



Effektiviteten af politiske foranstaltninger til forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen blandt unge

Resumé

Indledning

Ungdomsarbejdsløsheden i Europa er alarmerende høj. I 2011 var der omkring 5,5 mio. arbejdsløse unge i EU. Dette svarer til 21,4 % – en andel, der bliver ved med at stige, og som nåede 22 % i første halvdel af 2012. Situationen er meget forskellig i de enkelte medlemsstater, men mange EU-lande har oplevet, at arbejdsløsheden er fordoblet eller tredoblet, siden recessionen meldte sin ankomst. I dag beskæftiger Europa 3,4 mio. færre unge end i 2007, hvilket gør ungdomsarbejdsløsheden til en af de største udfordringer, som kontinentet står over for i dag.

Derfor har mange EU-medlemsstater truffet foranstaltninger for at fremme en højere beskæftigelsesfrekvens for denne aldersgruppe. De har gennemført politikker til beskæftigelse af unge, der letter og understøtter de unges vej gennem uddannelse til beskæftigelse, og som tager hånd om så forskelligartede problemer som tidligt skolefrafald, overgangen fra uddannelse til arbejde og beskæftigelsesegnethed. Men hvor effektive er disse politikker? Hvilke stærke og svage sider er der ved dem, og hvad karakteriserer en effektiv politik til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed?

I denne rapport gennemgås den eksisterende dokumentation om effektiviteten af 25 politikker til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed i en række udvalgte lande (AT, FI, FR, HU, IE, IT, ES, SE og UK), og disse oplysninger suppleres med interviews af en række eksperter. Formålet er at vurdere, hvor vellykkede de valgte foranstaltninger har været, idet deres resultater, output og bredere indvirkning gennemgås.

I en tid med stadig større krav om ansvarlige offentlige politikker og stramme offentlige budgetter er det afgørende at gøre evaluering af politikkerne til en integreret del af den politiske beslutningsproces. Denne undersøgelse yder et værdifuldt bidrag til debatten om, hvordan vi tackler den store udfordring, som den stigende ungdomsarbejdsløshed i Europa udgør.

Politisk kontekst

Europa-Kommissionen reagerede i første omgang på udfordringerne fra den stigende ungdomsarbejdsløshed ved at koncentrere sin indsats omkring flagskibsinitiativet "Unge på vej" i forbindelse med Europa 2020, hvori den sigter mod at udnytte alle unges muligheder gennem almen og erhvervsrettet uddannelse af høj kvalitet, vellykket arbejdsmarkedsintegration og øget mobilitet. Samtidig understregede man i de integrerede retningslinjer for Europa 2020 med hensyn til økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikker, som blev fremlagt i april 2010, at medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter skal "indføre ordninger, der hjælper nyuddannede med at finde deres første arbejde eller videreuddannelse, herunder lærlingeuddannelser, og hurtigt griber ind, når unge mennesker bliver arbejdsløse". I 2011 understregede man i forslaget til Initiativet for Unges Muligheder betydningen af at drage erfaringer fra de lande, der klarer sig godt.

I 2012 bekræftede man i beskæftigelsespakken "Et opsving med høj beskæftigelse", hvor vigtigt det er at mindske ungdomsarbejdsløsheden. Endvidere blev det foreslået at gøre mere udstrakt brug af Den Europæiske Socialfond i den næste programperiode (2014-2020) for at bekæmpe problemet, f.eks. gennem ungdomsgarantier.

Mange medlemsstater har gennemført politikker, som de unge på et eller andet tidspunkt kommer i berøring med på deres vej mod beskæftigelse. Ved nogle foranstaltninger forsøger man at forebygge tidligt skolefrafald, mens man ved andre sigter mod at genintegrere unge, der forlader skolen for tidligt. Andre politikker rettes mod at lette overgangen fra uddannelse til arbejde, mens visse indgreb har til formål at øge de unges beskæftigelsesegnethed. Endelig findes der politikker, der sigter mod at fjerne de forhindringer, som møder de unge generelt eller de unge, der har særlige behov.

Væsentligste konklusioner

Denne undersøgelse har vist, at medlemsstaterne har gennemført en række forskellige foranstaltninger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed. Dette understreger den kendsgerning, at de unge ikke er en homogen gruppe, men har behov for skræddersyede politiske indgreb, som tager hånd om særlige behov på bestemte stadier i et ungt menneskes liv. Der er udpeget stærke og svage sider ved de forskellige former for indgreb på vejen mod beskæftigelse.

