

Unge på kanten

Om inkludering av utsatte ungdommer





Unge på Kanten

Om inkludering av utsatte ungdommer

*Bjørn Halvorsen (prosjektleder), Ole Johnny Hansen
(delprosjektleder) og Jenny Tägtström (prosjektmedarbeider)*

Unge på Kanten
Om inkludering av utsatte ungdommer
*Bjørn Halvorsen (prosjektleder), Ole Johnny Hansen (delprosjektleder) og
Jenny Tägtström (prosjektmedarbeider)*

ISBN 978-92-893-2386-4
<http://dx.doi.org/10.6027/Nord2012-005>
Nord 2012:005

© Nordisk ministerråd 2012

Layout: Hanne Lebech
Omslagsfoto: Image Select

Trykk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Opplag: 400

Printed in Denmark



Denne rapporten er gitt ut med finansiell støtte fra Nordisk ministerråd. Innholdet i rapporten avspeiler imidlertid ikke nødvendigvis Nordisk ministerråds synspunkter, holdninger eller anbefalinger.

www.norden.org/no/publikasjoner

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeid. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk ministerråd

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Innhold

Nordisk ministerråds forord.....	7
Resumé av NVC-rapporten «Ungdom på kanten».....	9
1. Ungdom i utkanten av skole og arbeid – sammenfatning og konklusjoner.....	13
1.1 Oppsummering: Ungdom i utkanten av skole og arbeid.....	14
1.2 Hva kan man lære av naboen?.....	25
1.3 Konklusjoner og tilrådinger.....	27
Referanseliste.....	32
2. Gjennomføring og frafall i videregående skole/gymnasiet.....	33
2.1 Sammenfatning og konklusjoner.....	33
2.2 Hvor mange gjennomfører – og gjennomfører ikke – videregående skole (gymnasiet).....	35
2.3 Politikk og innsatser for å øke gjennomføring og redusere frafall.....	41
2.4 Danmark.....	43
2.5 Finland.....	46
2.6 Island.....	49
2.7 Norge.....	52
2.8 Sverige.....	55
Referensliste.....	58
3. Hva gjøres? Aktuelle innsatser mot ungdomsledighet og for inkludering av unge i arbeid i de nordiske landene.....	61
3.1 Sammenfatning.....	62
3.2 Litt om økonomisk politikk under krisen.....	65
3.3 Danmark.....	70
3.4 Finland.....	77
3.5 Island.....	82
3.6 Norge.....	86
3.7 Sverige.....	94
4. Eksempler på god praksis i Norden: Hva gjør de som lykkes med å inkludere unge som står utenfor skole og arbeidsliv?.....	103
4.1 Innledning og sammenfatning.....	103
4.2 Unge utenfor skole og arbeid.....	109
4.3 Marginaliseringens konsekvenser.....	110
4.4 Kompetanse er nøkkelen til arbeid.....	113
4.5 Om å knekke en kode.....	114
4.6 Noen rammebetingelser for forsøks- og utviklingsprosjekter om ungdom.....	114
4.7 Forutsetninger for å lykkes i prosjektet.....	118
4.8 Velferdsteknologi.....	126
Referanseliste.....	127

5.	Unga som står långt från arbetsmarknaden	129
5.1	Sammanfattning.....	129
5.2	Langtidsledige ungdom og ungdom på (ut)kanten av arbetsmarkedet	130
5.3	Unga utanför utbildning och arbete.....	133
5.4	Särskilt utsatta grupper	134
	Referenslista.....	140
6.	Ungdom med och utan arbete i Norden	141
6.1	Sammanfattning.....	141
6.2	Ord och begrepp i statistiken.....	142
6.3	Unga i utbildning	143
6.4	Unga i arbete.....	146
6.5	Ungdomsarbetslöshet.....	154
	Referenslista.....	163
	Bilaga 6.1:Mer om statistik och begrepp - arbetsmarknad.....	163
	Bilaga 6.2: Förändring av andel sysselsatta i tidsbegränsad anställning - Unga och befolkningen i stort.....	166
	Bilaga 6.3: Andel deltidsanställda 25-54 år.....	166
7.	Hva oppnås?	167
7.1	Sammenfatning og konklusjoner	167
7.2	Mer om arbeidstiltak (åtgärder) og -innsatser overfor unge.....	169
7.3	Varighet på arbeidsmarkedstiltak.....	177
7.4	Hvor mange kommer i arbeid?.....	180
7.5	Litt om resultatmåling og effekter av programmer og innsatser.....	188
	Referanseliste	193
	Tiivistelmä NVC:n nuorten syrjäytymistä käsittelevästä raportista "Unge på kanten"	195
	Summary of NVC Report - Young People on the Periphery	199

Nordisk ministerråds forord

I Norden og resten af Europa er arbejdsløsheden stigende – især blandt unge i alderen 15–24 år. Den høje arbejdsløshed får stor politisk opmærksomhed i de nordiske lande, og ungdomsarbejdsløsheden er en del af Europa 2020-vækststrategien.

Den nordiske velfærdsmodel forudsætter et højt beskæftigelsesniveau. Den hurtige omstilling når det gælder teknologi, demografi og økonomi påvirker både individer og samfund. Et mere højproduktivt og vidensintensivt arbejds- og erhvervsliv med høj konkurrence rammer især lavtuddannede, personer med nedsat funktionsevne og unge som ikke har fået fodfæste på arbejdsmarkedet.

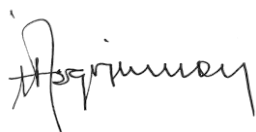
De unge som hverken er i arbejde eller under uddannelse står over for store udfordringer, når de skal etablere sig på arbejdsmarkedet og risikerer derfor social eksklusion og marginalisering. Et primært fremadrettet fokus er forebyggelse og tidlig indsats med henblik på at undgå at marginalisering fører til arbejdsløshed og social eksklusion.

Nordisk Ministerråd har givet Nordens Velfærdscenter i opdrag at belyse og analysere, hvordan man i Norden mest effektivt kan øge inklusionen af udsatte grupper på arbejdsmarkedet med fokus på unge, handicappede og seniorer. Projektet indgår som et delprojekt under Ministerrådets globaliseringsinitiativ om sundhed og velfærd, som sætter fokus på hvordan den nordiske velfærdsmodel kan videreudvikles således, at den kan klare sig i den globale konkurrenceøkonomi og bevare sammenhængskraften.

Unge på kanten handler om unge i alderen 15–24 år i overgangen fra uddannelse til arbejde. I lyset af den aktuelle økonomiske krise kortlægger rapporten de langsigtede strategier og tiltag. Samtidig behandles en række fysiske og holdningsmæssige hindringer for inklusion af udsatte unge på arbejdsmarkedet. Rapporten er den første delrapport af en serie som sætter fokus på unge, handicappede og seniorer.

Rapporten peger blandt andet på, at de nordiske lande har prioriteret indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed højt – og at der både er ligheder og forskelle i de tiltag som landene har gennemført. Konkrete eksempler på strategier, indsatser og programmer fra hvert af de nordiske lande trækkes frem i rapporten. Desuden fremsættes konkrete anbefalinger til fremadrettede forebyggelsesindsatser med henblik på at få de unge ind på arbejdsmarkedet. Rapporten udgør et godt grundlag for at lære af nordiske erfaringer – og er samtidig et vigtigt bidrag i den videre udvikling af målrettede tiltag for udsatte unge.

København, den 1. September 2012



Halldór Ásgrímsson
Generalsekretær
Nordisk Ministerråd

Resumé av NVC-rapporten «Ungdom på kanten»

Om inkludering av utsatte ungdommer i utdanning og arbeid i de nordiske landene

Arbeidsløsheten blant unge er betydelig høyere enn den generelle arbeidsløsheten i de nordiske landene. En tiltagende gruppe ungdommer i Norden har stor risiko for et varig utenforskap i forhold til arbeidsliv og samfunn, kanskje for store deler av sitt liv som voksne. Et grovt anslag er at:

- Rundt 10 prosent av ungdomskullene 15-24 år er i risiko for permanent utenforskap. Det kan dreie seg om i størrelsesorden cirka 300 000 ungdommer tilsammen i Norden
- Mellom 2-5 prosent av ungdomskullene er allerede utenfor. Det kan dreie seg om tilsammen mellom cirka 70 000 og cirka 150 000 ungdommer tilsammen i Norden

Det er over flere år satt inn et bredt spekter av programmer og innsatser for å fremme inkludering av utsatte unge i skole og arbeid i de nordiske landene. Eksisterende programmer er styrket og nye typer programmer, innsatser og arbeidsmåter er satt igang. Mye av slik «god praksis» innsatser dreier seg om ulike måter å etablere kontakt, bygge opp gjensidig tillit, om medansvar, medvirkning og samarbeid, og å mestre hverdagen og motivere til arbeid og utdanning. Imidlertid er de fleste av slike prosjekter forholdsvis kortvarige, og de leder sjelden til permanent politikk eller løsninger.

Vi vet *litt*, men ikke mye samlet og systematisk om hva slags typer innsatser som gir best effekter med hensyn til arbeid og inkludering. Til det trengs mer forskning – gjerne komparativ – om resultater og effekter av ulike programmer og innsatser. Det kan synes å være et potensiale i å evaluere slike prosjekter mer systematisk, og å samle, systematisere og formidle erfaringene og kunnskapene. Det er bakgrunn for et forslag om at det etableres en nordisk «erfaringsbank» for slike «god praksis- og forsøksprosjekter. Det er potensiale for å samarbeide mer og lære mer av hverandre i Norden.

Arbeidsledigheten blant unge mennesker er et varig og strukturelt problem, men den har økt som følge av globale, økonomiske krisen. Den høyeste ungdomsledigheten i Norden har man i Sverige og Finland, der rundt 20 prosent av arbeidsstyrken¹ i alderen 15-24 år er aktive arbeidssøkere uten arbeid. Det er om lag på EU-gjennomsnittet. Den tilsvarende ungdomsledigheten i 2011 var ca 15 prosent i Danmark og Island og ca 8 prosent i Norge.

De aller fleste ungdommer i Norden er imidlertid under utdanning eller i arbeid. Cirka to av tre unge i alderen 15-24 år er i utdanning, og to av tre unge i alderen 20-24 år er i arbeid. Mange er i utdanning med en bijobb ved siden av. De aller fleste unge som blir arbeidsløse, finner seg arbeid eller fortsetter i utdanning, ofte ganske raskt. Men mellom 3 prosent (Island) og 8-9 prosent (Finland og Sverige) av de unge i alderen 15-24 år er verken i utdanning, arbeid eller opptrening for arbeid, og mellom 2 prosent (Norge) og 4-5 prosent (Danmark, Finland, Sverige) er arbeidsløse i ett år eller lengre. Cirka 2-3 prosent av alle unge mellom 20-34 år mottar varig førtidspensjon eller lignende.

Mange arbeidssøkende unge går i lengre tid på arbeidsmarkedstiltak under den aktuelle krisen enn tidligere, og færre kommer i arbeid etter gjennomførte tiltak. Mellom 40-50 prosent av de unge som gjennomfører offentlige arbeidsmarkedstiltak, kommer i arbeid eller utdanning etter gjennomførte tiltak. De øvrige går til fortsatt ledighet eller på andre sosiale trygghets- og stønadsordninger. Noen ender altså opp med varig førtidspensjon, og dette antallet øker. Mange og stadig flere av disse har mentale lidelser og sosiale problemer.

Det er i de nordiske landene satt inn og styrket omfattende innsatser både av mer generell karakter og mer målrettede innsatser mot de vanskeligst stilte ungdommene:

Økonomisk politikk: Stabilisere bankvesen og finansmarkeder. Stimulere etterspørsel og produksjon. Etterstreve god balanse i offentlig økonomi og samfunnets økonomi på kort og lengre sikt.

Aktiv arbeidsmarkedspolitik: Generell opptrapping av aktive arbeidsmarkedstiltak. Garantier om tilbud og innsats til arbeidsledige unge etter en viss tid, oftest 3 måneder. Dertil diverse typer av mer målrettede og individuelle innsatser og tett oppfølging av unge som trenger mye bistand.

¹ Arbeidsstyrken er lik antall personer i arbeid pluss antall arbeidsløse arbeidssøkere.

Utdanningspolitikk: Nye og forsterkede innsatser for å fremme god gjennomføring og motvirke frafall i den videregående skolen (gymnasiet). Styrke opplæringen i praktiske yrkesfag, og forankre den i praksis og opplæring på arbeidsplasser.

Sosial- og helsepolitikk: Diverse forsøks- og utviklingsprosjekter for å fange opp og motivere og stimulere «unge utenfor» til å mestre dagligliv og orrienterere seg gradvis mot arbeid eller utdanning. Samt programmer for å samle og utvikle bedre innsatser som gjelder mental helse, skole og arbeid.

Norge kan sies å ha tyngdepunkt i mer generelle økonomiske og arbeidsmarkedspolitiske innsatser, mens Danmark kan synes å ha tyngdepunkt i mer målrettede innsatser. Norge har i større grad holdt ungdomsledigheten nede, mens den har økt i Danmark. Begge land har en god del unge i risiko for mer varig utenforskap. Finland har høyest gjennomføringsgrad og best resultater i skolen, men har samtidig både høy ungdomsledighet og ganske mange unge som faller utenfor. Island har vært sterkest rammet av krisen, og har raskt satt inn omfattende innsatser som kan se ut til å virke. Sverige har også omfattende og bredt anlagte programmer, men har lagt større vekt på forholdsvis generelle skattelettelser. Det synes å gi nokså liten sysselsettingseffekt, ihvertfall foreløpig.

Rapporten er utført ved Nordens Velfärdscenter på oppdrag fra Nordisk Ministerråd (NMR). «Arbeidsinkluderingsprosjektet» har tre delprosjekter: 1) Ungdom, 2) Funksjonshemmede 3) Seniorer. Prosjektet inngår i NMR's «Globaliseringsinitiativ om Velferd og Sunnhet».

Bjørn Halvorsen

Nordens Velfärdscenter, 8. mai 2012

1. Ungdom i utkanten av skole og arbeid – sammenfatning og konklusjoner

Arbeidsløsheten har økt betydelig under den aktuelle nedgangskonjunkturen. Det gjelder også i de nordiske landene, selv om både arbeidsledigheten og økningen av den er mindre her enn i mange andre land i Europa. Men det er også betydelige forskjeller *mellom* de nordiske landene – både hva gjelder arbeidsmarkedssituasjonen og den politikken som føres. Ut fra tidligere erfaringer kan en dessuten frykte at mange vil få store problemer med å komme inn i eller tilbake i arbeid og få varig fotfeste i arbeidslivet. Denne rapporten undersøker hva som gjøres for å motvirke ungdomsarbeidsløshet og fremme inkludering av unge i arbeidslivet i en slik situasjon og hva som oppnås med innsatsen. Målgruppen er ungdom i alderen 15–24 år som er i risiko for å falle utenfor utdanning og arbeidsliv.

Nordisk Ministerråd har tidligere på oppdrag fra de nordiske arbeidsministrene fått kartlagt den generelle innsatsen mot ungdomsledigheten i de nordiske landene under den aktuelle krisa.² OECD har også analysert politikk og innsatser mot ungdomsledigheten.³ I denne rapporten går vi videre og studerer dette nærmere. Vi er spesielt opptatt av ungdom «i utkanten» av skole og arbeidsliv og deres vei gjennom utdanning mot arbeid og fotfeste i arbeidslivet. Vi ser mest på ungdom i aldersgruppene 15–19 år og 20–24 år, men har også omtale av aldersgruppen 25–29 år.

NVCs Arbeidsinkluderingsprosjekt har også utarbeidet følgende dokumenter:⁴

² Nordiska länders innsatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys. TemaNord 2010:570.

³ OECD (2010) *Off to a Good Start? Jobs for Youth*.

⁴ Se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Välfärdscenters hjemmesider på www.nordicwelfare.org

- Temaheftet «Ungdom utenfor» (2010), fokuserte på å fange opp «de unges egen røst»
- Heftet «Inspiration för inkludering». Eksempler på god inkluderingspraksis (2011)
- Web-katalogen «Politikk og innsatser om ungdom og arbeid». Faktainformasjon fra de nordiske land (2011)

1.1 Oppsummering: Ungdom i utkanten av skole og arbeid

1.1.1 Gjennomføring og frafall i videregående skole/gymnasiet (kap 2)

I kapittel 2 tar vi for oss ungdommers gjennomføring og frafall i den videregående skolen /gymnasiet. Her bygger vi mye på to viktige, komparative rapporter på området: Den nordiske rapporten: «Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden» (2010)⁵ og OECD-rapporten «Education at a Glance» (2011)⁶ I Finland og Sverige fullførte cirka 8 av 10 elever den videregående skolen /gymnasiet med dokumentert eksamensbevis (betyg) i løpet av cirka fem år (normert tid + 2 år). I Danmark og Norge var gjennomføringsandelen drøyt 7 av 10 elever, og i Island fullførte cirka 6 av 10 elever. Det framgår blant annet av figur 1.1. Det vil si at cirka 2-3 av 10 falt fra, bortsett fra Island der cirka 4 av 10 falt fra. Frafallet er større i yrkesfag enn i allmenfag, og det er større blant gutter enn blant jenter.

Kapitlet studerer også hva som gjøres for å motvirke slikt frafall i de nordiske landene. Hvordan den videregående skolen er organisert kan blant annet ha betydning for graden av gjennomføring, sammen med arbeidsmåter og praksis. Det dreier seg også mye om tidlig oppmerksomhet og forebygging ved potensiell risiko for frafall, og det dreier seg om utforming og praksis i de yrkesfaglige utdanninger.

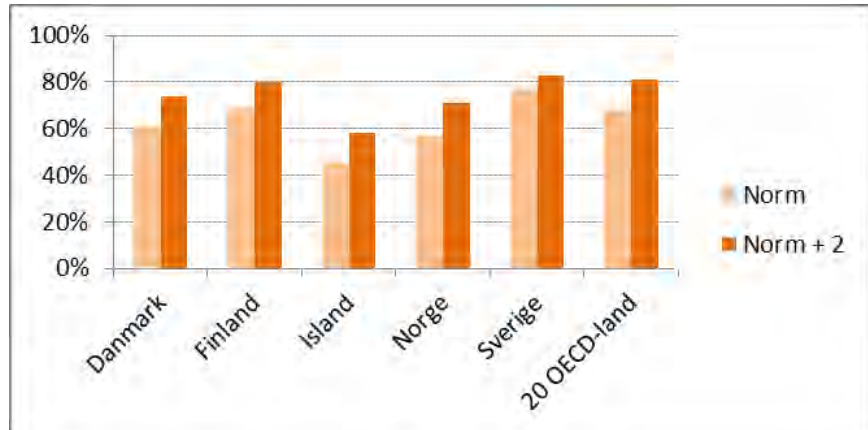
En del unge som faller fra i skolen fullfører utdanningen senere, gjennom voksenutdanning og/eller i arbeid. Ser vi på andelen 20-24 åringer er andelen som (fremdeles) ikke har gjennomført videregående utdan-

⁵ «Frafall i utdanning for 16-20-åringer i Norden». Eifred Markussen (red.) TemaNord: 517.

⁶ OECD Education at a Glance 2011:OECD Indicators.

ning lavere enn i figur 1.1, men fremdeles ganske høye. Se tabell 1.1. Tallene gjelder i hovedsak gjennomføring i årene 2002-2007.

Figur 1.1. Unge som fullførte videregående utdanning innen fem år etter oppstart



Kilder: OECD Education at a Glance 2011: OECD Indicators

Regjeringen i Danmark har satt som mål at 95 prosent av hver ungdomsårgang skal gjennomføre en ungdomsutdanning i 2015. I forbindelse med prosjektet «Ny GIV» i Norge har Kunnskapsdepartementet en målsetting om at 75 prosent skal fullføre og bestå videregående opplæring i løpet av 5 år innen år 2015.

