering af de reelle omkostninger ved NEET, eftersom yderligere omkostninger til sundhed, strafferetspleje og ikke-betalte skatter af ikke-realiseret indtjening ikke er med i definitionen. Derudover er problemet med hjemløshed ikke taget med her. En rimelig kritik af undersøgelsen kunne være, at det ikke er muligt at få alle NEET-personer ud på arbejdsmarkedet, fordi antallet af ledige jobs er begrænset, og under alle omstændigheder er det ikke alle NEET-personer, der er villige til at tage et arbejde. Dette er uden tvivl rigtigt. Eftersom beregningen

Tabel 1: Årlige omkostninger for NEET-gruppen (pr. NEET-person og i alt)

| Land | Ressourceomkostninger i alt (mia. EUR) | Offentlige omkostninger i alt (mia. EUR) | NEET-omkostninger i alt (mia. EUR) | NEET-omkostninger som andel af BNP (%) |
|------|--|--|------------------------------------|--|
| AT | 2,876 | 0,235 | 3,111 | 1,1 |
| BE | 3,437 | 0,734 | 4,171 | 1,2 |
| BG | 0,928 | 0,006 | 0,934 | 2,6 |
| CY | 0,220 | 0,009 | 0,229 | 1,3 |
| CZ | 1,699 | 0,034 | 1,733 | 1,2 |
| DE | 13,850 | 2,259 | 16,109 | 0,7 |
| EE | 0,231 | 0,006 | 0,238 | 1,5 |
| ES | 10,472 | 0,935 | 11,406 | 1,1 |
| HU | 1,580 | 0,085 | 1,665 | 1,6 |
| IE | 3,335 | 0,510 | 3,845 | 2,1 |
| IT | 26,327 | 0,304 | 26,631 | 1,7 |
| LT | 0,258 | 0,014 | 0,272 | 0,8 |
| LU | 0,123 | 0,012 | 0,135 | 0,3 |
| LV | 0,313 | 0,011 | 0,324 | 1,4 |
| NL | 4,497 | 0,217 | 4,714 | 0,8 |
| PL | 5,020 | 0,365 | 5,386 | 1,5 |
| PT | 1,844 | 0,093 | 1,937 | 1,1 |
| RO | 1,170 | 0,031 | 1,201 | 0,9 |
| SI | 0,339 | 0,004 | 0,344 | 0,9 |
| SK | 0,553 | 0,022 | 0,575 | 0,9 |
| UK | 14,817 | 1,545 | 16,363 | 0,9 |
| EU21 | 93,889 | 7,431 | 101,320 | 1,1 |

Kilde: Beregning fra Eurofound. DK, EL, FI, FR, MT og SE er udeladt på grund af manglende variable.

viser enhedsomkostningen pr. NEET, peger analysen imidlertid på, at man ved at genindslyse blot 10 % af NEET-gruppen på arbejdsmarkedet kunne opnå årlige besparelser på mere end 10 mia. EUR. Dette tal ville stige til 21 mia. EUR, hvis arbejdsmarkedet kunne optage 20 % af NEET-gruppen.

Sociale dimensioner af NEET-status

De politiske beslutningstagere har givet udtryk for bekymring for de mulige konsekvenser og implikationer af at have NEET-status i forhold til at engagere sig i den demokratiske proces og deltage som borger i samfundet, samt faren for at nogle unge melder sig ud af civilsamfundet. Den seneste tids ungdomsdemonstrationer i Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige og fremgangen for de højreekstremistiske bevægelser i Skandinavien og på det europæiske fastland får alarmklokkerne til at ringe.

I dette lys har man indledt en undersøgelse af risikoen for utilfredshed blandt unge i NEET-gruppen, med fokus på en analyse af konsekvenserne af social og politisk marginalisering af unge. Analysen blev foretaget med udgangspunkt i en række indikatorer, som er almindeligt anvendt i litteraturen til analyse af risikoen for utilfredshed i samfundet og bygger på EVS-tal fra 2008, og den simple beskrivende statistiske tabel er blevet suppleret med statistiske modeller for at undersøge, om de forskelle, der fremhæves i den beskrivende tabel, fortsat er gældende, samtidig med at man kontrollerer for sociodemografiske og familierelaterede variable.