Det blev konstateret, at der generelt er mangel på præcise evalueringer af disse politikker i de fleste EU-lande, selv om der er stor forskel på "evalueringskulturerne" i de enkelte medlemsstater. Ved omkring halvdelen af de gennemgåede foranstaltninger var der ikke fastsat kvantitative resultatmål, f.eks. med hensyn til antallet af deltagere i programmerne. Ved kun tre af foranstaltningerne var der fastsat målbare mål med hensyn til deres forventede resultater, såsom andelen af deltagere, der blev genintegreret på arbejdsmarkedet. Dette gjorde det vanskeligt at vurdere deres succes og effektivitet, navnlig ud fra et komparativt metaperspektiv.

Ved at kombinere dokumentation fra eksisterende evalueringer, politiske dokumenter og administrative data med input fra samtaler med interessenter kan det i denne evaluerende undersøgelse konkluderes, at de analyserede foranstaltninger til beskæftigelse af unge har været forholdsvis vellykkede. Kun ved tre foranstaltninger lykkedes det ikke at inddrage det ønskede antal skoler og deltagere. En anden konklusion er, at politikkerne generelt formår at inddrage målgruppen. Ved kun to ud af 19 foranstaltninger, som der forelå oplysninger om, formåede man ikke at gøre dette fuldt ud. Når man ser bort fra selve resultatmålene, kunne det konstateres, at i de tilfælde, hvor der var tilstrækkelige data til rådighed, nåede de fleste politikker de tilsigtede målsætninger. Kun meget få politiske foranstaltninger frembragte slet ikke eller kun delvist de ønskede resultater for deltagerne.

Der findes kun begrænset dokumentation af den overordnede indvirkning fra de gennemførte foranstaltninger, f.eks. indvirkningen fra politikker om ungdomsarbejdsløshed eller social udstødelse. I betragtning af de fleste foranstaltningers begrænsede målestok og indflydelsen fra andre faktorer, herunder det makroøkonomiske miljø, kan der ikke foretages en vurdering af de analyserede politikkers overordnede indvirkning.

Politiske anbefalinger

1. Vellykkede politiske foranstaltninger kendetegnes ved, at deres målgruppe defineres klart, og der findes nyskabende metoder til at nå ud til den, f.eks. ved at skabe et godt omdømme eller et positivt "brand" for foranstaltningen eller ved at samarbejde med relevante grupper i lokalsamfundet for at nå de grupper, der er svære at nå.

2. Det er vigtigt at bemærke, at der er forskel på de unges arbejdsmarkedsparathed, og politikkerne skal imødekomme en bred vifte af mere eller mindre komplekse behov.

3. Effektiv gennemførelse af politikkerne afhænger af, at det nødvendige personale findes, og dette personale skal uddannes og understøttes.

4. De unge skal føres ud på en vej, der er bæredygtig på længere sigt, f.eks. ved at give dem de nødvendige færdigheder og stabil beskæftigelse snarere end snuptagsløsninger af dårlig kvalitet.

5. Vellykkede politikker omfatter karriererådgivning af høj kvalitet og omfattende, helhedsorienteret vejledning.

6. Foranstaltninger til beskæftigelse af unge skal fokusere på klienten og ikke udbyderen, f.eks. ved at etablere kvikskranker for de unge eller tilbyde skræddersyet, personlig rådgivning fra mentorer.

7. Samarbejde blandt rekrutteringsbureauer og inddragelse af alle interessenter kan være en omkostningseffektiv metode til at gennemføre politikker, hvis de forskellige aktørers specifikke roller og ansvarsområder defineres klart.

8. Foranstaltninger, der sigter mod at øge de unges beskæftigelsesegnethed, skal fokusere på arbejdsmarkedets behov og sikre engagement hos arbejdsgiverne og deres repræsentanter.

9. Ungdomsarbejdsløsheden kræver fleksible foranstaltninger, som skal tilpasses til de økonomiske konjunkturer, mens social udstødelse er et strukturelt problem, som der skal tages hånd om på en mere ensartet måde.

10. Effektiv overvågning og evaluering skal sikre grundlaget for velovervejede politiske beslutningstagning og udvikling.

Ved at sammenligne og analysere velfunderede evalueringer ud fra et metaperspektiv vil medlemsstaterne og EU kunne udpege eksempler på bedste praksis, øge de unges beskæftigelsesegnethed og arbejdsmarkedsdeltagelse og i sidste ende udnytte alle unges potentiale.

Yderligere oplysninger

Hele rapporten om effektiviteten af de politiske foranstaltninger, der skal øge beskæftigelsesfrekvensen blandt unge, findes på adressen <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1260.htm>.

Yderligere oplysninger fås hos forskningsleder Massimiliano Mascherini på adressen mam@eurofound.europa.eu