1.1.2 Unge som står langt fra arbeidsmarkedet (kapittel 5)

Kapittel 5 sirkler inn unge som står langt unna arbeidsmarkedet: Langtidsarbeidsløse, sosialhjelpsmottakere, førtidspensjonister og unge som verken er i utdanning, arbeid eller arbeidstrening («NEET»). I tabell 1.1 (neste side) er det sammenfattet noen indikatorer om unge som befinner seg på utkanten av arbeidsmarkedet. Året er 2009. Tallene er til dels overlappende.

Tabell 1.1: Unge i utkanten av arbeidsmarkedet i de nordiske land i 2009. Prosent

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Langtids ledige 15–24 år gamle i prosent av arbeidsløse 15–24 år ¹⁾	4 %	4,5 %	3,25 %	2 %	4,25 %
Unge 20–24 år som er falt ut av videregående skole/gymnasiet ²⁾	16 %	9,25 %	26 %	20 %	8 %
Unge 15–24 år verken i utdanning, arbeid eller opptrening (neet) ³⁾	5,25 %	8,5 %	3 %	5,5 %	8,5 %
Unge 18–24 år som mottar økonomisk sosialhjelp/førsøringsstøtte ⁴⁾	10 %	11 %	6 %	5,5 %	9 %
Unge 20–34 år på førtidspensjon ⁵⁾	1,8 %	1,8 %	3,3 %	2,0 %	2,6 %

Kilder: OECD (2010) *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. OECD (2010) *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers*, samt eget materiale og bearbeiding NVC.

1) Registrerte arbeidssøkere ved den offentlige arbeidsformidlingen

2) Aktive arbeidssøkere i ett år eller lengre. Arbeidskraftundersøkelsene (AKU)

3) Ikke gjennomført med bestått eksamen ved videregående skole. Prosent av alle 20–24 åringer

4) NEET – Neither in Education nor Employment nor Training

5) Prosent av alle personer i aldersgruppen 18–24 år

6) Uførepensjon/førtidspensjon/aktivitetsstøtte fra offentlig sosialforsikring

Tabellen viser at det er ganske mange unge som er svært marginale i forhold til arbeidsmarkedet.

Mellom cirka 2–5 prosent av alle arbeidsløse i alderen 15–24 år var ledige i ett år eller lengre i 2009. Det svarer til mellom cirka 0,25 prosent (Norge) og cirka 2,25 prosent (Finland) av hele alderskohorten 15–24 år. De øvrige landene lå imellom disse ytterpunktene i 2009. Mange unge ledige kommer seg altså i løpet av ett år eller de går over på arbeidsmarkedstiltak eller andre offentlige stønader. Noen blir kanskje ledige på ny. Blant langtidsledige, gjentatt ledige, tiltaksdeltakere og mottakere av andre stønader vil det imidlertid være mange som mister kontakt med og fotfeste i arbeidslivet. I 2010 var andelen langtidsledige unge noe høyere i alle landene.

En god del unge i alderen 20–24 år har ikke fullført videregående skole med bestått avgangsvitnemål (betyg). Høyest er frafallet i Island (26 prosent) fulgt av Norge (20 prosent) og Danmark (16 prosent). Lavest frafall er det i Finland og Sverige med 8–9 prosent. Se avsnittet foran om «Gjennomføring og frafall ...») og i kapittel 2. Også mange av disse risikerer å stå meget svakt på arbeidsmarkedet. Noen av dem tar det imidlertid igjen senere via voksenopplæring osv.

Mellom cirka 5–10 prosent av årskullene i alderen 15–24 år er verken i utdanning, arbeid eller arbeidsrettet opptrening. Det er en risiko-

gruppe. Det ser ut til å være flest slike «unge utenfor» i Sverige og Finland (8–9 prosent) og færrest i Island (3 prosent), med Danmark og Norge imellom. Mellom cirka 6–12 prosent av unge mellom 18–24 år mottar økonomisk sosialhjelp i de nordiske landene. I Finland, Danmark og Sverige mottar 10–12 prosent av de unge økonomisk sosialhjelp.

Om lag 2–3 prosent av alle unge i alderen 20–34 år er allerede ute av arbeidsmarkedet, på førtidspensjon/uførepensjon/aktivitetsstøtte. Prosentandelen er nokså lik landene imellom; men høyest i Island fulgt av Sverige. Tilveksten av unge til slik førtidspensjon øker sterkt i alle de nordiske landene, selv om nivå tallene er nokså lave. Psykiske lidelser er den viktigste årsaken. Dette vil vi studere nærmere i delrapporten om funksjonshemmede og arbeid.

Oppsummert er det altså grunnlag for å fastslå at i størrelsesorden 5–10 prosent av ungdomskullene er i stor risiko for å falle ut av skole og arbeidsliv og at om lag 2–3 prosent allerede er utenfor. Blant disse gruppene er det grunn til alvorlig bekymring om fare for «en delvis tapt generasjon» i forhold til arbeidsliv og annen deltaking i samfunnet ved et slikt «utenforskap» ved inngangen til voksenlivet. Det gjelder spesielt om det blir varig og får bite seg fast. Det kan synes å være tendenser til dette, spesielt i Finland og Sverige. Blant slike «unge utenfor» er det mange med innvandrerbakgrunn, helsemessige og/eller sosiale problemer eller familie- og miljøproblemer og i noen tilfeller rusproblemer og/eller kriminalitet. Ofte er det flere typer problemer samtidig, og det kan være symptomer som melder seg tidlig.⁷ Hvordan oppdager man det og griper inn tidlig nok og på gode og riktige måter?

1.1.3 Hva gjøres? Aktuelle innsatser mot ungdomsledighet og for inkludering av unge i arbeid (kapittel 3)

Kapittel 3 gjennomgår aktuelle politiske innsatser for å holde yrkesdeltakingen oppe og motvirke økt arbeidsledighet. Vår oppmerksomhet er mest rettet mot innsatser for å redusere ungdomsledighet og skolefravall og for å inkludere unge i skole og arbeid. Hovedvekten er på aktuelle politiske innsatser i perioden 2005–2010. Materialet bygger i stor grad på vår egen kartlegging gjennom departementer/ministerier for hen-

⁷ Se for eksempel OECD (2010) *Off to a Good Start? Jobs for Youth* og OECD (2011) *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*, og i avsnitt 5.4 i denne rapporten.

holdsvis arbeids-, utdannings- og sosialpolitikk i hvert av de nordiske landene. Alle de nordiske landene har både *generelle virkemidler (åtgärder)* rettet mot hele befolkningen (inklusive unge) og dertil også mer *målrettede innsatser* spesielt innrettet mot ungdom. Tyngdefordelingen og innholdet er litt forskjellig landene imellom.

Den generelle *økonomiske politikken* og den generelle, *aktive arbeidsmarkedspolitikken* har stor betydning i tillegg til innsatsene overfor arbeidsledige ungdommer generelt og for mer vanskeligstilte ungdommer spesielt. Det er ikke lett å si hva som er et godt blandingsforhold, men det synes viktig at det er en bevisst og gjennomtenkt blanding av både slike mer generelle innsatser og mer målrettede innsatser.

Arbeidsmarkedstiltakene ble trappet sterkt opp i alle de nordiske landene i 2009 og 2010, og de er blitt videreført i 2011. Et bredt spekter av innsatser og tiltak er satt inn. Dette kjennetegner den aktive arbeidsmarkedspolitikken i de nordiske landene. Det bidrar til at vi kommer ganske godt gjennom krisen i Norden, selv om det også er flere som blir stående utenfor, ikke minst blant unge.

Danmark har over tid gjennomført omfattende strukturreformer som gjelder organiseringen av offentlige arbeidsmarkeds- og velferdstjenester: Samordnete «Jobcentre» i kommunene («one-stop-shops»), fleksibilitet og økte kombinasjonsmuligheter mellom arbeid og stønad («flexicurity») og forholdsvis liberale regler for ansettelse, oppsigelse og midlertidige jobber («lett at hyre – lett at fyre»). Innsatsene overfor unge har vært prioritert i en omfattende «beskjeftigelsesstrategi overfor unge». Det legges vekt på tidlig innsats, tett oppfølging og gjensidige krav og forventninger mellom den unge og jobcenteret. Utdanning og arbeidsinkludering gjennom erhvervs-/yrkesfag og «praksispakker» er også prioritert, og disse er blitt styrket under krisen. Den nye regjeringen i Danmark høsten 2011 har foreslått å styrke ungdomsutdanningene ytterligere, som ledd i å bekjempe ungdomsledigheten.

Finland har også satset mye på den videregående skolen, først og fremst innen allmenne studieforbereidende linjer, men etter hvert også mer gjennom «yrkesstart» og «läreavtalsutbildning» (lærlingutdanning), blant annet ved en rekke ungdomsverksteder. På flere av disse områdene er det oppnådd gode og lovende resultater. Samfunnsгарантиen for unge gir garanti for tiltak ved arbeidsløshet etter tre måneder og ved lønns subsidiering gjennom «Sanssikortet». Ungdomsledigheten har vært høy i mange år, men ledighetsveksten i 2009 kan se ut til å ha blitt bremset opp. Finland har imidlertid likevel mange unge «utenfor» (nær 10 prosent, NEET), og mange unge på sosialhjelp (cirka 12 prosent), selv om tallet her har gått nedover i de senere årene.

Island har tradisjonelt hatt høy yrkesdeltaking og lav arbeidsledighet i befolkningen totalt, så vel som blant unge, men med et stort frafall i den videregående skolen. Tidligere har man likevel kunnet få seg arbeid, selv om man ikke hadde fullført utdanning. Island er samtidig det nordiske landet som fikk den største kollapsen i økonomien høsten 2008, og det førte også til en jobbkrisen i Island. Det blir satset relativt kraftig på de unge, blant annet gjennom «Unge i aktivitet» («ungt folk til athafna»). Tidlig innsats, råd, veiledning og utdanning har stått sentralt. En god del lokale innsatser og prosjekter er blitt satt i verk under krisen. Veksten i ungdomsledigheten kan foreløpig se ut til å ha stanset opp, men den er fortsatt høy (2011).

Norge har satset på omfattende organisasjons- og strukturreformer og innsatser: Samarbeidsavtaler om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtale), «NAV-reform» og «innholdsreformer i NAV» har alle hatt som mål å inkludere flere i arbeid. Systematisk individuell vurdering («arbeidsevnevurdering») og oppfølging er sentral metodikk. Det gjelder spesielt personer med nedsatt arbeidsevne. Norge har også en tiltaks garanti og en oppfølgingsgaranti for unge ledige i alderen 20–24 år, en garanti om arbeidsmarkedstiltak for unge under 20 år som er uten skoleplass eller arbeid og en nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. I tillegg er det innført et nytt «kvalifiseringsprogram» for personer med nedsatt arbeidsevne (ofte unge) som står langt unna en jobb og som trenger omfattende bistand og oppfølging for å oppnå det. I Norge virker det likevel som det er den generelle økonomiske politikken og den generelle, aktive arbeidsmarkedspolitikken som kan ha hatt størst betydning. «Ny Giv» er en ny og bred samarbeidssatsing for å forebygge og motvirke frafall i skolen (2011).

I *Sverige* er «Jobbgarantin för ungdomar» den viktigste satsingen mot ungdomsledigheten. Det er en omfattende satsing på individuell kartlegging, veiledning, arbeidspraksis, opplæring og utdanning. Resultatene er ganske gode. (Se blant annet til slutt i dette kapitlet og i kapittel 6.) Ungdom omfattes også av mer generelle arbeidsmarkedssatsinger («Ny-startsjobb», «Instegsjobb») og andre generelle programmer, der lønns-subsidiering ofte er et viktig element. Det er også gjennomført reduserte arbeidsgiveravgifter for å stimulere sysselsettingen blant unge. Dessuten er restaurantmomsen senket for blant annet å stimulere til flere jobber for unge i denne bransjen. Fra høsten 2011 gjennomføres det reformer i grunnskolen og gymnasiet, blant annet for å øke gjennomføringen i skolen og forbedre den yrkesrettede utdanningen. I tillegg er det mer målrettede programmer orientert mot avgrensede grupper med særskilte utfordringer og behov.

1.1.4 Hva gjør de som lykkes? Eksempler på god praksis i de nordiske landene (kapittel 4)

Kapittel 4 drøfter erfaringer ved utvalgte forsøksprosjekter og eksempler på god praksis i de nordiske landene. Hva gjør de som lykkes med å inkludere unge som står utenfor skole og arbeidsliv? Eller kanskje helst med å forebygge og motvirke utstøting, frafall og utestenging? Kapitlet bygger på en utvalgt eksempelsamling som er nærmere omtalt i NVC-heftet «Inspiration för inkludering» (2011).⁸

Det finnes et mangfold av praksis- og forsøksprosjekter med gode ideer og innsatser og lovende resultater, spennende tilnæringsmåter og metoder i hvert av de nordiske landene. Mange dreier seg om nye og utradisjonelle måter å etablere kontakt, gjensidig tillit og medvirkning, motivasjon og mestring blant utsatte ungdommer og å samle og samordne innsatser fra ulike instanser. Eksempelvis:

- Ungdomsverksteder/produksjonsskoler og lignende med yrkesopplæring og -praksis
- Hjelp og avklaring til utdannings- og yrkesvalg og personlig «coaching» eller mentorskap med voksne yrkesforbilder
- Tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidsløsninger mellom for eksempel skole, arbeidsliv, arbeidsmarkedstjenester og eventuelt helse- og sosialtjenester
- Individuelle «matchingsaktiviteter» mellom den unges ønsker og planer, og mulighetene i det lokale arbeidsliv samt reell involvering av de unge selv

Kapitlet summerer opp noen rammebetingelser og anbefalinger som erfaringsmessig synes viktig for god gjennomføring av gode praksisforsøk for at de kan fungere best mulig for den enkelte unge og bidra til best mulig lærings- og overføringsverdi til andre:

- Grundig kartlegging av den unges historikk og kompetanse
- Den unges egen medvirkning, spesielt i egen handlingsplan. Lytte til og ta den unge på alvor.
- God individuell støtte og oppfølging av voksne med kompetanse, som tydelig viser at de bryr seg, som setter grenser, er støttende og oppmuntrer til mestring

⁸ Se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Vålfärdcenters hjemmesider på www.nordicwelfare.org

- Voksne som har kompetanse om veiledning
- Fleksibilitet med hensyn til løsninger som er tilpasset den enkeltes behov, aller helst i samarbeid mellom skole og arbeidspraksis i kombinasjon
- Hyppig kommunikasjon omkring konkrete løsningsstrategier
- Voksne i systemet med god oversikt over virksomheter og mulige arbeidsplasser. Samarbeid mellom skole, arbeidsliv, familie og kommune
- Hyppig kommunikasjon med foreldre og støtte til foreldre
- Systematisk evaluering av gjennomføring og resultater, fortrinnsvis med sammenligningsalternativer eller kontrollgrupper

Det kan gi stor nytte å samle, systematisere, sammenstille og informere om slike gode praksiseksempler og prosjekter, slik at andre kan bli inspirert og lære av det. Det gjelder både nasjonalt og på nordisk plan. *Vi tilrår at det etableres en felles, nordisk webbasert erfaringsbank for slike prosjekter.* Foreløpig viser vi til NVCs websider og heftet «Inspiration för inkludering» (NVC 2011).

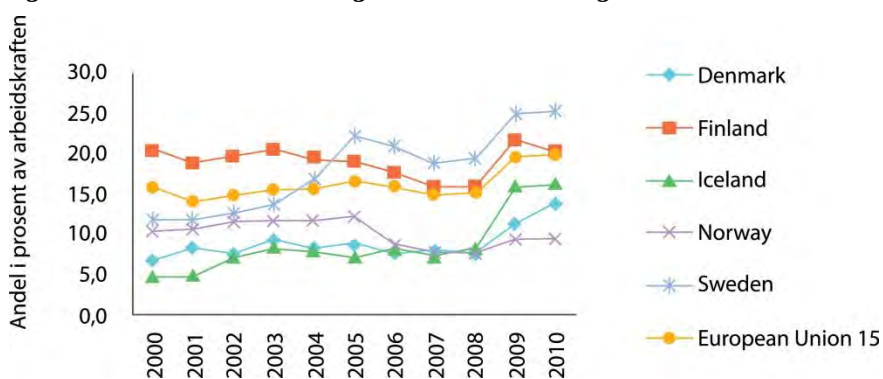
De fleste slike praksisforsøk er relativt små i omfang og de evalueres nokså sjelden. Ikke sjelden gjentas det nokså like forsøk og prosjekter ulike steder. En videre læringseffekt og overføringsverdi til andre blir derfor lett borte eller mangelfull. Det skjer også sjelden som ledd i en samlet plan for systematisert og erfaringsbasert læring og kompetanseutvikling. Arbeidsmarkedsstyrelsen i Danmark og Ungdomsstyrelsen i Sverige kan være gode eksempler som andre kan lære av når det gjelder samlet systematisk og bruk av forsøksvirksomhet for å utvikle virkemidler og arbeidsmåter.

Vi tilrår at det utvikles systematisk arbeid med å samle og formidle gode praksiseksempler og forsøksvirksomhet med virkemidler (åtgärder), programmer og arbeidsmåter som grunnlag for å utvikle tjenestetilbud, arbeidsmåter og erfaringsbasert kompetanse i de nordiske landene. Det er da en stor fordel om flere slike forsøk kan gjennomføres på en slik måte at de kan vise til dokumenterte resultater og effekter. Dette er viktig for at de skal kunne ha best mulig overføringsverdi til andre. Slike evalueringer bør også kunne inngå i en nordisk «erfaringsbank» som nevnt over. Dette vil også passe godt inn i EUs «open method of coordination» med vekt på systematisk praksiserfaring gjennom «peer reviews».

1.1.5 Ungdom med og uten arbeid i Norden (kapittel 6)

Ungdom er særlig utsatt på arbeidsmarkedet i økonomiske nedgangstider. Arbeidsløsheten er høyere blant ungdom enn i den voksne og mer etablerte befolkningen. Ungdomsledigheten øker dessuten mer i nedgangstider. Det er også betydelige forskjeller mellom de nordiske landene. Det framgår av gjennomgangen i kapittel 6 og oppsummert i figur 1.2.

Figur 1.2 Arbeidsløshet blant unge 15-24 år i Norden og EU15



Kilde: Eurostat Labour Force Surveys og egen bearbeiding Nordens Velfärdscenter (NVC).⁹

Figur 1.2 viser at ungdomsledigheten er høyest og har økt mest i Sverige – cirka 25 prosent av personer yngre enn 25 år i arbeidsstyrken var arbeidsløse i 2010. Det er en fordobling sammenlignet med ti år tidligere i Sverige, med et lite forbehold for endringer i statistikken, se fotnote 8. Også i Finland er ungdomsledigheten svært høy (cirka 20 prosent i 2010), men der avtok ungdomsarbeidsløsheten fram til 2008. Sverige og Finland har nå en ungdomsledighet på nivå med gjennomsnittet for EU (EU-15). Island og Danmark har hatt lavest ungdomsledighet fram til 2008, men så har den økt betydelig i 2009/2010. I Island kan veksten se ut til å ha stagnert i 2010, mens den ser ut til å fortsette å øke i Danmark. Ungdomsledigheten i Norge avtok mellom 2005 og 2008, og har holdt seg forholdsvis uendret gjennom den siste krisen. Men også i Norge er

⁹ På 2000-tallet har det skjedd mange forandringer i hvordan og hva man måler i den nasjonale arbeidsmarkedsstatistikken. Hensikten er å oppnå en harmonisering og et bedre sammenligningsgrunnlag mellom de ulike statistikkene i EU-landene. En bemerkelsesverdig forskjell oppsto da Sverige valgte å definere heltidsstuderende som arbeidsløse, som kunne søke og ta arbeid. Tidligere hadde ikke disse inngått i statistikken som arbeidskraft. Da denne forandringen førte til en stor økning av antallet arbeidsløse, er ikke den svenske statistikken før og etter 2005 helt sammenlignbar.

en ungdomsledigheten på cirka ti prosent om lag tre ganger høyere enn i befolkningen totalt.