Tillid til institutioner

Det repræsentative demokrati bygger på, at medlemmerne af samfundet har tillid til samfundets institutioner. Generel tillid kan fungere som stopklods for pludselige forandringer

ger i samfundet. I betragtning af deres særlige situation vil personer i NEET-gruppen sandsynligvis have oparbejdet en mistillid til institutionerne, fordi de kan have den opfattelse, at myndighederne ikke er i stand til at løse deres problemer. Et stort antal »politisk desillusionerede« unge kan være med til at underminere de demokratiske systemers legitimitet i samfundet. Tilliden til institutioner vurderes i EVS 2008 ved at måle niveauet af tillid på syv områder: det nationale parlament, regeringen, retssystemet, politiet, politikerne, de politiske partier, EU og FN. Generelt ligger tilliden til institutioner blandt unge på et ret lavt niveau (Tabel 2). I gennemsnit er tilliden til institutioner lavere i NEET-gruppen end i EET-gruppen: »those in employment, education or training« (personer, som er i beskæftigelse eller under uddannelse): 4,2 i forhold til 4,8 ud af 10 mulige point. Blandt NEET-undergrupperne er det de arbejdsløse, der har den laveste grad af tillid til institutioner (4,1 point). Disse forskelle er statistisk signifikante.

Tabel 2: Tillid til institutioner (0-10 point)

| EET | 4,8 | Beskæftigede | 4,5 |
|------|-----|-----------------|-----|
| | | Studerende | 5,1 |
| NEET | 4,2 | Unge forsørgere | 4,4 |
| | | Arbejdsløse | 4,1 |
| | | Andre | 4,4 |

Kilde: EVS 2008 – Eurofound's beregning

Politisk deltagelse og interesse

Politisk deltagelse i et demokrati kan defineres som alle de handlinger, der udføres af grupper eller individer for at påvirke regeringernes beslutninger, og det er et af de væsentligste elementer i et repræsentativt demokrati. Individer drives af en tiltro til, at deres stemme bliver hørt af politikerne, og at politikerne er i stand til at reagere på deres krav og behov. En voksende mangel på politisk deltagelse kan omvendt underminere grundlaget for de demokratiske samfund og give næring til politisk ustabilitet. Der er en risiko for, at de unge på grund af utilfredshed kan trække sig ud af deres politiske deltagelse og begynde at give udtryk for fremmedgørelse ved at deltage i ekstremistiske politiske bevægelser, hærværk og sammenstød med politiet.

Politisk deltagelse måles i EVS 2008 på tre områder: intention om at stemme ved parlamentsvalg, politisk interesse samt deltagelse og frivilligt arbejde i politiske partier.

Generelt er NEET-gruppen mindre tilbøjelig til at stemme ved nationale parlamentsvalg (64 %) end EET-gruppen (75 %) (Tabel 3). Den laveste valgdeltagelse blev registreret blandt de arbejdsløse (62 %), mens den højeste blev målt blandt studerende (77 %) og personer i beskæftigelse (75 %). Denne forskel er statistisk signifikant, også når der kontrolleres for sociodemografiske variabler. Unge arbejdsløse har 35 % mindre sandsynlighed for at stemme ved nationale parlamentsvalg end EET-gruppen.

Derudover er NEET-gruppen mindre interesseret i politik end EET-gruppen. Faktisk var der kun 28 % i NEET-gruppen, der angav, at de »i høj grad« eller »i nogen grad« var interesseret i politik sammenlignet med 40 % i EET-gruppen. Blandt undergrupperne finder man den laveste interesse for politik blandt unge forsørgere (22 %) og arbejdsløse (30 %). Resultaterne fra den statistiske model viser, at disse forskelle er statistisk signifikante.