Tallene bak figur 1.2 bygger på standardiserte intervjuer med et stort antall mennesker i hvert land gjennom Arbeidskraftsundersøkelsene (AKU). De gjennomføres på samme måte og etter de samme prinsippene. *Registrert arbeidsløshet* i form av aktive arbeidssøkere ved arbeidskontorene er noe lavere. Om en dessuten relaterer de arbeidsløse til *hele befolkningsunderlaget* (15–24 år) istedenfor til antall personer i arbeidsstyrken (i arbeid + arbeidsløse), blir arbeidsløshetsratene langt lavere. For aldersgruppen 20–24 år i 2009: Danmark 4,5 prosent, Finland 11 prosent, Island 10 prosent, Norge 3,5 prosent, Sverige 6 prosent.

I alle de nordiske landene er forskjellen mellom ungdommers og den voksne befolkningens arbeidsløshet stor, og den har økt. Ungdom møter i større grad et utrygt arbeidsmarked med tidsbegrensede tilsetninger og deltidsarbeid. Det er et mindre problem så lenge det dreier seg om en overgangsfase, men indikasjoner tyder på at stadig flere «eldre unge» er i den samme situasjonen. Det er som regel også en stor forskjell i livs- og arbeidssituasjon mellom henholdsvis 15–19-åringer og 20–24 åringer. Den første gruppen går fortrinnsvis i den videregående skolen (gymnasiet), mens den andre gruppen enten går ut i arbeid eller i høyere utdanning. Det går fram av gjennomgangen i kapitlene 3 og 5.

1.1.6 Hva oppnås? Mer om innsatser og resultater (kapittel 7)

Alle nordiske land har både styrket og innført tiltak overfor arbeidsløsheten generelt, og de har prioritert innsats overfor ungdom. Det er både likheter og forskjeller hva gjelder omfang og hvilke *typer innsatser* som er satt inn. Aktiviseringsinnsatsen overfor unge kan se ut til å ha blitt styrket mest og med et bredest spekter av programmer og virkemidler i Danmark. I Island er også arbeidsmarkedsinnsatsen blitt trappet meget kraftig opp under krisen, både rettet mot alle arbeidsløse og ikke minst mot unge. Spekteret av virkemidler og innsatser er likevel smalere enn i Danmark. Arbeidsplassforankrede veilednings- og kvalifiseringsinnsatser og utdanningsinnsatser dominerer både i Danmark og Island, blant annet gjennom «produksjonsskoler». I Danmark har ungdomsledigheten fortsatt å øke i 2010 og 2011, på tross av innsatsene. Det er derfor satt inn nye styrkingstiltak overfor unge i 2011 og i forslaget for 2012.

I Finland og Sverige er også arbeidsmarkedsinnsatsen overfor unge blitt trappet opp. Økningen er mindre i Norge, på grunnlag av bedre arbeidsmarkedssituasjon og noe mer vekt på en mer arbeidsorientert

økonomisk politikk, kan det se ut til. I Finland og Sverige er det satset mye på lønns subsidier som virkemiddel for å øke bedriftenes etterspørsel etter (blant annet) unge arbeidsledige. Dette synes effektivt i mer målrettede programmer og som ledd i samlede «pakketilbud» med individuell oppfølging. Det er også satset mye på utdanningstiltak, ikke minst yrkesutdanning.

Flere unge *blir gående i lengre tid* på arbeidsmarkedstiltak i (krise) årene 2008–2010 enn tidligere. Dette er spesielt tilfelle i Island og Sverige. I Danmark gjennomgår mange unge relativt korte aktiviseringsforløp, til en viss grad også i Norge. Jo lengre tid en går på tiltak, desto lavere blir som oftest sannsynligheten for å komme i jobb. For utdanningstiltak kan det imidlertid være omvendt: mer varige tiltak kan ha større og mer langsiktig effekt, spesielt i en lavkonjunktur.

Utfallet eller resultatene av innsatsene studeres fortrinnsvis ved tall for hvor mange som kommer i arbeid etter gjennomførte tiltak/åtgärder/programmer. *Hovedbildet er at 40–50 prosent av unge (20–24 år) kommer i arbeid* etter gjennomførte arbeidsmarkedstiltak gjennom den offentlige arbeidsformidlingen. Noen går også til (videre) utdanning, mens andre går over på andre stønadsordninger. Overgangsraten til arbeid varierer over tid og mellom ulike typer innsatser og programmer i hvert av landene. Overgangsratene til arbeid er blitt klart lavere under kriseårene 2009/2010 enn i de gunstigere årene forut for dette.

Er resultatene gode? Er de blitt bedre, eller kan de bli bedre? Hvilke typer tiltak eller innsatser gir best resultat? Eller best effekt i forhold til innsatsen? Det kan vi ikke trekke slutninger om i vår gjennomgang. Det vet man dessverre ikke så mye om. Dette er et tankekors. Her må man blant annet ta hensyn til egenskaper og forskjeller mellom personer som deltar på ulike typer tiltak eller som ikke gjør det (seleksjon). Kapittel 6 avsluttes derfor med en drøfting av spørsmål om *resultatmåling* og *effekter* av ulike typer programmer og innsatser. *Vi konkluderer med at det må være mye å hente ved å utvikle og bruke mer systematisk kunnskap om slikt. Vi tilrår derfor at det utvikles og tas i bruk mer systematisk evaluering av gjennomførte innsatser og tiltak – både nasjonalt og nordisk.*

1.2 Hva kan man lære av naboen?

I dette avsnittet trekker vi fram noen eksempler på strategier, innsatser og programmer i hvert av de nordiske landene, for inspirasjon og læring av hverandre. Det bygger på den samlede gjennomgangen i denne rapporten i sin helhet.

Danmark har en helhetlig og intensiv ungdomspolitik og ungdoms-satsinger med blant annet tiltak rettet mot unge utenfor skole og arbeid, produksjonsskoler og i ervervsgrunntidning. Innsatsene er blitt trappet kraftig opp gjennom krisen, og inkludering av ungdom har vært høyt prioritert. Det har gitt resultater, men noe færre ungdommer har kommet i arbeid etter gjennomførte tiltak i 2009/2010 enn tidligere. Ungdomsledigheten ser ut til å øke igjen i 2010/2011, og innsatsen styrkes derfor ytterligere. Man har ikke noen samlet «ungdomsgaranti» for tilbud om bistand og aktivitet for langtidsledige, men rask intervensjon, tidlig og tett oppfølging, raske tiltak, en gjennomført «rett-og-plikt-ideologi» og fleksible ansettelsesformer («flexicurity» – «lett at hyre, lett at fyre»). Det er fokus på tidlig og aktiv innsats, og utdanning har første prioritet for unge som er uten utdanning og under offentlig omsorg. Veien til jobb skal fortrinnsvis gå gjennom utdanning, men noen kan ha mer behov for å komme ut praksis («det virkelige liv») før de kan se meningen i å utdanne seg. Mye av innsatsen foregår og søkes kanalisert gjennom ordinært arbeidsliv. Det bidrar til forankring og fotfeste. Virkemidler og arbeidsmåter i arbeidsformidling og -inkludering blir utviklet gjennom systematisk forsøksvirksomhet med kontrollgrupper og evaluering i regi av Arbeidsmarkedsstyrelsen.

I *Finland* er det relativt høy gjennomføringsgrad og gode resultater i skolen, men mange unge «utdannes likevel til arbeidsledighet». Arbeidsløsheten blant unge er høy både i yrkesfag og blant unge akademikere. Mer av utdanningsinnsatsen i videregående skole synes å være rettet mot yrkesfag enn i de andre landene, og yrkesutdanningen kan virke mer praksisorientert. Arbeidsmarkedsinnsatsen overfor unge består mest av generelle veilednings- og formidlingstjenester og arbeidstrening. Mye av arbeidsmarkedsinnsatsen overfor vanskelig stilte unge skjer i skjermede arbeidsmarkedtiltak og rehabiliteringstjenester. Spørsmålet er om det gir god effekt

med hensyn til overgang til arbeid og fotfeste i arbeidslivet? Erfaringene med oppsøkende ungdomsarbeid er gode overfor dem som faller fra.¹⁰

Island har tradisjonelt hatt meget høy arbeidsdeltaking og lav ledighet, men det ble nødvendig med kraftige og raske omstillinger som følge av effektene av finanskrisen i 2008. Det kan se ut til at man har sett mye til Danmark og vært raske til å trappe opp nye tiltak som blant annet produksjonsskoler o.l. Yrkesrettede kurs og andre utdanningstiltak har økt mye i omfang og betydning. Flere unge går lengre på tiltak under krisen. Andelen som hittil har kommet i arbeid etter gjennomførte tiltak, er nokså lav (rundt 30 prosent i 2009). Hva skjer med dem som ikke kommer i jobb eller arbeidsrelatert utdanning? En viktig utfordring for Island kan synes å være å finne ut av dette og sette inn gode tiltak. I Island har en tidligere kunnet klare seg ganske bra uten gjennomført utdanning, men dette er ikke tilfelle i samme grad nå. Hva gjøres med det høye frafallet i skolen? Island har antakelig noe å lære bort om kraftige omstillinger, nytenkning, kreativitet, fleksibilitet og utradisjonelle løsninger og tiltak.

I *Norge* kan det se ut til at det er den *generelle økonomiske politikken* og den *generelle, aktive arbeidsmarkedspolitikken* som er de viktigste faktorene bak den relativt lave arbeidsledigheten. Ungdom, langtidsledige og innvandrere er prioriterte grupper innen den generelle satsingen. Individuell «arbeidsevnevurdering» og tett oppfølging for dem som trenger det, er den sentrale metodikken. «Ungdomsgarantiene» viser imidlertid ikke spesielt gode resultater, isolert sett. Det nye og mer målrettede «Kvalifiseringsprogrammet» rettet mot personer som trenger ekstra bistand og oppfølging for å komme i arbeid, viser imidlertid ganske lovende resultater. Det landsdekkende prosjektet «Ny Giv» som er satt i gang i 2011 i regi av Kunnskapsdepartementet skal forebygge og redusere frafall i den videregående skolen. Det er også diverse målrettede og avgrensede inkluderingsprosjekter i regi av Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet. En utfordring her kan synes å være mangel på systematisk evaluering og omsetting av vellykkede prosjekter til nasjonal politikk og innsats. Tidlig og forebyggende inkluderingspolitikk i barnehage og grunnskole er også viktig i Norge.

I *Sverige* kan det virke som om den store ungdomsledigheten ganske lenge var et forholdsvis lite fokusert tema politisk, på tross av høy ungdomsledighet i mange år. Mye av diskusjonen om ungdomsledigheten

¹⁰ Pekka Myrskyläs undersøkelse av «Unga Utanför», Arbets- och näringsministeriets publikationer 12/2011 www.tem.fi/julkaisut

dreide seg om statistikken og hva denne inneholdt om arbeidsløse studenter i arbeidskraftundersøkelsene (AKU). Ungdomsinnsatsene er imidlertid blitt trappet betydelig opp under krisen, men flere går lengre på tiltak og færre kommer i arbeid etter gjennomførte tiltak (åtgärder). Mye av innsatsene under «Jobbgarantin för ungdomar» gir likevel ganske gode resultater. Det er blitt satset mye på skattefradrag og andre former for lønns subsidiering. De mer målrettede delene av dette synes å gi gode resultater, mens de mer generelle skattelettelsene synes å gi mindre sysselsettingseffekt.

Det er i 2011 satt i gang en ny utdanningspolitisk satsing gjennom «Gymnasireformen» for blant annet å forebygge og redusere frafall i den videregående skolen i Sverige. Reformen omfatter også yrkesutdanninger. Ungdomsstyrelsen i Sverige tar initiativ til og systematiserer og formidler erfarings- og evalueringskunnskap fra mange forsøks- og utviklingsprosjekter. Det er også gode evalueringer av innsatsen, ikke minst gjennom IFAU.¹¹ Spørsmålet er imidlertid om innsatsen er tilstrekkelig i forhold til den høye og vedvarende ungdomsledigheten og tendensene til utenfor-skap blant unge. Er ledigheten og utenforskapet i ferd med å bite seg fast for en god del unge i Sverige? Hva gjør man med det?

1.3 Konklusjoner og tilrådinger

I dette avsnittet summerer vi opp og «spisser» det hele ytterligere i form av politikkorienterte, korte konklusjoner og tilrådinger, med grunnlag i beskrivelser og analyser i den samlede rapporten.

1.3.1 Motvirke «en tapt generasjon» i arbeidsliv og samfunn!

I flere av de nordiske landene er nå mellom cirka 5–10 prosent av årskullene i alderen 20–24 år (registrerte) arbeidsløse, og mellom cirka 5–10 prosent av ungdom i alderen 15–24 år er verken i utdanning, arbeid eller opptrening (neet). Mellom cirka 10 prosent og cirka 25 prosent av unge i alderen 20–24 år har ikke fullført videregående skole, og mellom 6–12 prosent av alle unge i alderen 18–24 år mottar økonomisk sosialhjelp i de nordiske landene. Vi har med andre ord et stort og stigende

¹¹ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) www.ifau.se

«utenforskap» i forhold til utdanning og arbeid blant unge i Norden. Dette ser i mange tilfeller også ut til å ha vart i en del år. Problemet har økt under den siste økonomiske krisen.

En ungdomsarbeidsløshet (AKU) på mellom cirka 10 prosent (Norge) og cirka 25 prosent (Sverige) av arbeidsstyrken er alvorlig nok, men et slikt utenforskap som vi har skissert i denne rapporten er enda mer alarmerende. Dette «unge utenforskapet» kan risikere å bidra til at vi får en generasjon unge som kan få veldig svak eller ingen tilknytning og forankring i arbeidslivet i store deler av sitt voksne liv. Det kan også lede til sosiale problemer og konflikter. Dette er nok et langt større problem enn en høy samlet ungdomsledighet, spesielt i den grad det dreier seg om kortvarig ledighet. Det kan likevel se ut som om dette «utenforskapet» ikke får like stor politisk oppmerksomhet som den alminnelige arbeidsløsheten.

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk bør ha god balanse mellom generelle og målrettede innsatser.

Danmark og Island kan være eksempler på land med mer målrettet innsatsprofil. Norge kan være eksempel på en mer «universell profil», og Finland og Sverige litt mellomting. Innsatser mot ungdomsledighet må ikke bare dreie seg om kortsiktige konjunkturtiltak, men også i større grad om oppmerksomhet og innsats mot mer strukturell ledighet og risiko for varig utenforskap blant unge. Det krever også andre typer innsatser og arbeidsmåter enn overfor konjunkturledigheten.

Den økonomiske politikken er viktig – også for å inkludere ungdommen.

Den økonomiske politikken må samtidig både være innrettet mot god kapasitetsutnyttning på kort sikt i konjunkturpolitikken og samtidig mot en struktur- og balansepolitikk på lang sikt. Høy arbeidsdeltaking og -inkludering og god generasjonsfordeling er da viktige mål, som må omsettes i effektive virkemidler og god gjennomføring og resultatoppfølging.

La ikke unge i utkanten av skole eller arbeidsliv forbli utenfor!

I denne rapporten sirkler vi inn en gruppe unge som står i utkanten av utdanning og arbeidsliv og med stor risiko for å bli der. *Det kan dreie seg om cirka 5–10 prosent av ungdomskullene som er i en slik betydelig risiko for varig utenforskap, og om 2–3 prosent allerede utenfor eller langt på vei utenfor.* Ofte ser man tendensene og symptomene tidlig, men for ofte gjør man ikke noe med det i tide, og heller ikke godt nok. Det er med andre ord viktig «å se» den unge som sliter på et tidlig tidspunkt, gripe inn og følge opp individuelt på en nennsom og konstruktiv måte og å bygge opp selvtillit og gjensidig tillit. Flere av «god praksis»-eksemplene

som vi viser til i rapporten, går nettopp ut på å få til dette. Her og ved liknende eksempler og prosjekter kan det være ideer, erfaringer og god læring å hente, særlig om det legges systematisk til rette for det.

Unge med sammensatte problemer og behov trenger godt koordinert innsats fra for eksempel skole, sosial- og helsetjenester og arbeidsformidling. Man må lytte til den unge selv og trekke dem og deres familie og miljø aktivt med og gjøre dem medansvarlig i nødvendig grad og på hensiktsmessige måter. Det er viktig å lette og støtte «de vanskelige overgangene» i en del unges liv: fra grunnskole til videregående skole, fra videregående skole til arbeid/lærepraksis/arbeidspraksis eller studier, fra studier til arbeidsliv. Og ikke minst å «matche» godt den unges ønsker, planer og egeninnsats mot arbeidslivets behov, forventninger og krav. Også her er det gode innsatser og eksempler å vise til.

Helhet, samordning, eget medansvar og egen medvirkning, «skreddersøm» og individuell og varig veiledning og oppfølging ser ut til å være stikkordene for vellykkede «reiser mot voksenlivet» for unge med sammensatte behov og problemer. Flere av god praksiseksempelene illustrerer dette.

Sørg for bedre gjennomføring og mindre frafall i den videregående skolen/gymnasiet!

Mange unge gjennomfører ikke den videregående skolen med bestått eksamen eller fagbrev i de nordiske landene. Frafallet er størst i yrkesrettede utdanninger og fag. Med visse unntak er det mange av dem som faller ut som heller ikke fanges inn igjen og fullfører utdanningen gjennom voksenutdanning eller arbeid. Disse vil stå svakt i framtidens arbeidsmarked.

Det er en god del innsatser og nysatsing i de nordiske landene for å øke gjennomføringen og redusere frafallet i skolen. Her kan nok de nordiske landene inspirere og lære av hverandre.

Det er viktig at «noen ser» den unge med risikosymptomer tidlig og gir tidlig og adekvat bistand og oppfølging. Det er også viktig å etablere kontakt og gjensidig og varig tillit mellom den unge, skolen, hjelpeapparatet og familien. Videre at man kan lytte til de unges ønsker og drømmer – og veilede den unge hensiktsmessig mot aktuelle yrkesvalg og arbeidslivets realiteter. God koordinering av innsats der det trengs, er også viktig. Likedan bedre «second chance»-muligheter som fagbrevpraksis og voksenutdanning.

Yrkes- og fagutdanningene bør i mange tilfeller kunne bli mer og bedre forankret i arbeidsliv og praksis. Fagutdanningen blir ofte for teoretisk og abstrakt for mange unge. Lærepraksis/lærlingordning mer forankret i arbeidslivet, slik som for eksempel i Danmark, kan være én vei. Mangel på lære plasser er ofte et problem. Det må være viktig å bistå og støtte små og

store virksomheter til å ta inn lærlinger, blant annet med nær tilknytning til og støtte fra den videregående skolen/gymnasiet.

Systematisk forsøksvirksomhet med virkemidler og arbeidsmåter som grunnlag for å utvikle og forbedre tjenestetilbud, arbeidsmåter og kompetanse

Det pågår mye interessant og spennende forsøksvirksomhet med nye typer innsatser, organisasjonsmåter og arbeidsmåter for å inkludere ungdom i skole og arbeid i de nordiske landene. Prosjektene drives av mange dyktige og engasjerte fagfolk og ildsjeler. Men det synes ofte som det kommer lite ut av det i form av permanente løsninger og utvikling av tjenestetilbud, virkemidler og reformer. Prosjektene blir altfor ofte engangsforeteelser, mens noen gjentas. De inngår sjelden i en samlet strategi for å utvikle tjenester, virkemidler, arbeidsmåter og kompetanse.