De unges deltagelse i politiske partier ligger generelt på et ret lavt niveau. Andelen af personer fra NEET-gruppen, der er

med i et politisk parti, er dog betydeligt lavere end den tilsvarende andel fra EET-gruppen (henholdsvis 1,6 % og 3,9 %). På undergruppeniveau er det de unge i beskæftigelse, der har den højeste andel af deltagere (3,6 %), mens den laveste procentdel (1,3 %) findes blandt arbejdsløse. Hvis man kontrollerer for sociodemografiske og familierelaterede variabler, er der signifikant forskel mellem niveauerne for deltagelse. De unge arbejdsløse har 70 % mindre sandsynlighed for at være medlem af et politisk parti end unge i beskæftigelse.

Deltagelse i samfundslivet

Deltagelse i forskellige former for foreninger regnes for et godt redskab til at oparbejde social kapital og dermed styrke social sammenhængskraft. Deltagelse i foreningslivet er en styrke, fordi det er her, man kan praktisere nærdemokrati, lige som det er et fingerpeg om et lokal- eller civilsamfunds organisationskraft.

Tidligere undersøgelser har vist at, arbejdsløshed mindsker graden af socialt engagement, hvilket anses for problematisk, fordi det kan øge sandsynligheden for, at NEET-gruppen trækker sig væk fra samfundet og oplever social eksklusion.

EVS 2008 har målt graden af deltagelse i formelle organisationer ved at spørge respondenterne, om de var medlemmer af en eller flere forskellige typer organisationer. 26 % af NEET-gruppen svarede, at de var medlemmer af mindst én organisation. Denne andel er betydeligt lavere end den tilsvarende andel for EET-gruppen (46 %). Forskellen er statistisk signifikant, når der kontrolleres for sociodemografiske variabler.

Forskning har vist, at det ikke er alle former for deltagelse, der giver samme positive resultat i forhold til social kapital og social sammenhængskraft. Den klassiske grundantagelse skelner mellem »brobyggende« (eller inklusiv) og »samlende« (eller eksklusiv) social kapital. Brobyggende social kapital identificerer udadvendte sociale bånd og inkluderer mennesker på tværs af sociale skel, mens samlende social kapital er kendetegnet ved indadvendte sociale bånd og

Tabel 3: Politisk deltagelse og interesse

| Vil du stemme, hvis der var et nationalt valg i morgen? (% ja) | | | |
|--|------|-----------------|------|
| EET | 75,3 | Beskæftigede | 74,8 |
| | | Studerende | 76,5 |
| NEET | 64,8 | Unge forsørgere | 68,9 |
| | | Arbejdsløse | 62,3 |
| | | Andre | 65,7 |
| Hvor interesseret er du i politik? (% interesseret)* | | | |
| EET | 40,2 | Beskæftigede | 40 |
| | | Studerende | 41,2 |
| NEET | 28,7 | Unge forsørgere | 22,3 |
| | | Arbejdsløse | 30,8 |
| | | Andre | 34,4 |
| Medlem af og/eller udfører frivilligt arbejde for et politisk parti (% ja) | | | |
| EET | 3,6 | Beskæftigede | 3,9 |
| | | Studerende | 2,9 |
| NEET | 1,6 | Unge forsørgere | 1,6 |
| | | Arbejdsløse | 1,3 |
| | | Andre | 2,3 |

Kilde: EVS 2008 – Eurofound's beregning

har en tendens til at understøtte ekskluderende identiteter og homogene grupper.

Med udgangspunkt i 12 områder fra EVS 2008, blev typen af deltagelse opdelt i to kategorier:

- brobyggende velfærdsorganisationer, aktiviteter i lokalsamfundet, udvikling i tredjeverdenslande, menneskerettigheder, miljø, fredsbevægelser, frivillige sundhedsorganisationer
- samlende religiøse bevægelser, fagforeninger, faglige foreninger, politiske partier.

Gyldigheden af de teoretisk definerede grupper er valideret gennem statistiske teknikker, som bekræfter hypotesen om en opdeling i to hovedgrupper.

Andelen af personer fra NEET-gruppen i brobyggende organisationer er lidt lavere end den tilsvarende andel fra EET-gruppen (9,2 % i forhold til 11,6 %) (Tabel 4). Disse forskelle er dog ikke statistisk signifikante, og den gruppe, der havde den højeste andel deltagere i brobyggende organisationer, 16,5 %, var faktisk restgruppen af NEET-personer (dem, der ikke angav nogen særlig grund til, at de tilhørte NEET-gruppen, og som med større sandsynlighed har fuld kontrol over deres egen situation). Der blev heller ikke observeret statistisk signifikante forskelle, når man kontrollerede for sociodemografiske variabler, dvs. NEET-gruppen har samme sandsynlighed for deltagelse i brobyggende foreninger som EET-gruppen.

Ikke overraskende kan der observeres et andet deltagelsesmønster, når man ser på samlende organisationer. Andelen af NEET-personer, der er med i denne type organisationer, er betydeligt lavere end andelen af deltagere fra EET-gruppen (9,6 % i forhold til 19 %). Denne forskel er statistisk signifikant. Desuden viser undergruppeanalysen, at unge forsørgere (6 %) og arbejdsløse (9 %) har den laveste andel af deltagere. Disse forskelle er statistisk signifikante, når der kontrolleres for sociodemografiske variabler, og unge forsørgere og arbejdsløse har 60 % mindre sandsynlighed for at engagere sig i samlende organisationer end andre grupper.

Tabel 4: Socialt engagement

Medlem af og/eller udfører frivilligt arbejde for organisation (% ja)

| | | | |
|------|------|-----------------|------|
| EET | 46 | I beskæftigelse | 44,4 |
| | | Studerende | 49,3 |
| NEET | 26,6 | Unge forsørgere | 18,5 |
| | | Arbejdsløse | 25,1 |
| | | Andre | 49,7 |

Medlem af og/eller udfører frivilligt arbejde for organisationer af brobyggende karakter (% ja)

| | | | |
|------|------|-----------------|------|
| EET | 11,6 | I beskæftigelse | 12 |
| | | Studerende | 10,6 |
| NEET | 9,2 | Unge forsørgere | 8 |
| | | Arbejdsløse | 7,9 |
| | | Andre | 16,5 |

Medlem af og/eller udfører frivilligt arbejde for organisationer af samlende karakter (% ja)

| | | | |
|------|-----|-----------------|------|
| EET | 19 | I beskæftigelse | 20,6 |
| | | Studerende | 15,7 |
| NEET | 9,6 | Unge forsørgere | 6,4 |
| | | Arbejdsløse | 9,2 |
| | | Andre | 17,3 |

Kilde: EVS 2008 – Eurofound's beregning

Resultatet af analysen viser, at NEET-gruppen, og særligt undergruppen af arbejdsløse, skiller sig ud ved at have mindre tillid til institutioner og en lavere grad af politisk deltagelse og socialt engagement. Der er på den baggrund empirisk belæg for, at NEET-personer, og særligt unge arbejdsløse, som gruppe er udsat for en større risiko for utilfredshed, og med større sandsynlighed vil trække sig væk fra samfundet. De politiske beslutningstageres bekymring for, at NEET-status kan påvirke det demokratiske engagement, er således fuldt berettiget, og det samme gælder behovet for politiske initiativer, der skal få personer i NEET-gruppen tilbage på arbejdsmarkedet eller i gang med en uddannelse.

Nationale politiske initiativer for integration af unge

Som følge af de stadig mere negative udviklingstendenser på arbejdsmarkedet for unge har EU-medlemsstaterne i de seneste år gjort en aktiv indsats for at udvikle politiske initiativer og føre disse ud i livet med det formål at øge de unges jobmuligheder og fremme deres beskæftigelse. Disse initiativer kan inddeles i tre hovedkategorier: uddannelsesinitiativer, beskæftigelsesinitiativer, samt initiativer, der skal lette overgangen fra skole til arbejde. Dette afsnit giver en kort oversigt over disse initiativer, som udgør de første resultater af forskningen generelt inden for NEET.