Det er behov for en mer samlet og systematisk tilnærming og strategi for å utvikle, gjennomføre og formidle forsøksvirksomhet og god praksiseksempler i en slik retning. Det gjelder både på nasjonalt og på nordisk plan. Slik kan man i de nordiske landene bli inspirert av hverandre og lære av hverandre. Eksempelene ved Arbeidsmarkedsstyrelsen i Danmark og Ungdomsstyrelsen i Sverige er nevnt. Det finnes sikkert flere. Det synes viktig at slik forsøksvirksomhet inngår i en samlet og systematisk strategi. Det vil også være en fordel med mer forskningsbasert evaluering og dokumentasjon av resultater og effekter. Det vil gi bedre overførings- og læringsverdi til andre.

Vi tilrår at det etableres en nordisk, webbasert «idé- og erfaringsbank» for slike «god praksis»-eksempler og evaluerte forsøksprosjekter for inkludering av ungdom i utdanning og arbeid i de nordiske land.

Mer oppmerksomhet og innsats orientert mot arbeidsliv og virksomheter

Mye av innsatsen og virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er rettet mot enkeltpersoner, det vil si elever, studenter og arbeidssøkere eller med andre ord tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Mindre innsats og virkemidler er orientert mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, det vil si mot virksomheter, bedrifter, arbeidsgivere, mellomledere og personalforvaltere. Like viktig er det å bidra til å «matche» tilbudet og etterspørselen – på individplan så vel som på samfunnsplan. Dette gjøres fortrinnsvis ved informasjon, råd, veiledning og formidling. For unge med liten eller mangelfull kompetanse eller utdanning og for personer med nedsatt arbeidsevne er ikke dette nok. Det er viktig og nødvendig å redusere virksomheters, arbeidsgiveres og mellomlederes (opplevde eller forventede) usikkerhet, uvitenhet, frykt for merarbeid og merkostnader forbundet med å lære

opp, prøve eller ansette ungdom – og ikke minst med unge som «sliter litt». Her kan det for eksempel være aktuelt å utvikle større mulighet for «prøveansettelser», trainee-ordninger og midlertidig tilsetning osv. som ledd i å åpne inngangen til arbeidslivet? Også om dette finnes det spredte eksempler på innsatser, forsøk og praksis.

Lønns subsidiering, skattelette eller direkte økonomisk støtte til bedrifter ved utprøving eller ansettelse av lærlinger og personer med nedsatt arbeidsevne kan være en vei å gå. Mer generell skattelette til alle eller lønns subsidiering til brede grupper ser ut til å gi mindre sysselsettings-effekt, spesielt for mer utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Men også dette kan gi gode resultater dersom det inngår som ett av flere elementer i målrettede «pakkeløsninger». Det vil si der flere typer tiltak/innsatser inngår samtidig overfor personer med manglende kompetanse, erfaring eller arbeidsevne.

Bedre kunnskap om resultater og effekter av innsatser og programmer

Hva er gode resultater? Hva er gode effekter av innsatser? Hva er gode indikatorer for slike resultatmål og effektmål? Hvordan sammenligne og hvor sammenlignbart? Hvordan bruke kunnskap og erfaringer mer systematisk som ledd i utvikling av virkemidler og arbeidsmåter? Hva skal til for å bli bedre/oppnå bedre resultater?

Vi tilrår at man i de nordiske landene:

- *Setter konkrete mål* for gjennomføringsgrad i skolen, for overgang til arbeid, arbeidsdeltaking og arbeidsledighet blant unge i for eksempel alderen 16–19 år og 20–24 år
- Utvikler bedre og mer *sammenlignbar statistikk* om gjennomføringen av programmer, virkemidler og innsatser for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet
- Utvikler og bruker gode *resultatindikatorer* som ledd i gjennomføring, utfall, oppfølging og utvikling av inkluderingspolitikken
- Utvikler mer *komparativ (nordisk) evalueringsforskning* på dette området

Dette kan gi et viktig grunnlag for bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk med sikte på å få flere unge inkludert i skole arbeid og for å motvirke varig utenforskap blant unge. I tillegg trengs det *politisk vilje* og *evne* til å erkjenne det og til å sørge for god og effektiv politikk og innsats samt faglig og administrativ vilje og evne til å gjennomføre det og til å følge opp resultatene.

Utvikle det nordiske samarbeidet om arbeidsinkluderingspolitikken

Gjennomgangen har vist at det kan være mye å hente ved nærmere konkret nordisk samarbeid om disse spørsmålene. Et bedre *kunnskapsgrunnlag* er viktig for å kunne gjennomføre politikken på en god måte, lære av erfaringene og resultatene, og for derigjennom å utvikle politikken videre. Da er det klokt også å ha et komparativt nordisk perspektiv. Det er dessuten hensiktsmessig å tilpasse dette til det utrednings- og utviklingsarbeidet som skjer på dette området gjennom OECD og EU.

Mye av de gode innsatsene og resultatene går dessuten på tvers av tradisjonelle politikk-, administrasjons- og fagområder. Samordnet innsats gjennom henholdsvis arbeidsmarkedstiltak, utdanning, og sosial- og helsetjenester er viktig. Likedan og ikke minst godt samarbeid og god forankring i arbeidslivet. Mye av det nordiske samarbeidet er imidlertid organisert og forankret i tradisjonelle områder: arbeidsmarkedspolitik, utdanningspolitikk, helsepolitikk, sosialpolitikk. Det kan være et nordisk mål å bidra til å videreutvikle disse politikkområdene mer i retning av samordnet og helhetlig arbeids-, utdannings- og sosialpolitikk i de nordiske landene.

Referanseliste

- TemaNord 2010: 517 Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden. Eifred Markusen (red.)
- TemaNord 2010: 570 Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys. Rambøll Management Consulting AB
- OECD (2010) Off to a Good Start? Jobs for Youth. OECD Publishing
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers.* OECD Publishing
- OECD (2011) *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*
- OECD (2011) *Education at a Glance 2011.* OECD Indicators. OECD Publishing
- Nordens Välfärdscenter (NVC) 2010: Fokus på Ungdom Utenfor
- Nordens Välfärdscenter (NVC) 2011: Temahefte «Inspiration för inkludering»
- Myrskylä Pekka: Unga utanför. Arbets- och näringsministeriets publikationer 12/2011 (FIN) www.tem.fi/julkaisut
- Nordens Välfärdscenter (NVC) 2011: Politikk og innsatser – ungdom og arbeid. Faktainformasjon fra de nordiske land www.nordicwelfare.org

2. Gjennomføring og frafall i videregående skole/gymnasiet

2.1 Sammenfatning og konklusjoner

Fullført videregående utdanning/gymnasium blir stadig mer nødvendig for å kvalifisere seg for arbeidsliv eller høyere utdanning. I de nordiske landene er det et frafall på mellom cirka 20 og 50 prosent i løpet av fem år.

Dette frafallet innebærer en økt risiko for at den enkelte ungdom kan bli arbeidsløs og/eller bli stående utenfor arbeids- og samfunnsliv. For fellesskapet betyr det at samfunnet går glipp av arbeidsinnsats og skatteinntekter, og i stedet får utgifter i form av stønader. I et langsiktig demografisk perspektiv kan tilgangen på arbeidskraft ventes å bli lav i forhold til avgangen fra arbeidsstyrken gjennom pensjonering. For det enkelte individ vil det å stå uten fullført utdanning øke sannsynligheten for å ikke få jobb og å miste jobb. Det å være uten jobb som ung, kan gi dårlige odds for resten av livet, med risiko for varig utenforskap og marginalisering.

Vi har brukt OECD «Education at a Glance» (2011) og Nordisk Ministerråds rapport «Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden» (Markussen:2010) som hovedkilder for omtalen i dette kapitlet. I tillegg bygger vi på andre nordiske og nasjonale dokumentasjoner om emnet.

Alle nordiske land har et stor oppmerksomhet på å redusere frafall i videregående opplæring/gymnasiet. Måten de enkelte landene har valgt å angripe utfordringene på, er imidlertid forskjellige:

Finland har den høyeste gjennomføringsgraden blant de nordiske land. Nær åtte av ti elever gjennomfører videregående skole i løpet av fem år. Det må imidlertid til en viss grad ses i sammenheng med at videregående skole ikke er obligatorisk i Finland, og at det er noe færre som begynner der (90–95 prosent). Spesielt for Finland er omfattende spesialundervisning for elever i «risikosonen». Det ser ut til å være sammenheng mellom den høye gjennomføringsgraden fra videregående opplæring og betydelig omfang av spesialundervisning i grunnskolen. Arbeidsmarkedspolitiske innsatser forebygger utslagning blant unge. Erfaringene med oppsøkende ungdomsarbeid er gode. Det er også om-

fattende voksenutdanning i Finland. Mange finske ungdommer går likevel til arbeidsløshet etter gjennomført utdanning.

Danmark har et større mangfold av skoletilbud enn i de øvrige nordiske land. De fleste unge (55 prosent) starter gymnasiale utdanninger og cirka 40 prosent starter i yrkesutdanning. Cirka 75 prosent av elevene gjennomfører i løpet av fem år. For de som ikke er sikre på hva de skal velge, eller velger å hoppe av skolen, eksisterer det nærmere 100 produksjonsskoler der ungdommene får individuell hjelp til å finne ut hva de vil bli og til å vende tilbake til ordinær skole. Erhvervsgrunntdanning er et skoletilbud der opplæringen er rettet mot praktiske fag. Den danske regjering har satt et mål om at 95 prosent av et årskull skal gjennomføre videregående opplæring i 2015.

Island har et høyt frafall i den videregående skolen, med cirka 60 prosent. Utformingen av skolesystemet skiller seg ikke vesentlig fra de andre nordiske landene, med både gymnasiale og yrkesfaglige retninger. Island innførte en utdanningsreform i 2008, der økt gjennomføring har høy prioritet. Det er ingen øvre grense for hvor lenge man kan gå i videregående opplæring på Island. Mange gjennomfører skolen på mer enn fem år. Det gir utslag på sammenlignbar statistikk for Norden, der man ofte har valgt fem år som øvre grense for måling av gjennomføring.

Norge hadde en reform i 1994 som innebar rett til videregående utdanning i fem år for alle ungdommer under 20 år. Norge har en videregående skole som i hovedsak består av en studieforberevende (allmenn) og en yrkesfaglig retning. Gjennomføringsgraden i videregående skole er nokså lav også i Norge (70 prosent i 2007), spesielt i yrkesfag. Fra 2006 er det satset mer på å styrke blant annet lese- og skriveferdigheter og å gjøre det mulig for yrkesfaglige elever å ta studieforberevende fag. «Ny GIV-initiativet» iverksatt av Kunnskapsdepartementet i 2011 har som mål å øke gjennomføringsgraden i den videregående skolen til 75 prosent innen 2015.

Sverige har en treårig rett til videregående opplæring for alle. Frafallet i den videregående skolen är cirka 20 prosent i Sverige, det vil si 80 prosent gjennomføring i løpet av fem år (2005-2010).

Sverige har innført et individuelt program for dem som ikke klarer seg gjennom skolen på vanlig måte. I 2009 ble det presentert en proposisjon som blant annet foreslår innføringen av en lærlingordning. «Gymnasiereformen» i Sverige fra 2011 tar sikte på høyere gjennomføringsgrad og styrking av den yrkesfaglige opplæringen.

Alle de nordiske landene har tiltagende oppmerksomhet på sammenhengen mellom gjennomføring av videregående opplæring og muligheten for å få jobb og varig fotfeste i arbeidslivet. De yrkesfaglige retningene

styrkes med mer praksis og individuell tilrettelegging. Mangfoldet av tilbud ser også ut til å utvikles, spesielt til dem som sliter i den ordinære skolen. Økte innsatser settes inn for å forebygge frafall og å gjøre de unge i stand til å vende tilbake til ordinær opplæring. Det foregår en rekke lokale, små prosjekter og praksisforsøk for å få til dette. Produksjonsskolene i Danmark er et godt eksempel på et mer samlet nasjonalt program.

Målene for gjennomføring er forskjellige, men det er en utvikling mot at målene det enkelte land setter seg, er ambisiøse. De mest ambisiøse målene har Danmark satt, med mål om 95 prosent gjennomføring innen 2015.

I både Finland, Island og Sverige har den studieforberedende kompetansen en dominerende status i den videregående skolen/gymnasiet. Opplæring via lærlingordninger i ordinært arbeidsliv brukes i mer begrenset omfang. Danmark og Norge har lærlingordninger mer forankret i arbeidslivet som ledd i yrkesopplæring. Det kan bidra til smidigere overgang til arbeid. Men mangel på lærlingplasser kan begrense dette. Det gjelder især i Norge.

Måten den videregående utdanningen/gymnasiet er organisert på, kan ha betydning for graden av gjennomføring og frafall. Ved Instituttet for Framtidsstudier i Sverige har man samarbeidet om en nordisk studie om dette (Backman & co 2011). De har analysert longitudinelle data for å studere varig frafall fra yrkesutdanning i form av unge som havner i verken utdanning, arbeid eller opptrening (NEET). De finner da det høyeste frafallet i Norge og det laveste i Finland. Effekten av frafall i *yrkesutdanning* gir størst risiko for å stå utenfor arbeidsmarkedet i Norge og minst i Sverige. For dem som gjennomfører yrkesutdanningen, fungerer imidlertid overgangen fra skole til arbeid best i det danske og det norske lærlingssystemet, som er mer arbeidslivsforankret enn i Finland og Sverige.

2.2 Hvor mange gjennomfører – og gjennomfører ikke – videregående skole (gymnasiet)

Måling av gjennomføring og frafall

Måling av gjennomføring og frafall i utdanning er en usikker øvelse. Både måten frafallet måles på og måten skolen er utformet på, er forskjellig i de nordiske land, hvilket utfordrer statistikken. Frafall betyr enten å avbryte eller ikke gjennomføre en utdanning. I de nordiske land er frafallet fra ungdomsutdannelsene så vidt stort at det representerer et samfunnsproblem. Frafall regnes som en av de faktorer som skaper sosial ulikhet og som bidrar til "utenforskap" i forhold til arbeidslivet.

Basert primært på data fra OECDs rapport Education at a Glance (2011) finner man i hovedsak følgende tall for gjennomføring og frafall i den videregående skolen i de nordiske landene:

- Danmark: Cirka 75 prosent bestått fullføring i løpet av 5 år og cirka 25 prosent frafall (2002-2007)
- Finland: Cirka 80 prosent bestått fullføring i løpet av 5 år og cirka 20 prosent frafall (2002-2007)
- Island: Cirka 60 prosent bestått fullføring i løpet av 5 år og cirka 40 prosent frafall (2002-2007)
- Norge: Cirka 70 prosent bestått fullføring i løpet av 5 år, og cirka 30 prosent frafall (2002-2007)
- Sverige: Cirka 80 prosent bestått fullføring i løpet av 5 år, og cirka 20 prosent frafall (2005-2010)

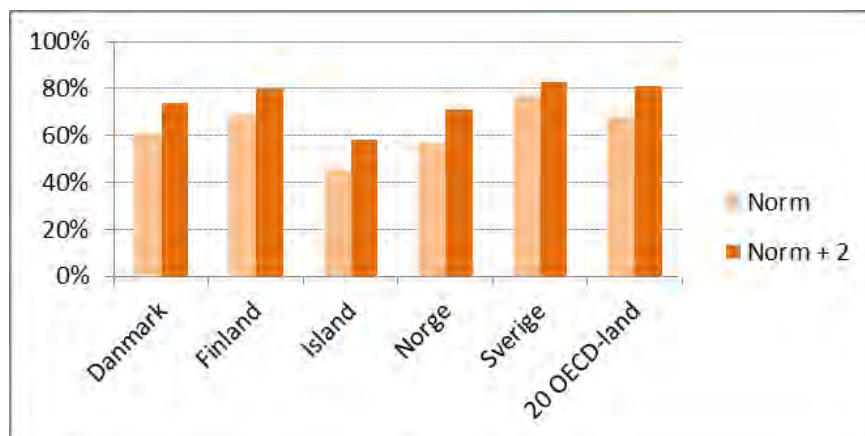
Det er betydelige forskjeller i graden av fullføring blant gutter og jenter og mellom allmenne (studieforberedende) fag og yrkesfag. Det kommer vi snart tilbake til. Dessuten er det en god del unge som fullfører videregående utdanning senere, som ledd i yrkespraksis og/eller voksenopp-læring.

OECDs Education at a Glance (2011) har utviklet en rekke indikatorer for resultater, utforming av skolene, lengde på utdanning og mer. En av mange metodiske temaer er at antallet unge som starter videregående utdanning varierer fra land til land. Det er naturlig å anta at land med lav tilgang til videregående utdanning vil ha en større andel som gjennomfører og som vil gjøre det bra på skolen.

Oversikt over gjennomføring og frafall

I de følgende figurene (2.1-2.4) vises bestått gjennomføring i den videregående skolen, forskjellen mellom yrkesfag og studieforberedende fag og kjønns-spesifikke forskjeller. En har fulgt årskull som startet i videregående skole rundt 2002 (2005 i Sverige). OECD har blant annet tall for hvor mange som fullfører med bestått avgangsvitnemål etter henholdsvis normert tid (oftest 3 år) og normert tid pluss to år. I figurene 2.2-2.4 har vi bare tatt med det siste.

Figur 2.1. Unge som fullførte videregående utdanning i Norden. Prosent



Kilder: OECD Education at a Glance 2011: OECD Indicators.

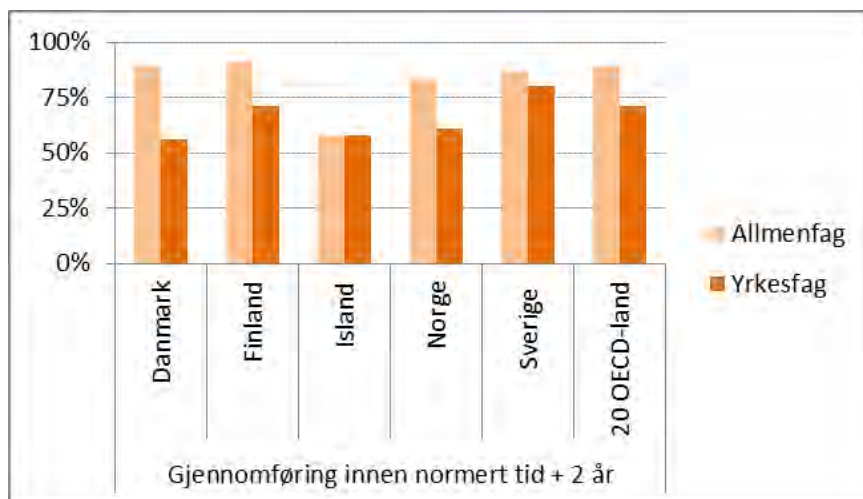
Figur 2.1 viser at elever i Sverige og Finland har en klart høyere gjennomføring av videregående skole (gymnasiet) enn i de øvrige nordiske land. Norge og Danmark ligger mellom. Gjennomføringen på Island ligger markert lavere og frafallet tilsvarende. I Island er cirka en fjerdedel av elevene fremdeles innrullert i skolen fem år etter at de startet. Dette har sammenheng med at det på Island ikke er noen øvre grense for hvor mange år man har rett til i videregående skole, noe som er begrenset i de øvrige nordiske land. Vi ser også at cirka ti prosentenheter gjennomfører ved hjelp av et ekstra år eller to.

Det er også tatt med tilsvarende gjennomføringstall for alle tjue OECD-land som omfattes av disse indikatorene i OECD Education at a Glance (2011). Gjennomføringsgraden er omlag som i Finland. Her skal en huske på at det er tildeles langt flere som går i videregående skole i de nordiske land. OECD (2011) viser også at omlag tilsvarende mange gjennomfører senere, især i 20-årene. De viser også at tidlig frafall er et mye større problem enn stryk ved avsluttende eksamen.

Yrkesfag versus studieforbereende fag (allmennfag)

Sammenligner man fullføring av yrkesfaglige og studieforbereende programmer, er det store forskjeller i favør av studieforbereende program (allmennfag) versus yrkesfag. Se figur 2.2.

Figur 2.2. Fullføring av yrkesfag og studieforberedende fag. Prosent



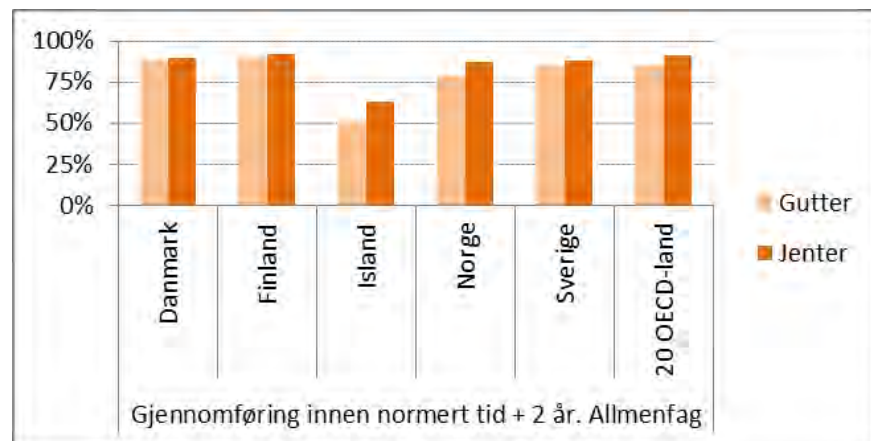
Kilder: OECD Education at a Glance 2011: OECD Indicators.

Figur 2.2 viser en oversikt over andelen som fullfører henholdsvis yrkesfag og allmennfag. Det framgår at det i alle de nordiske land er en betydelig større andel som ikke fullfører yrkesfaglig opplæring enn studieforberedende opplæring. Det er en markert høyere gjennomføring av yrkesfaglig utdanning i Sverige og Finland. Island har like lav gjennomføringsgrad i allmennfag som i yrkesfag. Gjennomføringsgraden i yrkesfag er også lav i Danmark og Norge.

Gutter og jenter

Statistikk for kjønnsforskjeller med hensyn til gjennomføring viser at jentene kommer jevnt over best ut i alle land. Figur 2.3 viser gjennomføring blant gutter og jenter i allmennfag, og figur 2.4 viser gjennomføring blant gutter og jenter i yrkesfag.

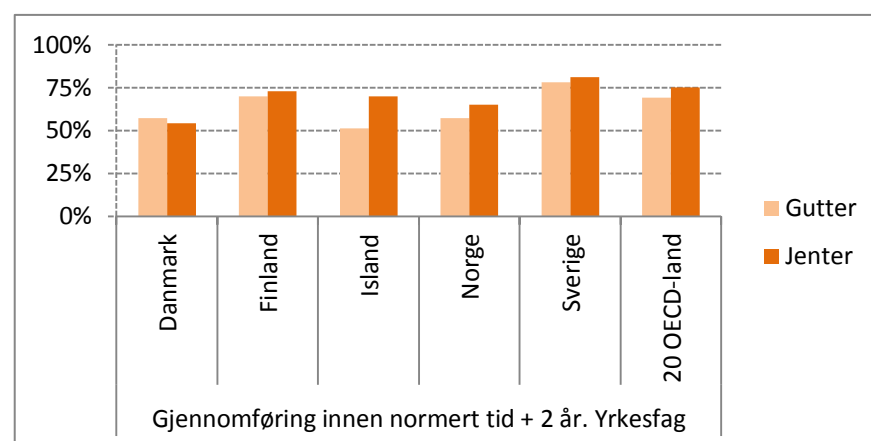
Figur 2.3. Gjennomføringsgrad blant jenter og gutter. Prosent



Kilder: OECD Education at a Glance 2011: OECD Indicators.

Figur 2.3 viser at det ikke er så store forskjeller mellom gutter og jenter på gjennomføringen i *allmennfag*. Gjennomføringen er også ganske høy, unntatt i Island: Rundt eller nær 90 prosent gjennomførte i løpet av fem år i både Danmark, Finland og Sverige. I Norge har guttene en lavere gjennomføringsgrad enn jentene på allmennfag. Island har størst forskjell i gjennomføringsgrad mellom gutter og jenter på allmennfag.

Figur 2.4. Gjennomføringsgrad blant jenter og gutter. Yrkesfag. Prosent



Kilder: OECD Education at a Glance 2011: OECD Indicators.

Figur 2.4 viser at det heller ikke er så veldig store forskjeller mellom jenter og gutter gjennomføringsgrad på *yrkesfag* i Finland, Sverige og Danmark. Jentene gjennomfører i større grad også på yrkesfag, unntatt i Danmark der det er omvendt. Størst forskjell mellom henholdsvis jenters og gutters gjennomføring er det i Island (jenter cirka 70 prosent og gutter cirka 50 prosent) etterfulgt av Norge (65 prosent og 57 prosent). Gjennomføringen er høyest og jevnest i Sverige (+/- 80 prosent).

Minoritetsbakgrunn

Elever med minoritetsbakgrunn har stort sett lavere gjennomføring og høyere frafall i skolen. Også dette varierer, og i sterkere grad, mellom skoleslag og mellom gutter og jenter. Det er også betydelige forskjeller avhengig av hva slags minoritets- og landbakgrunn en har. (OECD 2011).

Foreldres utdanningsnivå

En rekke forskningsrapporter viser sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og de unges grad av gjennomføring. I gjennomsnitt kommer barn av foreldre med lav utdanning om lag 20 prosent dårligere ut i gjennomføringsgrad i videregående skole enn gjennomsnittet i de nordiske land unntatt Island.

Hvorfor avbryter de unge utdannelsen?

Vi ser altså at det både er flere gutter enn jenter som slutter i videregående skole, det er høyere sluttprosent blant yrkesfaglige utdanninger og flere med foreldre med lav utdanning som slutter før de har fullført. Dette gir en viss indikasjon på noen områder man bør studere nærmere for å finne svar på hvorfor elever velger å avslutte før de har gjennomført opplæringen. Både den islandske frafallsundersøkelsen til Jónasson og Bløndal (2002), den norske undersøkelsen til NIFU STEP (Markussen, Lødding og Sandberg: 2008) og den finske (Pekka Myrskylä 2011) viser at sosial bakgrunn, tidligere prestasjoner, deres sosiale og skolefaglige engasjement og identifikasjon, samt den konteksten opplæringen inngår i, har betydning for både frafall og gjennomføring. Disse faktorene har stor betydning for hva slags kompetansenivå den enkelte unge når. Dette har i sin tur stor betydning for senere tilknytning til arbeidslivet og hvordan det går med en der.

Forskerne argumenterer for at frafall må ses som sluttpunkt for en prosess som startet tidlig i den enkelte unges liv. Forskjellig sosial bakgrunn påvirker barn forskjellig, og gjør at de møter skolen forskjellig. Selve verdien av utdanning vektlegges forskjellig, og får virkning på prestasjonene. De nordiske analysene bekreftes av andre internasjonale studier (OECD blant annet).

Forfatterne bak den nordiske rapporten «Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden (Temanord 2010:517) mener det ikke finnes en enkel oppskrift på å løse problemene med frafall. Tiltak for å få flere til å gjennomføre en utdanning bør fokusere på:

- Å forbedre nivået i skolen – også i grunnskolen
- Forbedre de unges sosiale og faglige identifikasjon og engasjement til skolen

Videre mener forskerne at det bør settes inn tiltak på flere nivåer; i barnehage, grunnskole, i overgangen mellom grunnskole og videregående skole og i den videregående skolen.

2.3 Politikk og innsatser for å øke gjennomføring og redusere frafall

Rådgivning og karriereveiledning er prioriterte innsatser i alle nordiske land. Bedre grunnlag for å ta riktige valg vil være et viktig bidrag for å redusere frafall. Mer praksis i yrkesrettet utdanning anses også å være en riktig retning å gå for mange. I Finland satses det nå mer på praksisbasert læringsarbeid. Sverige går inn for å redusere tiden i allmenn teori og øke tidsbruk på yrkesfagene (inkludert innføring av en lærlingordning). Danmark går inn for en sterkere praksisorientering i yrkesfagene, Norge har startet forsøk på arbeidslivsfag allerede i ungdomsskole, og i videregående opplæring gis praksis større plass. Det er etablert alternative opplæringsløp i alle de fem nordiske landene:

- Danmark tilbyr Ny mesterlære, Produksjonsskoler og Ungdomsutdanning for ungdom med særlig behov
- Finland har etablert frivillig tiendeklasse, og i ungdomstrinnet tilbys opplæring i *Ungdomsverksteder*
- Island har *Arbeidstreningsprogrammer* i videregående oppæring
- Norge har etablert *Lærekandidatordningen*, *Oppfølgingstjeneste* og forsøk med *Praksisbrev*
- Sverige har *Det individuelle programmet* for alle som ikke kan ta vanlig gymnasieutdanning

Reformer og nasjonale innsatser

Flere av de nordiske landene har gjennomført nasjonale reformer og innsatser for å møte frafallsutfordringen. I Danmark ble det gjennomført

en reform i 2000, en omfattende «Gymnasiereform» er satt i gang i Sverige i 2011, Norge har i 2011 satt i gang med et nasjonalt prosjekt kalt «Ny Giv». Island gjennomfører også innsatser for å øke gjennomføringen og redusere frafallet i den videregående skolen.

Hvor bør innsatser settes inn?

Manglende sosial og faglig identifikasjon, manglende engasjement for skolen, svake skoleprestasjoner på et tidlig nivå og manglende gjennomføring av videregående skole forstås som sluttpunktet på en prosess som ofte har startet tidlig. På det grunnlag legges det vekt på at bekjempelse av frafall må til ved å bedre de unges skoleprestasjoner og deres sosiale identifikasjon og engasjement. Tiltak bør ifølge TemaNord 2010: 517 (Markussen) settes inn på forskjellige nivåer:

- I barnehage og grunnskole
- I overgang mellom grunnskole og videregående skole
- I videregående opplæring ved å utvikle et mangfold av løsninger, både organisatoriske og pedagogiske, som ivaretar alle elevers forutsetninger

Organiseringen av videregående utdanning

Måten den videregående utdanningen er organisert på, kan ha betydning for graden av gjennomføring og frafall. Videregående skole er en lovbestemt rettighet i alle de nordiske landene unntatt i Finland. Om lag 90–95 prosent av alle finske ungdommer begynner i videregående skole. I Danmark begynner cirka 95 prosent, og i Norge og Sverige begynner cirka 100 prosent av ungdommene i videregående skole. Forskjellene i gjennomføringsgraden må i noen grad sees i lys av dette.

Alle landene unntatt Danmark har i stor grad integrert de allmenne (studieforberedende) og de yrkesfaglige delene av den videregående utdanningen. I Danmark og Norge er den praktiske delen av yrkesutdanningen fortrinnsvis organisert gjennom lærlingordninger i arbeidslivet. I Finland og Sverige er det i større grad forankret i skolen. Det er også etablert ulike former for alternative forløp, slik som summert opp innledningsvis i dette avsnittet.

Ved Institutet for Framtidsstudier i Sverige har man samarbeidet i en nordisk studie om dette (Backman & co 2011). De har analysert longitudinelle data for å studere varig frafall fra *yrkesutdanning* i form av unge som havner i verken utdanning, arbeid eller opptrening (NEET). De finner da det høyeste frafallet i Norge og det laveste i Finland. Effekten av frafall i yrkesutdanning gir størst risiko for å stå utenfor arbeidsmarkedet i Norge og minst i Sverige. I Sverige fanges imidlertid flere opp sene-

re via voksenopplæringen. For dem som gjennomfører yrkesutdanningen, fungerer imidlertid overgangen fra skole til arbeid mer smidig via det danske og det norske lærlingsystemet, som er mer arbeidslivsforankret enn i Finland og Sverige. Cirka 5–6 prosent av ungdomskullene i alderen 20–24 år er verken i utdanning, arbeid eller opptrening (NEET). Se mer om dette i avsnitt 5.6.

2.4 Danmark

Dansk utdanningssystem deler ungdomsutdanningene i to hovedspor. Det ene er et studieforbereidende spor og det andre et erhvervsrettet (yrkesrettet) spor.

Erhvervsutdanningene (EUD) er utdanninger som varer mellom ett og et halvt og fem år. Disse utdanningene inneholder i alt 109 forskjellige utdanninger fordelt på 12 hovedområder, blant annet industri, håndverk, service, handel, transport, finans, sosial og helse.

Normalt foregår to tredeler av utdanningstiden i en virksomhet og den resterende en tredel på skolen. For de fleste starter utdanningen med et grunnforløp på et halvt skoleår. Cirka en av ti elever starter direkte i en virksomhet. Under hele utdanningsløpet veksles det mellom skole og praksis i virksomhet. Elevene/lærlingene lønnes av virksomheten de er ansatt i. Det er ingen øvre aldersgrense for yrkesdanningene, og det er registrert en økende andel voksne som starter som voksenlærling.

De gymnasiale utdanningene er studieforbereidende utdanninger og varer i tre år. Disse er igjen delt i to, det allmenne gymnasium og det erhvervsgymnasiale (handelseksamen, høyere teknisk eksamen o.l.).

2.4.1 *Frafall*

Cirka 55 prosent av en ungdomsårgang starter gymnasiale utdanninger og cirka 40 prosent starter i yrkesutdanning. Underveis er det mange som bytter retning. Frafallet fra yrkesutdanning er høyt (50 prosent), i motsetning til de gymnasiale retninger (20 prosent). Samlet frafall er cirka 35 prosent fem år etter skolestart og cirka 25 prosent ved fylte 25 år.

2.4.2 *Hvem fullfører ikke?*

I en undersøkelse fra Jensen & Jensen (2005) var målet å finne ut hvem det er av de unge som ikke gjennomfører noen utdanning og finne ut hva som bør gjøres for å få dem til å ferdigstille utdanningen. De kom frem til

at barn av foreldre som selv har liten utdanning og/eller er sosialt belastet, har en større risiko for å ikke gjennomføre enn andre ungdommer. En tilleggsinformasjon i undersøkelsen er at det danske skolesystemet synes å være dårligere til å bryte sosial arv enn tilsvarende i Sverige og Finland.

Familiekulturen påvirker den unge og har betydning for om de gjennomfører eller ikke. Unge som bor i familier som diskuterer politiske og sosiale emner, som trekker med de unge i kulturelle aktiviteter og som kan tilby studiefasiliteter (stille sted å lese, oppslagsbøker osv.) har en betydelig større sjanse for å gjennomføre skolen. En senere undersøkelse av Humlum og Jensen (2009) bekrefter at det er unge med svake familieressurser som har størst risiko for å falle fra. (Bor ikke i kjernefamilie, lavt utdannings- og inntektsnivå og innvandrerbakgrunn.)

Frafallet er jevnt over betydelig større blant etniske minoriteter. Noen steder er antallet dobbelt så stort enn i befolkningen for øvrig (Jensen og Jensen: 2005). Her nevnes problemer med å finne praksisplass for de unge med etnisk minoritetsbakgrunn som en vesentlig forklaring. Frafallet er større blant gutter enn blant jenter. Undervisningsministeriet viser i 2008 til at det blant unge med etnisk minoritetsbakgrunn er så liten gjennomføringsgrad på yrkesutdanningene som 30 prosent blant gutter, og 47 prosent blant jenter. Sammenlignbart er de samme tallene 51 prosent for etnisk danske gutter og 55 prosent for etnisk danske jenter totalt.

2.4.3 Forskjeller mellom skoler

Det er store forskjeller på frafallsprosenten mellom skoler. Jensen & Humlum (2009) har på oppdrag fra Undervisningsministeriet sett på hva som skiller erhvervsskoler med lavt frafall fra skoler med høyt frafall. Han beskriver følgende for å skape grunnlag for et lavt frafall:

- Tett samarbeid med Ungdommens Uddannelsesvejledningscentre og Produktionsskolerne
- Strategi mot frafall som er kjent blant de ansatte
- Realkompetansevurdering av alle elever for å tilrettelegge for særskilte opplæringsløp
- Mentorer, coacher og gode elev-/lærerrelasjoner
- Et sterkt og stabilt sosialt miljø – faste rom, få skifter og inkluderende elevfellesskap
- En helhetsorientert innsats, hvor alle aktører samarbeider, har størst effekt på frafallet

Som følge av Reform 2000 ble det lagt vekt på mer individuell tilrettelegging. Koudahl (2005) viser at de skolefaglig sterke elevene utnytter valgmulighetene, mens de skolefaglig mindre målrettede har økt risiko for frafall. Det antas at den økende individualiseringen svekker det sosiale miljøet i utdanninger som spesielt er viktig for de svakere elevene, især for faglig svake unge med minoritetsbakgrunn (Jensen og Jensen 2005).

Flere undersøkelser tyder på at elevene selv fremhever betydningen av praktisk tilnærming i undervisningen. De pedagogisk ansvarlige fremhever betydningen av at lærerne viser interesse og engasjement for elevene, at elevene blir inkludert i læringsfelleskaper og at lærere får kompetanseutvikling.

2.4.4 Mål om gjennomføring

Den danske regjeringen har hatt et mål om at minst 85 prosent av en ungdomsårgang skal gjennomføre en ungdomsutdanning i 2010. Den skal økes til 95 prosent i 2015 (Markussen (red):2010).

For å nå det målet er det listet opp en rekke tiltak. Disse har spesielt fokus på erhvervsutdanningene som følge av den høyere frafallsprosenten der.

- Etablering av nye typer utdanninger eller forbedring av eksisterende, og endringer i organiseringen av utdanningene
- Bedre veiledning, rådgivning og planlegging av de unges valg av utdanning
- Innføring av mentorordninger, sterkere praksisorientering, realkompetansevurdering når elevene starter og mer differensiert undervisning
- Krav om at alle erhvervsutdanninger utarbeider handlingsplaner for økt gjennomføring

2.4.5 Særskilte skoleformer (se også avsnitt 3.2)

Produksjonsskoler

I 2006 var det i alt 99 produksjonsskoler i Danmark. Denne skoleformen er for alle unge under 25 år som ikke umiddelbart er i stand til å starte eller gjennomføre en utdanning, eller som ha brutt en utdanning. Det er lagt vekt på et praktisk orientert læringsmiljø som kan kvalifisere unge til å gjennomføre en fullverdig ungdomsutdanning. De unge skal få tilbud om faglig, sosial og personlig utvikling gjennom praktisk arbeid og veiledning. Det tilbys et vidt spenn av praksismuligheter fra metall, tre- og tekstil til media-, teater- og musikkverksteder.

ErhvervsGrundUddanning (EGU)

ErhvervsGrunnUtdanning er en kort (to år) yrkesutdanning som ble introdusert av Undervisningsministeriet i 1992. Hovedvekten er på praksis og grunnleggende faglige ferdigheter. Denne skoleinnretningen kan vise til positive resultater, men har begrenset utbredelse, noe som skyldes manglende økonomiske incitament til kommunene, som har ansvaret for driften. Også her er mangelen på praksisplasser en barriere for utdanningen.

Ny Mesterlære

Ordningen er utformet for å få ned frafallet ved å gi et utdanningstilbud til skoletrette og praktisk orienterte unge. Ny Mesterlære startet i 2006. De unge starter direkte i en virksomhet og får etter et år anledning til å fortsette i hovedutdanningen uten å delta i skoleundervisning (grunnforløpet).

Ny Mesterlære utgjør cirka 7 prosent av den samlede elevmassen, men på enkelte spesielle områder (baker, frisør, slakter) utgjør tilbudet over en fjerdedel av elevene.