Uddannelsespolitikker

Uddannelse har altid været et af nøgleelementerne i ungdomsbeskæftigelsespolitikkerne, da det er veldokumenteret, at et højere uddannelsesniveau i befolkningen bidrager til landenes langsigtede vækstresultater. Uddannelsespolitiske initiativer omfatter både tiltag, som forhindrer unge i at forlade skolen for tidligt, og tiltag, som kan få unge, der ikke har fuldført en uddannelse, tilbage i uddannelsessystemet.

En reduktion af antallet af unge, der forlader uddannelsessystemet for tidligt, til under 10 % er en af de fem primære målsætninger i EU. Der er derfor bred enighed om, at en forhøjelse af den skolepligtige alder kan være med til at forebygge, at unge forlader skolen for tidligt. Næsten alle EU-lande har gennemført tiltag på dette område. Samtidig har mange lande afsat ekstra midler til klasser med støtteundervisning for at hjælpe eleverne med at forbedre deres præstationer. I Luxembourg har en ordning med såkaldte *classes mosaïque* givet skolerne mulighed for i en periode på 6-12 uger at tage elever, der står i risiko for at forlade skolen, ud af deres almindelige klasse og flytte dem til en specialklasse, hvor de kan modtage individuel hjælp. I nogle lande, f.eks. Bulgarien og Rumænien, hvor problemet med unge, der forlader skolen for tidligt, knytter sig til fattigdom i hjemmet, har staten udviklet skolehjælpsprogrammer (støtte i form af gratis mellemmåltider, lærebøger, transport, osv.). For at motivere unge til at færdiggøre deres uddannelse har mange medlemsstater desuden øget udbuddet af erhvervsuddannelsespladser og har oprettet nye erhvervsfaglige uddannelser.

For elever, der forlader skolen uden afsluttet uddannelse, har mange lande iværksat initiativer, som skal give eleverne en chance for at genoptage en uddannelse, ofte i kombination med praktiske færdigheder. I Frankrig har man f.eks. oprettet særlige skoler, der er specialiseret i at give unge i aldersgruppen 18 til 25 år »en ny chance« ved at træne dem i grundlæggende færdigheder i en periode på 9-12 måneder.

I Spanien har man grundlæggende erhvervsfaglige kvalifikationsprogrammer for unge, der har forladt skolen for tidligt, hvor de kan melde sig til kurser, som giver dem et eksamensbevis, der dokumenterer deres faglige kompetencer, eller en ungdomsuddannelse, og derved give dem adgang til på et senere tidspunkt at søge ind på en egentlig erhvervsuddannelse.

Overgangen fra skole til arbejde

Når de studerende har erhvervet sig de nødvendige færdigheder og kompetencer, kan der iværksættes politiske initiativer, som kan lette deres indtræden på arbejdsmarkedet. En smidig overgang fra skole til arbejdsmarked opnås for de fleste EU-landes vedkommende tilsyneladende bedst gennem en kombineret og koordineret tilgang, herunder adgang til information, karriererådgivning og –vejledning, mentorordninger, hjælp til jobsøgning og jobmatchning. I Det Forenede Kongerige har man f.eks. iværksat et program, Flexible New Deal Programme, som tilbyder unge på sociale ydelser individuel støtte i form af personlig vejledning og rådgivning, udarbejdelse af en handlingsplan og erhvervs erfaring. Initiativer, som giver erhvervs erfaring, f.eks. praktikordninger og lærepladser, har været meget effektive i forhold til at fremme beskæftigelsen blandt unge. Tilbud om praktikperioder er meget anvendt i alle medlemsstater, og i nogle lande inddrages den private sektor. Det gælder f.eks. Sverige, hvor man har iværksat programmet Young Potentials Programme, mens det i Irland er arbejdsmarkedets parter, der tilrettelægger praktikordninger som led i Gradlink-programmet.