Ungdomsutdanning for unge med særlige behov

Dette er en ny treårig utdanning (2007) for unge med psykiske eller fysiske funksjonsnedsettelse. Det er foreløpig et begrenset antall i denne utdanningen.

2.5 Finland

Det er relativt høy grad av gjennomføring og lavt frafall i videregående skole i Finland. Som figur 2.1 viser, er det en markant forskjell gjennomføringsgrad på nær åtte av ti elever i Finland og mindre enn syv av ti i de øvrige nordiske land som gjennomfører innen fem år. I Finland er imidlertid ikke den videregående skolen rettighet for alle, slik som i de øvrige nordiske landene, og en noe mindre andel av ungdomskullene deltar.

Selv om den finske grunnskolen, barne- og ungdomsskolen er lik for alle, er det et system med spesialundervisning for elever i «risikozonen». I internasjonal målestokk er andelen elever som mottar spesialundervisning høy; cirka 8 prosent av elevene. Elevene kan få slik spesialundervisning hele eller deler av tiden. Andelen elever som mottar spesialundervisning har økt jevnt over en ti-årsperiode fra cirka 3 prosent i 1996. Det kan se ut til å være en sammenheng mellom den høye gjennomføringsprosenten i videregående opplæring og omfanget av spesialundervisning i grunnskolen.

Blant unge som bare har utdanning på grunnskolenivå, er et varig utenforskap fra arbeidsmarkedet og utdanning mer vanlig enn kortvarig arbeidsløshet. Det ser ut som om 90 prosent av de utenforstående og arbeidsløse som ved 25 års alder ikke har eksamen etter grunnskolenivå, fortsatt blir uten utdanning og arbeid (Myrskylä 2011).

Etter grunnskolen deles utdanning på videregående nivå mellom allmennfaglig og yrkesfaglig nivå. Begge utdanningsformer tar i hovedsak tre år. Allmennfaglige og yrkesfaglige linjer er som regel integrert i den videregående skolen.

Finland har et alternativt yrkesfaglig opplæringsløp for lærlinger, men sammenlignet med Danmark og Norge har dette vært et relativt marginalt opplæringsløp. Det har allikevel blitt gradvis mer populært, og i 2008 var 18 prosent av alle yrkesfaglige utdanninger basert på lærlingordningen (Statistics Finland 2008). Yrkesfaglig utdanning kan gjøres ved bruk av kompetansetester. I 2006 var 175 av alle yrkesfaglige kompetanser oppnådd gjennom slike kompetansetester.

Både elever fra yrkesfaglige og allmennfaglige retninger kan søke om opptak på høyskole eller universitet. Det er relativt få kandidater med yrkesfaglig utdanning som fortsetter til universitetsnivå.

Finland har også en omfattende voksenopplæring, med høy grad av deltagelse.

2.5.1 Overgangsproblemer

Det er to grupper som har spesielle problemer i overgangen fra grunnskole til videregående skole i Finland. Det er (1) ungdom som dropper ut av utdanningssystemet rett etter den obligatoriske (grunn)skolen, og (2) de som mislykkes i å fullføre en yrkesfaglig utdanning. Ofte er det de samme.

Om lag 5–8 prosent av de unge faller fra i overgangen fra grunnskole til videregående skole. Andelen som faller fra, har økt noe. De yrkesfaglige retningene har høyest frafall. Det regnes med at avbrudd i den yrkesfaglige utdanningen i praksis betyr frafall, mens halvparten av ungdom som avbryter allmennfaglig utdanning, fortsetter i en annen form for utdanning.

2.5.2 Risiko for frafall

Studier av frafall i Finland (TemaNord 2010: 517 og Myrskylä) har i stor grad dreid seg om ungdom som står utenfor skole og arbeid (NEET – Not in Education, Employment or Training). Ungdom med innvandrerbakgrunn, ungdom med funksjonshemning, unge fra lavere sosiale lag og elever med spesialundervisning på heltid har høyest risiko for å falle fra

utdanning. Familiebakgrunn betyr mye. Barn av foreldre med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, lav inntekt og lav utdanning har en forhøyet risiko for å bli ekskludert fra både utdanning og arbeidsliv.

Antall unge i alderen 15–24 år som sto utenfor skole og arbeid ble anslått til cirka 12 prosent i 2004. For innvandrerungdom var andelen markert høyere, hele 30 prosent. I aldergruppen 20–24 år anslås cirka 5–6 prosent å være i «NEET-gruppen», og antallet er svakt avtagende (Backman & co 2011).

I flere artikler viser Vanttaja og Järvinen (2004, 2005, 2006, 2007) at arbeidsledighet på begynnelsen av arbeidskarrieren, sammen med begrenset utdanning, får konsekvenser for senere livsløp, der det nevnes lavere inntekt, arbeidsløshet og uførepensjonering som konsekvens.

2.5.3 Innsatser for å redusere frafallet

Det er satt i gang flere utdannings- og arbeidsmarkedsprosjekter for å redusere sosial marginalisering av unge. Fokus har endret seg fra å tilby arbeid til å tilby utdanning, gjerne i kombinasjon med arbeidspraksis.

Frafall i overgangen fra grunnskole til videregående (gymnasiet), og elever som ikke lykkes med å fullføre yrkesfaglig utdanning, er som nevnt ansett å være de to viktigste frafallsproblemene. For å redusere dette frafallet har man økt yrkesfaglig veiledning, inkludert stadig mer arbeidsbasert læring og viet ekstra oppmerksomhet til «risikogrupper» (ungdom med innvandrerbakgrunn, lærevansker, funksjonshemming og/eller sosiale problemer).

2.5.4 Tilleggsutdanning på grunnskolenivå

Store systemreformer er ikke så vanlig i Finland, men det er innført en tilleggsutdanning på grunnskolenivå (tiendeklasse) for å tilby et ekstra år med grunnutdanning for ungdommer som hadde sluttet skolen rett etter ferdig grunnskole. Tilbudet omfatter en individuell opplæringsplan og individuell yrkesveiledning. Tiltaket ble til som en reaksjon på en raskt voksende arbeidsledighet blant unge på slutten av 1970-tallet og ble endelig systematisert i 1985.

Siden 1990-tallet har det vært en nedgang i antall elever på denne tilleggsutdanningen, som følge av at andre virkemidler overfor unge i «risikozonen» har vært mer benyttet. Tiltaket er likevel fortsatt å anse som et sentralt virkemiddel i kampen mot utdanningsmessig marginalisering.

2.5.5 Ungdomsverksteder

Omtrent halvparten av alle finske kommuner organiserer såkalte ungdomsverksteder (se avsnitt 3.3). Verkstedene tilbyr arbeid med tilsyn av en verkstedsinstruktør, i tillegg til individuelle skreddersydde løp innen utdanning eller arbeidsliv. Deltakerne jobber og får såkalt «on-the-job-training», mens de forbedrer sine hverdagslivsferdigheter. I tillegg tilbys rådgivning og hverdagslivsstøtte av forskjellige typer spesialister. Ungdom som rekrutteres til ungdomsverksteder kan enten være arbeidsledige eller i utdanning. Den typiske deltaker er under 25 år og helt arbeidsledig og har ikke fullført noen videregående utdanning. Målet er å sikre at deltakerne får grunnskolevitnemål eller vitnemål fra yrkesskole. Unge med innvandrerbakgrunn er sterkt representert. Vanlig tid er ett år eller kortere.

2.5.6 Forberedende opplæring

Forberedende opplæring til yrkesfaglig utdanning er et nytt virkemiddel. Målet er å styrke elevenes generelle ferdigheter til å mestre hverdagen, å gi yrkesrettet rådgivning og undervisning i grunnleggende ferdigheter som behøves for å gjennomføre en yrkesfaglig utdanning. Denne forberedende opplæringen har rettet seg spesielt mot ungdom med funksjonshemning og ungdom med innvandrerbakgrunn. Ungdom som ikke tilhører en utdanningsinstitusjon, har mulighet til å benytte seg av karriereveiledning i regi av utdanningsinstitusjonene.

2.5.7 Individuell sysselsettingsplan

Alle arbeidsløse jobbsøkere under 25 år har krav på en individuell sysselsettingsplan når de har vært arbeidsledige i to uker. Før tre måneders arbeidsløshet skal det tilbys tiltak (åtgärder) som fremmer sysselsetting. Den «sosiale garantien» som ble innført i 2005 skal tilbys av lokale arbeids- og næringsbyråer. Se også avsnitt 3.3.

2.6 Island

Island står overfor problemet med et meget høyt frafall i videregående utdanning. I utgangspunktet skiller ikke islandsk utdanningsystem seg fra andre nordiske systemer, ambisjonene om gjennomføring av videregående utdanning er tilsvarende høye, og det generelle utdanningsfokus set anses å være stort.

Islandske barn går normalt ti år i obligatorisk grunnskole. Om lag én av fem elever mottar ekstra hjelp og støtte ved siden av ordinær opplæring.

Videregående opplæring går normalt over fire år, med noen unntak som går over kortere tidsrom og forutsettes avsluttet ved 20-årsalderen. Det er tre typer videregående skoler:

- Tradisjonell studieforbereidende opplæring
- Yrkesskoler
- Integreerte skoler som kombinerer studieforbereidende og yrkesfag

Intensjonene med etableringen av de integrerte skolene fra 1970-tallet var at elevene skulle kunne bytte studielinje underveis og at elever som ikke greide å henge med i studieforbereidende løp, skulle ha mulighet til å endre til yrkesfaglig opplæring. Mer enn halvparten av elevene gikk i 2007 i integrerte skoler.

De studieforbereidende opplæringsprogrammene går over åtte semestre. De yrkesfaglige over seks til åtte semestre, og kombinerer skole og utplassering i bedrift. Noen yrkesfag gjennomføres fullstendig i skole. Det læres opp både til sertifiserte fag og til yrker uten krav til sertifisering.

I de yrkesfaglige programmene og de estetiske kan eleven utvide opplæringen til studiespesialisering ved å ta påbyggingskurs. Andelen som velger denne veien var 15 prosent i 2007 (Statistics Iceland 2009). Det islandske skolesystemet vektlegger fleksibilitet slik at elever som ønsker og kan, har anledning til å bytte enten til yrkesfaglige løp eller til studiekompetanseløp.

Island har gjennomført en utdanningsreform og innført en ny lovgiving knyttet til dette.¹² Frafallsproblematikken er høyt prioritert, noe som har resultert i at opplæringen i større grad skal møte elevenes krav og forventninger og å øke andelen unge som gjennomfører videregående på tre år. Reformen gir akademisk og yrkesfaglig avgangseksamen samme status.

Et av frafallstiltakene har resultert i en ny grad, «Avgangsbevis for videregående opplæring», som kan gjennomføres på ett og et halvt år, men som ikke inkluderer bestemte kurs. Gevinsten for den enkelte er imidlertid uklar, ettersom denne graden ikke innebærer annen rett enn til å studere videre på samme nivå.

¹² Preschool Act, No.10/2008; The Compulsory School Act, No 91/2008; Upper Secondary School Act, No. 92/2008

2.6.1 Frafall

Sammenlignet med andre OECD-land har Island høye frafallstall (OECD Jobs for Youth 2010). Videregående opplæring er allikevel normen. Drøyt 60 prosent av den undersøkte kohorten født i 1982 hadde fullført videregående opplæring ved 24-årsalderen. Av to tidligere undersøkelser viser det seg at frafallet holder seg relativt stabilt på cirka 40 prosent. En god del fullfører imidlertid videregående opplæring gradvis og senere.

Frafallet er større blant gutter enn jenter, høyere utenfor hovedstadsregionene og blant familier fra lav sosioøkonomisk status. Frafallet er også større blant yrkesfag enn i studieforbereidende løp. Sammenheng mellom tidlige skoleprestasjoner og senere gjennomføring av videregående opplæring bekreftes i en rekke undersøkelser (blant annet Jónasson & Bløndal 2005). Frafall sees som (foreløpig) siste stoppested på en langsiktig prosess der elevene gradvis fjerner seg fra skolen. Jónasson & Bløndals undersøkelse (2005) tyder også på at det islandske samfunnet vektlegger studiespesialiserende opplæring fremfor yrkesfaglig, selv om de er mer interessert i yrkesfag.

Tidlig rusdebut har også sammenheng med frafall. Dette gjelder tidlig alkoholdebut og bruk av hasj ved 17-årsalderen. Sigarettøyking sees som et signal på avvik fra samfunnets normer og viser også en tydelig sammenheng med frafall. For dem som ikke er i opplæring, er hyppigheten av rusbruk og psykiske problemer større enn blant dem som er i opplæring.

«Reykjavikstudien» (Adalbjarnardóttir og Bløndal:2006) viser at 14-åringer som oppfattet sine foreldre som veiledende og aksepterende, hadde mindre sannsynlighet for å slutte enn barn med ikke-involverende foreldre. Støtte og oppmuntring i skolearbeidet og fasthet og klare standarder for adferd har betydning for gjennomføring i skolen. Kvaliteten i oppdragelse henger nøye sammen med gjennomføring i skolen. Unge som ga uttrykk for at foreldrene var autoritære eller likegyldige hadde en større sannsynlighet for å slutte enn unge med veiledende og støttende foreldre.

2.6.2 Hva gjøres?

Inntil ganske nylig har Island hatt usedvanlig gode jobbmuligheter, også for personer uten formelle kvalifikasjoner. Konsekvensene av finanskrisen for spesielt ufaglært arbeidskraft har aktualisert arbeidet med å øke gjennomføringsgraden og få ned frafallet i videregående opplæring.

Island satser spesielt på to typer tiltak:

- Mer fleksibilitet og differensiering i studietilbudet for å skape større valgfrihet
- Nedkorting av varigheten av videregående opplæring fra fire til tre år

I den nye loven om videregående opplæring fra 2008 legges det forsterket vekt på å øke andelen av støtteprogrammer, karriereveiledning og rådgivning. Loven pålegger skolene å støtte studenter med spesielle behov, inkludert sosiale og emosjonelle problemer.

Ulike organisasjoner, ofte nært forbundet med myndighetene, arbeider med å tilby opplæringsprogrammer til dem som ikke har fullført videregående opplæring. Disse kan enten være:

- Videregående skoler
- Sentra for livslang læring
- Tradisjonelle tilbydere av videreutdanning og former for arbeidstilknytning

Det islandske utdanningssystemet er et tilbud for alle aldersgrupper og innebærer at man kan gå inn i systemet uansett alder. Det er for eksempel såkalte «veteranavdelinger», som tilbyr opplæring for folk i alle aldre.

Et spennende supplement er Education and Training Service Centre, drevet av hovedorganisasjonene for arbeidsgivere og arbeidstakere. Senteret utvikler løp mot realkompetanse. Et annet eksempel på en slik andregangs utdanningsmulighet drives av ni kommuner utenfor hovedstadsområdet og gir utdanningsmuligheter ut fra lokale behov.

2.7 Norge

Norge har så godt som full barnehagedekning, slik at de aller fleste norske barn går i barnehage før de begynner skolen ved fylte seks år. Grunnskolen er ti år og obligatorisk for alle, og alle har rett til videregående utdanning. Fra 1976 har Norge hatt én felles videregående utdanning, da gymnasiet og yrkesskoler ble samlet til ett skoleslag. Fra da av har det vært en gradvis økning av andelen unge som går til videregående utdanning.

I 1994 ble «Reform 94» innført. Alle unge fikk ved denne en individuell, lovfestet rett til videregående utdanning. Reformen innebar at fokuset på tidlig spesialisering ble erstattet med større bredde tidlig i videregående opplæring. Lærlingordningen ble med denne reformen koblet til videregående skole. Et viktig mål var også at flere skulle gjennomføre en utdanning for å få formell kompetanse.

«Reform 94» ble komplettert med «Kunnskapsløftet i 2006», som omfatter hele det 13-årige grunnopplæringsløpet (grunnskole + videregående treårig skole). Bakgrunnen for dette var at Reform 94 bare delvis hadde lyktes, blant annet ved svak gjennomføringsgrad i videregående utdanning. Kunnskapsløftet innførte noen nye fag; utdanningsvalg og prosjekt til fordypning. Dessuten ble det etablert en «Oppfølgingstjeneste» for ungdom som har rett til videregående utdanning, men som avbryter eller ikke søker slik utdanning.

Selv om alle unge er sikret plass i videregående opplæring, er det konkurranse om hvilke utdanningsprogrammer den unge får plass i. Karakterer fra grunnskolen bestemmer hvilket program den unge får delta på, etter at eleven har sendt inn sine ønsker.

Studiespesialiserende utdanningsprogrammer går over tre år, og gir generell studiekompetanse ved bestått eksamen. Yrkesfaglig utdanning følger to modeller, hvorav hovedmodellen er to år på skole og to år som lærling i en bedrift. Det gis også mulighet til yrkesfaglig utdanning gjennom tre år på skole, men da er yrkesmulighetene færre. Et skifte fra studiespesialisering til yrkesfaglig opplæring er ikke mulig om man ikke starter den yrkesfaglige utdanningen fra bunnen av. Den motsatte veien, fra yrkesfag til studiespesialisering, er bygget inn som en mulighet i strukturen.

2.7.1 Frafall

Frafall som tema har inngått i en rekke evalueringer av Reform 94. Studien til forskningsinstitusjonen NIFU STEP kalt «Bortvalg og kompetanse» (Markussen 2008) ble gjennomført i syv fylker og kartla dem som fullførte videregående og besto, de som fullførte uten å bestå og de som sluttet før de var ferdige. I tillegg ble det gjennomført analyser over hvilke forhold som påvirker frafall. Denne undersøkelsen kombineres med Statistisk Sentralbyrås årlige statistikk over hvor mange som oppnår kompetanse etter fem år. Begge undersøkelsene viser at om lag to av tre ungdommer fullfører og består videregående opplæring. Om lag 5–6 prosent av unge i alderen 20–24 år er verken i arbeid, utdanning eller opptrening (NEET), jf. avsnitt 2.6 og Backman & co (2011).

Falch og Nyhus (2011) har analysert hvordan fullføring av videregående opplæring påvirker sysselsettings- og utdanningstilbøyeligheten for 22-åringene i 2008. Fullføring innen fem år etter avsluttet grunnskole er estimert til å redusere sannsynligheten for å være verken i jobb eller utdanning med 13–15 prosent. Fullføring øker sannsynligheten for å være i utdanning med 20 prosent. Ved valg av yrkesfaglig utdanning er

det positiv effekt på å være sysselsatt i hel stilling. De fant også at karakterer fra grunnskolen har relativt stor uavhengig effekt.

2.7.2 Forhold som påvirker frafallet

De som ikke gjennomfører kan deles i to grupper; de som slutter før de har gjennomført (15 prosent), og de som gjennomfører uten å bestå (19 prosent). Undersøkelsen til Markussen m.fl. (2008) viser også at frafall er mer vanlig på yrkesfaglige retninger enn på studieforbereidende. En relativt stor del av elevene går fra yrkesfaglig til studieforbereidende. Av disse stryker 30–40 prosent.

NIFU STEP-undersøkelsen undersøkte skoleprestasjoner og frafall i grupper. Fordelt på kjønn viser studien at jenter når studiekompetanse i større grad enn gutter. Elever med minoritetsbakgrunn har svakere kompetanseoppnåelse enn øvrige grupper. Undersøkelsen viser også at unge fra hjem der foreldrene har høyere utdanning, har økt sannsynlighet for å gjennomføre enn øvrige unge. Hvem de unge bor sammen med, har også betydning for kompetanseoppnåelse. De som bor sammen med begge foreldre kom bedre ut enn de som bor sammen med én forelder.

Av individuelle faktorer som innvirker på skoleprestasjoner og gjennomføring viser NIFU STEP-studien at høyt fravær i tiendeklasse hadde sammenheng med frafall. Også der elevene følte seg sosialt utenfor og ga uttrykk for at de var redd for å gå på skolen, nevnes som årsaker til at elever slutter. Jevn arbeidsinnsats og pliktoppfyllende atferd gir gode resultater, mens elever med alvorlige atferdsavvik hadde høy sannsynlighet for å slutte.

Frafall sees som slutten på en lang prosess som har startet tidlig i de unges liv. Norske funn støtter seg til internasjonal forskning om dropout, non-completion og early-leaving, og finner stort sett de samme forklaringsvariablene som understreker at barns familiære og sosioøkonomiske bakgrunn, identifisering med skolen, tidligere skoleprestasjoner og engasjement har betydning for gjennomføring. Som en følge av tidligere prosesser scorer de unge forskjellig i tiendeklasse og er derved svært ulikt kvalifisert til videregående skole. For dem med best forutsetninger blir senere identifikasjon med skolen forsterket, og derved også engasjementet og skoleprestasjonene.

2.7.3 Innsatser for å redusere frafallet

Det store frafallet i videregående skole er en stor bekymring i Norge. Det er derfor et prioritert utdanningspolitisk mål å øke gjennomføringen kraftig.

Reform 94, der alle unge fikk rett til videregående opplæring, førte til høyere grad av kompetanseoppnåelse. Samtidig fremsto frafall som et stort og tydelig problem, fordi reformen åpnet opp for hele ungdomskull.

Oppfølgingstjenesten ble innført som en del av reformen. Dette er en lovpålagt tjeneste som har til oppgave å bistå unge mellom 16–21 år som har rett til videregående utdanning, men som står utenfor utdanning og arbeid. Oppfølgingstjenesten er knyttet til fylkeskommunale opplæringsetater og samarbeider nært med NAV om tiltak til ungdom. Den har likevel ikke klart å redusere frafallet noe vesentlig.

Kunnskapsløftet fra 2006, med innføring av prosjekt til fordypning og karriereveiledning, hadde til hensikt å forsterke arbeidet mot frafall.

I de senere årene har regjeringen lagt fram flere meldinger med strategier og planer for å utvikle skole og læring: Stortingsmelding nr. 44 (2009–2010) «Utdanningslinja» understreket at satsing på arbeid mot frafall var den viktigste utfordringen. Satsing på høyning av lærernes kompetanse, godt læringsmiljø for de unge og tett oppfølging er nøkkelord i meldingen. Videre skal det satses ytterligere på praktiske fag for ungdom som ikke er så teoristerke. I Melding til Stortinget nr. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap, er det lagt opp til tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov. Melding til Stortinget nr 22 (2010–2011) tar for seg motivasjon, mestring og muligheter på ungdomstrinnet.

I 2011 er det satt i gang et nasjonalt initiativ kalt «Ny GIV» (Gjennomføring I Videregående opplæring) initiert av Kunnskapsdepartementet, og med prosjektledere i alle landets fylker. Prosjektet skal forsterke kunnskapssystemenes satsing på å hindre frafall i videregående opplæring med en lang rekke tiltak. Samarbeid med NAV, den norske Arbeids- og velferdsetaten, skal sikre at alle unge som er utenfor skole og arbeid, skal få tilbud om oppfølging og veiledning tilbake til skolen for å ferdiggjøre kompetanse. Se omtale i avsnitt 3.5.

2.8 Sverige

I OECD-rapporten Economic Survey of Sweden (2010) vises det til nær sammenheng mellom den høye arbeidsløsheten blant unge i Sverige og frafall fra den videregående skolen (gymnasieskolan).

I 2009 foreslo regjeringen endringer i skoleloven, blant annet med innføring av lærlingutdanning og en gymnasieeksamen. Det er nå i gang en prosess for å foreslå forandringer som har til hensikt å gjøre noe med frafallsproblematikken. «Gymnasiereformen» innføres fra 2011 og skal bidra til bedre gjennomføring og mindre frafall. Se omtale i avsnitt 3.6.

Alle 16–20-åringene har rett til treårig gymnasieutdanning. For dem over 20 år gis det tilbud om voksenutdanning. Det er ingen eksamen som avslutter gymnasieutdanningen. Elevene får et endelig vitnemål basert på om de har bestått på alle kurs og prosjektarbeid.

Noen elever gjennomgår individuelt program (IV) og får vitnemål i henhold til fullført studieplan. Det er utviklet forskjellige utdanningsprogrammer, der spesielt de samfunnsvitenskaplige og naturvitenskaplige programmene, sammen med teknikerprogrammet og estetiske programmer er mest populært. De yrkesforberedende programmene har etter hvert blitt bredere og mer allmenn-teoretiske.

Det individuelle programmet (IV) er utformet for alle dem som ikke kan gå på vanlig gymnasieutdanning. Program IV er blitt et program som forbereder elever for studier på nasjonalt eller spesialinnrettet program, slik skoleloven legger til grunn. Programmet har også utviklet seg til å bli et program der man eksperimenterer mye, blant annet med lærlingliknende innslag.

Programgymnasiet, som avløste det gamle linjegymnasiet, kjennetegnes av sosiale rekrutteringsforskjeller. Sammenligner man alle elever som ble tatt opp i 2003 etter sosiale grupper, får man et bilde av at majoriteten av elever fra sosialgruppe I befolker studieforbredende programmer, mens elever fra sosialgruppe III er overrepresentert på yrkesforberedende programmer. Den største andelen på program IV kom fra sosialgruppe III. Elever med utenlandsk opprinnelse var overrepresentert på IV. Det er m.a.o. betydelige sosiale ulikheter i utdanningssystemet.

Avhopp- eller frafallsproblematikken har aktualisert en fremskynning av lærlingutdanning. Lærlinger er nesten blitt borte i Sverige, med noen unntak. En utredning fra 2008 annonserte at elever i fremtiden skal kunne ta et yrkesprogram som lærling.

2.8.1 *Forskning på frafall*

Det foreligger en del forskning omkring årsaker til avhopp fra gymnasieskolan.

Svenske studier har vært stort sett samstemmige på at avhopp fra gymnasiet drastisk reduserer mulighetene på arbeidsmarkedet og gir opphav til en svak sosial posisjon. Olofsson & Ösths (2007) viser at 20–

30 åringer som hoppet av eller aldri startet på gymnasiet, var overrepresentert blant arbeidsløse, sosialhjelpsavhengige og lavtlønnede.

En annen studie av Sundbom & Sidebäck (2008) viser at lavt utdannede som kom i jobb, klarte seg relativt bra, mens de lavt utdannede som satset på videre studier klarte seg relativt dårlig og lyktes dårlig med å tre inn i arbeidslivet. Et spørsmål undersøkerne stilte seg var dette: «Kanskje skulle en del av dem hatt større nytte av å forsøke å etablere seg tidlig på arbeidsmarkedet i stedet for å bli stående temmelig resultatløs i utdanningssystemet?»

To perspektiver dominerer når forskerne forsøker å finne årsaker til avhopp:

- Marginalisering har sin årsak i individuelle og sosiale årsaker
- Noe i skolesituasjonen skaper også marginalisering

Perspektiv 2 er blitt det rådende perspektivet i policysammenheng. Det er ikke eleven som har problemer med å ta imot læring, men skolen som har problemer med sin undervisning. Det er skolen som må tilpasse seg.

Flere forskere har sett på sammenhengen mellom 1990-tallets gymnasiereform med innføring av programmer og det høye avhoppnivået. Mange har brukt argumenter om at reformen er mislykket, mens Åsa Murray hevder at samtidig som andelen som fullførte sin gymnasieutdanning sank, økte andelen som gjennomførte treårig utdanning (Murray 2007). Dette settes i sammenheng med 1990-tallets økonomiske krise, et arbeidsmarked som krympet og en rask utvikling som gjorde gymnasieutdanning mye viktigere enn tidligere. Backman & co (2011) viser at mange som først faller fra, senere blir fanget opp igjen gjennom voksenutdanningen.

Skolverket har gjort forsøk på å identifisere hva som gjør at elever hopper av (Sundin, Broberg och Nyman 2008). Både en utredning fra 1998 og 2008 gir gode forklaringer. Man søkte i disse utredningene «kompleksiteten bak skoletrøttheten». Svaret fant man i beskrivelsen av en marginaliseringsprosess. Studien til Skolverket fra 2008 identifiserte

- skolestatus
- normal eller avvikende
- emneidentitet

De ulike programmene har store forskjeller hva angår status. Elever fra industriprogrammene hadde ofte kjent seg nedvurderte. Skolestatusen påvirket også lærernes oppfatning av elevene. Rapporten sier at «Indivi-

duell tilpasning ses ikke som selvfølgelig i skolens hverdag, men mer som ekstraordinære tiltak som iverksettes fordi en person er avviken- de». Skolen selv mener seg å besitte en normalitetsbeskrivelse. Derved blir det lett slik at de som ikke passer inn, betraktes som avvikere. Mange elever som får støtteundervisning i grunnskolen blir tidlig marginaliserte som følge av lav selvfølelse og at de blir betraktet som avvikere fra normalen. Beslutningen om å hoppe av, ligger nært opp til en slik opplevelse.

2.8.2 Hvordan motvirke frafall?

Problemene i den svenske skolen har stor oppmerksomhet i Sverige. Blant annet er enkelte yrkesrettede programmer blitt kritisert for å ha for svak yrkesprofil.

Viktige endringer er på gang:

- Yrkesprogrammene skal strammes opp og få tydelige yrkesrettede eksamener
- Andelen teoretisk stoff minskes på yrkesprogrammene
- Lærlingutdanning iverksettes som alternativ
- Utvikle særskilt støtte til elever som risikerer avhopp

I tillegg vil man satse på et redusert program, men som ikke gir endelig vitnemål.

Se også omtale av skolereformene i Sverige i avsnitt 3.6.

Referensliste

- Adalbjarnardottir, S. & Bløndal, K. S. (2006). Social Science Research Institute
AER 2002: *Beskæftigelse efter endt uddannelse – skolepraktikuddannede og rest-
læreuddannede sammenholdt med ordinært uddannede*
- Bäckman O, Dahl E, Jakobsen V, Lorentzen T og Österbacka E: Dropping out in Scan-
dinavia. Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary
School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden. Arbetsrapport / Insti-
tutet for Framtidsstudier 2011:8
- Bløndal, K. S., & Jónasson, J. T. (2003). Brottfall úr framhaldsskóla. Afstaða til skóla,
stuðningur foreldra og bakgrunnur nemenda
- Buland, T. and Havn, V. (2007). *Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av
tiltak i Satsing mot frafall*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn. Gruppe for
skole- og utdanningsforskning
- DCUM, Dansk Center for Undervisningsmiljø 2006a–c: *Analyse af frafald på erhvervs-
uddannelserne og social- og sundhedsuddannelserne*

- Ekstrom, R.B., Goertz, M. E., Pollack, J. M., & Rock, D. A. (1986). Who drops out of high school and why? *Teachers College Record*, 87, 3 576–3 730
- Falch og Nyhus (2011): Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. Søkelys på Arbeidslivet Volum 28 Nummer 4 2011
- Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden, Eifred Markussen (Red.), TemaNord 2010:517, © Nordisk ministerråd, København 2010
- Humlum, Maria og Torben Pilegaard Jensen, 2009: *Frafald på de erhvervsfaglige uddannelser, Karakterisering af frafaldstruede unge*, internt notat, AKF
- Jensen, Ulla Højmark & Torben Pilegaard Jensen 2005: *Unge uden uddannelse hvem er de, og hvad kan der gøres for at få dem i gang?* København, Socialforskningsinstituttet, publ. 05:09
- Jónasson, J. T., & Blöndal, K. S. (2002). *Ungt fólk og framhaldsskólinn*. Reykjavík: Social Science Research Institute, University of Iceland and University Press
- Jónasson, J. T., & Blöndal, K. S. (2005). *Námsframvinda í háskóla í ljósi fyrri menntunar*. Social Science Research Institute, University of Iceland
- Järvinen, T. & Vanttaja, M. (2001) Young People, Education and Work: trends and changes in Finland in the 1990s. *Journal of Youth Studies* 4 (2), pp. 195–207
- Koudahl, Peter 2005: *Frafald og fastholdelse i erhvervsuddannelserne – årsager og forklaringer*. Undervisningsministeriet
- Markussen, E. M. W. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008), *Bortvalg og kompetanse*. Rapport 13. NIFU STEP: Oslo
- Murray Å (2007) Genomströmningen i gymnasieskolan. För och efter gymnasierformen, i *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS
- Myrskylä Pekka: «Unga utanför». Arbets- och näringsministeriets publikationer 12/2011 (FIN)
- OECD (2010) Off to a good start? Jobs for Youth. OECD Publishing
- OECD (2010) Economic Survey of Sweden. OECD Publishing
- OECD (2011) Education at a Glance 2011. OECD Indicators. OECD Publishing
- Olofsson J & Östh J (2007) Yrkesutbildning – ett effektivt socialpolitiskt instrument, i Olofsson J (red) *Utbildningsvägen – vart leder den?* SNS.
- Produktionsskoleforeningen 2006: *De danske Produktionsskoler – en introduktion* St.meld. nr. 16 (2006–2007), ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet (NO)
- St.meld. nr. 31 (2007–2008), Kvalitet i skolen. Oslo: Kunnskapsdepartementet (NO)
- St.meld. nr. 44 (2008–2009), Utdanningslinja. Oslo: Kunnskapsdepartementet (NO)
- St.meld. nr 22 (2010–2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet. Kunnskapsdepartementet.
- Sundin S, Broberg A och Nyman M (2008) Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier, Skolverkets aktuella analyser 2008
- UNI•C 2009b: *Frafald på de gymnasiale uddannelser*
- Vanttaja, M. & Järvinen, T. (2006) The Young Outsiders: the later life courses of «drop-out youth». *International Journal of Lifelong Education* 25 (2), pp. 173–184

3. Hva gjøres? Aktuelle innsatser mot ungdomsledighet og for inkludering av unge i arbeid i de nordiske landene

I dette kapitlet tar vi for oss aktuell politikk, innsatser og virkemidler for å forebygge og *bekjempe ungdomsarbeidsløsheten og å inkludere ungdom i arbeidslivet*. Vi legger vekt på strategier og innsatser overfor unge som kanskje har et ekstra vanskelig utgangspunkt: Det gjelder spesielt ungdom i risiko for å ikke fullføre videregående skole og ungdom og unge voksne som har problemer med overgangen fra utdanning til arbeid og med å få fotfeste i arbeidslivet.

Først gir vi imidlertid en oversikt over den økonomiske politikken som har vært ført under kriseårene 2008–2010/2011. Denne har stor og avgjørende betydning for sysselsetting og arbeidsløshet, også blant unge.

Den videre omtalen i dette kapitlet bygger i stor grad på vår egen kartlegging av aktuell politikk og innsats mot arbeidsløsheten generelt og mot ungdomsledigheten spesielt. Kartleggingen ble gjennomført høsten 2010/vinteren 2011 ved en strukturert politikkartlegging fra aktuelle departementer i hvert av de nordiske landene. Dette faktagrunnlaget er også samlet på NVCs hjemmesider.¹³ I tillegg bygger vi videre på Nordiska Ministerrådets rapport om de nordiske landenes innsatser mot ungdomsarbeidsløshet.¹⁴ OECDs Jobs for Youth Review rapport (2010)¹⁵ danner også en viktig del av faktagrunnlaget for dette avsnittet. Dertil kommer diverse sentrale, nasjonale politikkdokumenter etc. om temaet.

¹³ Politikk og innsatser – ungdom og arbeid. Faktainformasjon fra de nordiske land. NVC 2011. Se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Velfærdscenters hjemmesider på www.nordicwelfare.org

¹⁴ Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys. Nordiska ministerrådet. TemaNord 2010:570. Ramböll Management Consulting AB.

¹⁵ Jobs for Youth. Off to a Good Start. OECD 2010.

Kapitlet er bygd opp slik: Først en oversikt over den økonomiske politikken (3.2). Deretter en gjennomgang av de aktuelle arbeids-, utdannings- og sosialpolitiske innsatsene i hvert av de nordiske landene hver for seg (3.3–3.8). Men aller først en kort oppsummering og sammenligning (3.1).

3.1 Sammenfatning

I avsnitt 3.2 gir vi en kort oversikt over aktuell økonomisk politikk og innsatser i de nordiske landene for å motvirke konjunkturedgangen og opprettholde sysselsettingen i årene 2008–2010. De nordiske landene har stort sett kommet seg ganske godt igjennom krisen. Økonomisk motkonjunkturpolitikk og aktiv arbeidsmarkedspolitikk har bidratt til at samlet etterspørsel og produksjon har tatt seg fort opp igjen etter nedgangen i 2008/2009. Det er tilfellet selv i Island, som hadde den største økonomiske kollapsen. Høsten 2011 har det imidlertid bredt seg ny økonomisk usikkerhet på grunn av den offentlige gjeldssituasjonen i en del land i Europa. Det påvirker også de nordiske landene.

Den samlede *arbeidsløsheten* er også på vei nedover, men den er fortsatt ganske høy i flere av landene. *Ungdomsledigheten* er fremdeles høy i flere av landene, men veksten ser ut til å ha stanset opp i løpet av 2010 og med en liten tendens til nedgang i 2011. I Danmark økte ungdomsledigheten igjen i 2010 (se kapittel 6). Ledigheten – inkludert ungdomsledigheten – er lavest i *Norge*. I Norge kan det se ut til at det er den *generelle* økonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken som kan ha hatt størst betydning. Mer målrettede ungdomssatsinger synes å ha mindre betydning.

Alle de nordiske landene har et sett av *generelle virkemidler* (åtgärder) med sikte på inkludering i arbeidsmarkedet. Det er innsatser i henholdsvis arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken og sosialpolitikken. Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken har tradisjonelt fortrinnsvis hatt *formidlings- og konjunkturformål og – innretning*. Det vil si effektiv formidling av ledige mennesker til ledige jobber, å sikre den enkelte inntekt og å yte aktiv bistand ved arbeidsledighet. Innsatsen trappes opp ved nedgangskonjunkturer og ned under høykonjunktur. Innsatsene i henholdsvis utdanningspolitikken og sosialpolitikken er mer uavhengig av konjunkturer. På alle de tre områdene synes det å ha blitt tiltagende oppmerksomhet om å inkludere mer utsatte og vanskeligstilte mennesker i arbeid, utdanning og samfunn for øvrig. Det synes med andre ord også å ha blitt mer oppmerksomhet om mer *strukturell ledighet og utenforskap* – både i arbeidsmarkedspolitikken, utdannings-

politikken og sosialpolitikken. Denne kombinasjonen av innsats mot både konjunktorell ledighet på kort sikt og mer strukturell ledighet og utenforskap på lengre sikt er blitt satt på prøve under den globale finans- og økonomikrisa etter 2008.

Det er både likheter og forskjeller i hvordan de nordiske landene har taklet og håndtert dette og hvilke resultater de ser ut til å ha oppnådd – i denne sammenhengen spesielt hva gjelder ungdom i utkanten av arbeidsmarkedet.