Lærepladsordninger har vist sig at være en yderst effektiv måde at lette overgangen til arbejdsmarkedet på for unge, og under krisen har de såkaldte »lærepladslande« (Østrig og Tyskland) været i stand til at holde ungdomsarbejdsløsheden nede. Alle EU-medlemsstater har faktisk for nylig gennemført nye eller styrket eksisterende lærepladsordninger.

For at sikre at alle unge er i beskæftigelse eller under uddannelse, har nogle lande desuden indført ungdomsgarantier. I Finland skal alle arbejdsløse under 25 år f.eks. inden for tre måneder, efter at de har meldt sig arbejdsløse hos en offentlig arbejdsformidling, tilbydes et job, en uddannelsesmulighed eller anden form for aktivering via en personlig udviklingsplan

Yderligere oplysninger

Massimiliano Mascherini, forskningsleder
mam@eurofound.europa.eu

Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irland
Tlf.: (+35 1) 204 32 00
E-mail: information@eurofound.europa.eu
Websted: <http://www.eurofound.europa.eu/>

Beskæftigelsespolitik

Mange lande har indført en bred vifte af incitamenter (skattelempelser, tilskudsordninger, omkostningsreduktion for ulønnet arbejdskraft osv.) for at få virksomhederne til at ansætte og oplære flere unge og for at skabe yderligere job til denne gruppe. I Ungarn får man et »startkort«, som er gyldigt i to år, når man træder ind på arbejdsmarkedet. Arbejdsgivere, som ansætter folk med startkort, betaler et lavere bidrag til sociale sikringsordninger. Nogle lande har indført særlige tiltag for at skabe incitamenter til at rekruttere handicappede eller andre udsatte grupper, mens atter andre har indført særlige tiltag, der skal fremme iværksætteri og opstart af virksomhed blandt unge ved at tilbyde særlig støtte til unge, der ønsker at starte egen virksomhed. Endelig har de fleste lande forsøgt at fjerne logistiske og praktiske barrierer for beskæftigelse af unge ved at indføre tilskud til geografisk mobilitet, samt andre særlige initiativer rettet mod unge, som har særlige behov, eller kommer fra ressourcetsvage familier eller har en indvandrerbaggrund.

Konklusion

For at få unge tilbage på arbejdsmarkedet eller i gang med en uddannelse har alle EU-medlemsstater indført en lang række forskellige politiske tiltag. Nogle af disse tiltag er etableret for flere år siden, mens andre er kommet til for nylig med det formål at tage de udfordringer op, som er fulgt i kølvandet på den økonomiske krise, og de konsekvenser, den har haft for de unge.

De første resultater af denne undersøgelse viser, at landene gennem en række forskellige kombinerede tiltag har forsøgt at skabe bedre vilkår for at sikre netop de kompetencer og færdigheder, der kræves på arbejdsmarkedet, samt bedre og nye muligheder for de unge. De fleste af medlemsstaterne synes at have differentieret deres initiativer efter de forskellige karakteristika i NEET-undergrupperne, således at der også tages højde for udsatte grupper, som har større sandsynlighed for at opleve belastende omstændigheder, og som risikerer at blive udelukket fra arbejdsmarkedet.

På trods af den nylige tilpasning eller implementering af tiltagene viser resultaterne, at en evaluering af disse programmer endnu ikke er tilgængelig. Det er dog af afgørende betydning, at der foretages en vurdering af virkningen af sådanne initiativer, særligt i en vanskelig økonomisk periode, hvor en mere effektiv anvendelse af ressourcerne er yderst vigtig.

På baggrund heraf vil Eurofound's forskningsrapporter om unge og NEET, når de foreligger i deres fulde form, indeholde en evaluering af virkningen af udvalgte politiske tiltag til fremme af beskæftigelsen blandt unge i otte europæiske lande. Disse rapporter forventes offentliggjort i 2012.

doi:10.2806/31306

ISBN 978-92-897-1053-4



9 789289 710534