Danmark har over lengre tid gjennomført diverse generelle og strukturelle reformer for å styrke insentivene til arbeid og inkludering: En omfattende regional- og kommunalreform, etablering av Jobcentre i kommunene, økte kombinasjonsmuligheter mellom trygd og arbeid («flexicurity»), og mer liberale ansettelses- og oppsigelsesregler («lett at hyre – lett at fyre»). Samtidig er gjensidige «rett-og-plikt»-prinsipper (mutual obligations) mellom deltaker og ulike aktører styrket over tid. I tillegg har det vært en omfattende *beskjeftigelsesstrategi og -satsing overfor unge* henholdsvis under og over 20 år. Fra 2009 er det også etablert initiativer for unge 15–17-åringer som verken er i utdanning eller jobb. Tidlig og omfattende innsats overfor ledige og «marginale» unge, fokus på utdanning og utstrakt kombinasjon av utdannings- og arbeidsmarkedsinnsats og dertil aktiv og kombinert bruk av økonomiske insitamenter har stått og står sentralt. *Utdanningsgaranti for erhverv/yrkesfag og fire praksispakker* i 2009–2010 har også vært en viktig del av nysatsingen. Man driver også utstrakt systematisk forsøksvirksomhet med kontrollgrupper og evalueringer som grunnlag for å utvikle virkemidler, innsatser og arbeidsmåter. Alt dette har gitt og gir gode resultater: Relativt høy deltaking og lav ledighet blant unge. Men arbeidsledigheten har likevel økt i kjølvannet av den globale økonomikrisen. Det gjelder både den samlede ledigheten, så vel som blant unge (se kapitlene 5 og 6).

Finland har høyest gjennomføringsgrad i den videregående skolen, men sammen med Sverige den laveste sysselsettingsgraden og den høyeste ledigheten blant ungdom i Norden. *Samfunnsгарантиen for unge* (tiltak innen tre måneder ledighet), *Sanssi-kortet* (lønnssubsidiering ved ansettelse av ledige unge) og *Ungdomsverkstedene* (praksislæring) utgjør de viktigste satsingene for å motvirke ledighet og fremme inkludering blant unge i Finland. Det satses nå også mye på «*Yrkesstart*» og *læreavtalsutdanning* for ungdom som har avsluttet grunnskolen og som trenger veiledning for valg av yrke og praksisplass og læreavtale for å gjennomføre yrkesutdanningen. I tillegg er det en rekke sosialpolitiske innsatser og en del tverrsektorielle innsatser rettet mot mer vanskeligstilte unge. Ungdomsarbeidsledigheten kan se ut til å gå nedover i Finland; det var en

nedgang både i AKU-ledigheten og den registrerte (åpne) ledigheten i 2010 og inn i 2011. Se kapittel 6. Den nye regjeringen i Finland la sommeren 2011 fram for Riksdagen et forslag til tilleggsbudsjett, som først og fremst hadde til formål å senke ungdoms- og langtidsarbeidsledigheten.

Island har tradisjonelt hatt høyest arbeidsdeltaking og lavest arbeidsledighet – i befolkningen totalt, så vel som blant ungdom. Mange unge islendinger gjennomfører imidlertid ikke videregående skole, og mange har følgelig bare grunnutdanning. Island er samtidig det landet som ble hardest rammet av den økonomiske krisa. Arbeidsledigheten steg til helt uvanlige høyder for Island. Islendingene har i denne situasjonen derfor måttet «kaste rundt» på mange ting og improvisere. «Unge i aktivitet» (ungt folk til athafna) er således en helt ny og omfattende satsing mot ungdomsledighet og ungt utenforskap som ble lansert i 2010. Rask innsats, råd og veiledning er sentralt, men også utdanningsrettede aktiviteter og praksisplasser i form av Produksjonsskoler osv. I tillegg er det satt i gang en rekke mer lokale innsatser og prosjekter. Resultater i form av å få «unge på kanten» i jobb og fotfeste i arbeidslivet er foreløpig litt usikkert, men lovende. Fire av ti deltakere i programmet «unge i aktivitet» har hittil kommet i arbeid. Det er foreløpig noe mer uklart hva som gjøres og oppnås for å motvirke det store frafallet i skolen i et mer langsiktig perspektiv.

Norge har satset på generelle struktur-, organisasjons- og inkluderingsreformer på 2000-tallet: Samarbeidsavtaler om mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtaler), «NAV-reform» og «innholdsreformer» i NAV. Lite av dette kan synes å ha gitt noe videre resultater hittil på nasjonalt nivå. Mye er dessuten fremdeles under gjennomføring. Viktigst i Norge har nok antakelig vært den generelle økonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken. Arbeidsmarkedstiltakene er primært individuelt rettet mot personer som trenger bistand for å kunne få og beholde arbeid. Unge, innvandrere og langtidsledige har vært prioriterte grupper. Norge har dertil hatt en *tiltaksgaranti og en oppfølgingsgaranti for unge ledige i aldersgruppen 20–24 år, og en garanti om arbeidsmarkedstiltak for unge under 20 år som er uten skoleplass eller arbeid*. Resultatene er imidlertid «så som så». Mange deltakere fortsetter i ledighet og på stønad etter gjennomført program. Det er dessuten en urovekkende tilvekst av unge mennesker til varig uførepensjon/førtidspensjon. Økningen gjelder særlig unge med psykiske helseproblemer. En *nasjonal strategi for arbeid og psykisk helse* er rettet inn mot dette problemet. En ny og mer målrettet innsats for personer uten eller med svak arbeidstilknytning og vesentlig nedsatt arbeidsevne – «Kvalifiseringsprogrammet» – har også gitt lovende resultater. Dette på tross av økonomikrisa kombinert med visse

innkjøringsproblemer i NAV. «Ny GIV» er en ny, omfattende og tverrsektoriell satsing fra 2011 for å forebygge og motvirke frafall og øke gjennomføringsgraden i den videregående utdanningen i Norge.

Sverige har også relativt lav arbeidsdeltaking og høy ledighet blant unge. Ungdomsledigheten økte kraftig i samband med krisen, men har også vært høy i store deler av 2000-tallet. Unge som verken er i utdanning, arbeid eller arbeidsrettet opptrening eller rehabilitering («NEET»)¹⁶ er en annen viktig indikator for å studere utenforskap. I Sverige og Finland er det flere unge som inngår i NEET enn det er i Island, Danmark og Norge. I Sverige fins et særskilt arbeidsmarkedspolitisk program som henvender seg til ungdom. «Jobbgarantin för ungdomar» ble innført høsten 2007. Det er en oppfølging av en rekke satsinger på arbeidsmarkedstiltak (åtgärder) for ungdom på 1990- og 2000-tallet. «Jobbgarantin» består i hovedsak av to faser: Først en fordypet kartlegging med yrkes- og studieveiledning og jobbsøking, og deretter arbeidspraksis, opplæring og utdanning med støtte og bistand for dem som trenger det. Resultatene så langt er ganske gode: Mellom fire og fem av ti er kommet i arbeid etter gjennomført program. Unge som trenger det får også bistand gjennom de mer generelle satsingene «Nystartsjobb» (kompensasjon av arbeidsgiveravgifter), «Insteigsjobb» (flyktninger/innvandrere), «Utvecklingsanställning» (funksjonshemmede) og den «Særskilte introduksjons- og oppfølgingsstøtten» (SIUS). For å bedre gjennomføringen i skolen innføres det fra høsten 2011 omfattende *reformer i grunnskolen og gymnasieskolen* (videregående skole). Arbeidsformidlingen gjennomfører også ulike satsinger og prosjekter som handler om å komme i kontakt med ungdommer som verken studerer, arbeider eller er innskrevne på Arbeidsformidlingen, for eksempel prosjektet «Unga in».

3.2 Litt om økonomisk politikk under krisen

Den *økonomiske politikken* er avgjørende for hvordan og hvor godt man har kommet seg igjennom den økonomiske krisen. Sammen med den generelle arbeidsmarkedspolitikken er den også viktig for hvordan man har klart å motvirke ungdomsarbeidsløsheten og inkludere unge i arbeid. De nordiske landene har i hovedsak kommet seg ganske godt gjennom den globale finans-, økonomi- og jobbkrisa som satte inn høsten

¹⁶ NEET – Nether in education nor employment nor training. Se kap 1 og 2.

2008. Dette til tross for at det i løpet av høsten 2011 er blitt tiltagende økonomisk usikkerhet igjen internasjonalt på grunnlag av gjeldskrisen i flere land. I alle de nordiske landene ble det allerede fra høsten 2008 satt inn omfattende tiltak i henholdsvis pengepolitikken, finanspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken. Det gjelder også Island, som ble hardest rammet. Innsatsene har i hovedsak fulgt omtrent et slikt mønster:

Pengepolitiske tiltak

Først en umiddelbar «redningsaksjon» for bankene for å gjenopprette kredittverdighet og tillit. Dette har skjedd dels i form av direkte økonomisk støtte og dels i form av sikkerhetsgarantier og dertil en kraftig reduksjon i sentralbankrenta for å holde oppe investeringsetterspørselen og bankenes låneevne. De fleste nordiske landene unntatt Island var her i utgangspunktet relativt godt rustet, mye på grunnlag av lærdommer fra bankkrisa ved overgangen fra 1980- til 1990-årene. En hadde blant annet utviklet gode tilsyns- og kontrollordninger og -institusjoner.

Budsjettpolitiske tiltak

Dette skjedde dels ved såkalte «automatiske stabilisatorer» som bidrar til å holde etterspørselen oppe i nedgangstider; først og fremst gjennom sosial inntektssikring ved arbeidsløshet, sykdom og så videre. Flere land utvidet også deler av arbeidsløshetsforsikringene, spesielt for grupper med få ervervete rettigheter gjennom tidligere arbeidsinntekt. Det ble videre satt inn omfattende offentlige motkonjunkturtiltak for å holde etterspørselen oppe, dels ved økte offentlige utgifter og dels ved skattelette. Når konjunktorene blir bedre – og på lang sikt – skal så de offentlige budsjettene i balanse igjen. Dette har imidlertid vist seg vanskelig i mange land, med store gjeldsproblemer (som f. eks. Hellas, Portugal, Irland, Italia). En har både strukturproblemer av langsiktig karakter og konjunkturproblemer av mer kortvarig karakter samtidig. Det begrenser handlingsrommet. Gjeldsproblemene har tiltatt i flere av disse landene og bidratt til ny økonomisk usikkerhet internasjonalt. De nordiske landene er relativt godt stillet også på dette området, med god orden i de offentlige finansene. Island er også her vanskeligst stilt, og Norge er best stilt. Men de internasjonale gjeldsproblemene skaper også ny usikkerhet i Norden.

Arbeidsmarkedspolitiske tiltak

De aller fleste landene har trappet opp diverse arbeidsmarkedspolitiske tiltak for å styrke formidling, opptrening og kvalifisering av arbeidskraften og for å øke etterspørselen etter arbeidskraft. De nordiske landene har en aktiv arbeidsmarkedspolitikk i form av et omfattende sett av programmer og virkemidler. De trappes raskt opp i nedgangskonjunktur og

trappes ned igjen i oppgangskonjunktur. Samtidig pågår det mer langsiktige «strukture reformer» for å øke eller holde oppe den samlede arbeidsdeltagelsen, blant annet gjennom reformer i beskatning, arbeids- og utdanningspolitikken og sosialpolitikken. Det pågår slikt reformarbeid i alle de nordiske landene, med litt forskjellig innhold.

I tabell 3.1 har vi samlet noen sentrale økonomiske indikatorer for de nordiske landene og OECD samlet for årene 2008–2012. Kilden er OECD Economic Outlook 2011.

Tabell 3.1 Noen økonomiske indikatorer for de nordiske landene og OECD 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Brutto nasjonalprodukt (BNP) ¹⁾					
Danmark	- 1,1	- 5,2	2,1	1,9	2,1
Finland	1,0	- 8,3	3,1	3,8	2,8
Island	1,4	- 6,9	- 3,5	2,2	2,9
Norge (fastland)	0,8	- 1,4	0,4	2,5	3,5
Sverige	- 0,8	- 5,3	5,3	4,5	3,1
OECD	0,3	- 3,5	2,9	2,3	2,8
Offentlig budsjettbalanse ²⁾					
Danmark	3,3	- 2,8	- 2,9	- 3,8	- 3,0
Finland	4,2	- 2,9	- 2,8	- 1,4	- 0,6
Island	- 13,5	- 10,0	- 7,8	- 2,7	- 1,4
Norge	19,1	10,5	10,5	12,5	11,9
Sverige	2,2	- 0,9	- 0,3	0,3	1,4
OECD	- 3,3	- 8,2	- 7,7	- 6,7	- 5,6
Arbeidsløshet totalt ³⁾					
Danmark	3,2	5,9	7,2	7,2	6,4
Finland	6,4	8,3	8,4	7,9	7,4
Island	3,0	7,2	7,5	7,0	5,8
Norge	2,6	3,2	3,6	3,4	3,2
Sverige	6,2	8,3	8,4	7,5	7,0
OECD	6,0	8,2	8,3	7,9	7,4

1) Prosent realvekst i forhold til året før. Prognoser for 2011 og 2012.

2) Inntekter minus utgifter, regnet i prosent av BNP.

3) Prosent av arbeidsstyrken 15–74 år. Arbeidskraftundersøkelsene (AKU).

Kilde: OECD Economic Outlook No. 89 (2011).

Danmark

Økonomien synes å være i oppgang igjen, med vekst i brutto nasjonalprodukt (BNP) med cirka 2 prosent per år fra 2010 og omtrent tilsvarende anslag for 2011 og 2012 (ifølge tabell 3.1). Den økonomiske veksten har senere avtatt noe. Veksten er for det meste drevet ved økt privat og offentlig forbruk og av økt eksport. Den private etterspørselen har imidlertid bremsset noe opp i 2011. Den offentlige budsjettbalansen ble svekket fra 2009 som følge av krisen, og man har vanskelig for å komme i balanse igjen, med underskudd som utgjør rundt 3 prosent av BNP for alle årene 2009–2012. Budsjettpolitisk konsolidering har derfor vært nødvendig i Danmark. Den samlede arbeidsløsheten økte fra drøyt 3 prosent i 2008 til cirka 6 prosent i 2009, cirka 7 prosent i 2010/2011, mens det forventes

en viss nedgang igjen i 2012. Finanspolitikken ble dreid i ekspansiv retning i 2009–2010. Våren 2011 ble et flertall i Folketinget enige om tiltak som skal styrke offentlige finanser på kort og lang sikt. Den (forrige) danske regjeringen tok initiativ til omfattende reformer: «Tilbaketrekningsreform», herunder etterlønn og reform av førtidspensjon og fleksjob. «Tilbaketrekningsreformen» skal bidra til å løfte arbeidstilbudet og virksomhetenes vekstpotensial. Den nye regjeringen i Danmark høsten 2011 (Thorning Smidt) har som ledd i finanslovavtalen for 2012 foreslått å fremskynde og igangsette en rekke offentlige investeringer med sikte på å styrke vekst og beskjeftigelse. Se omtale i avsnitt 3.2.

Finland

Økonomien fikk en kraftig nedgang i 2009, med cirka 8 prosent nedgang i brutto nasjonalproduktet (BNP), da det blant annet kom en kraftig nedgang i eksporten. Oppsvinget kom imidlertid allerede året etter, og Finland har/venter nå 3–4 prosent årlig vekst i BNP i 2010–2012. Utsiktene er litt mer usikre igjen for 2012. Veksten ble drevet fram ved økt offentlig forbruk i 2008 og 2009, og deretter ved økt privat forbruk og økte investeringer samt økt import fra 2011. De finske myndighetene har ført en ekspansiv finanspolitikk og innført skattelett for å stimulere økonomien. De offentlige budsjettene hadde betydelige underskudd i 2009 og 2010 (cirka 3 prosent av BNP), og den offentlige gjelda utgjør cirka halvparten av BNP. Den samlede arbeidsløsheten er med cirka 8 prosent den høyeste i Norden sammen med Sverige, og om lag på linje med OECD totalt. Den nye regjeringen våren 2011 har tre sentrale satsingsområder i sitt program: Bekjempe fattigdom, ulikhet og utslaging. Stabilisere den offentlige økonomien. Styrke en holdbar økonomisk tilvekst, sysselsetting og konkurransekraft. Finske myndigheter har lagt stor vekt på å bekjempe ungdomsledigheten, blant annet på bakgrunn av erfaringer under den økonomiske krisen på 1990-tallet.

Island

Island er det nordiske landet som har måttet foreta den mest omfattende og kraftige snuoperasjonen i den økonomiske politikken etter at kollapset i bankvesenet høsten 2008 førte til oppbremsing av hele den islandske økonomien. Etter en kraftig økonomisk nedgang i 2009 og 2010 er økonomien nå i oppgang igjen med 2–3 prosent per år. Veksten er drevet av både private investeringer og forbruk, mens offentlig forbruk har nedgang på grunnlag av betalingsproblemene og store og vedvarende underskudd i de offentlige budsjettene. Budsjettunderskuddet utgjorde hele 13,5 prosent av BNP i 2008, 10 prosent av BNP i 2009 og 8 prosent av BNP i 2010. Budsjettbalansen er imidlertid i bedring, og un-

derskuddet er anslått til cirka 1,5 prosent av BNP i 2012. Den samlede arbeidsløsheten er høy til å være Island, men en samlet arbeidsledighet rundt 7 prosent er på linje med Danmark og lavere enn i Finland og Sverige og OECD totalt. Langtidsledigheten er et problem i Island, og bekjempelse av denne har høy prioritet. Den samlede arbeidsdeltakingen/sysselsettingsgraden er imidlertid fremdeles høy, og har ikke gått mye ned: Fra cirka 83 prosent i 2007 til cirka 81 prosent i 2009/2010 (av befolkningen i yrkesaktiv alder).

Norge

Norge har klart seg meget godt gjennom krisen, takket være landets «oljesmurte» økonomi, solide offentlige finanser og økonomiske politikk. Veksten i økonomien har også vært jevn og stabil, med cirka 2–2,5 prosent vekst i BNP (inklusive olje) i årene 2008–2010 og cirka 3 prosent i 2011–2012. Veksten i fastlandsøkonomien (eksklusive olje og skipsfart) har vært lavere, men positiv unntatt i 2009. Aktiviteten ble holdt oppe og drevet fram av vekst i offentlig forbruk i 2008 og 2009 som ledd i motkonjunkturpolitikken. Fra 2011 er veksten mer drevet fram av investeringer og privat forbruk. Det kan se ut til at Norge nå (høsten 2011) er inne i en gryende oppgangskonjunktur, men det internasjonale bildet gir et usikkert bakteppe også for Norge. Det inntektspolitiske samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge.

Den samlede arbeidsløsheten er relativt lav og stabil i Norge, og utgjør i overkant av 3 prosent av arbeidsstyrken. Det er blant de aller laveste i hele OECD-området. Yrkesfrekvensen har gått litt ned – fra cirka 80 prosent i 2008 til cirka 78 prosent i 2010 (av befolkningen 15–64 år). Fra høsten 2008 satte Norges Bank ned styringsrenten overfor bankene fra 5,75 prosent til 1,25 prosent i løpet av cirka et halvt år. Regjeringen førte også en ekspansiv finanspolitikk ved å øke de offentlige budsjettene. Det ble satt i gang en forsering av planlagte offentlige investeringer og forbruk. Den økonomiske politikken på lang sikt er innrettet mot stabilitet, generasjonsbalanse og miljøbalanse. «Handlingsregelen» i budsjettpolitikken går ut på at en faser inn en forventet realavkastning av oljeinntektene (4 prosent). Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Oljeinntektene investeres og forvaltes av Norges Bank i et stort og stigende samlet «Pensjonsfond» for å jevne ut generasjonsbalansen i offentlige utgifter og inntekter på lang sikt.

Sverige

Sverige har også kommet godt igjennom den økonomiske krisen. En kraftig økonomisk nedgang på over 5 prosent i 2009 ble raskt snudd til en like kraftig vekst igjen allerede i 2010. Veksten fortsetter i 2011, men bremses nå igjen av utviklingen internasjonalt. Veksten har særlig vært drevet fram av økte investeringer og økt privat forbruk. Offentlig forbruk øker svakere, av hensyn til budsjettbalansen. Motkonjunkturtiltak så vel som strukturtiltak i arbeidsmarkedspolitikken har i stor grad dreid seg om skattelette og lignende på arbeidsinntekt. Den offentlige budsjettbalansen er god, med underskudd på mindre enn 1 prosent av BNP i 2009 og 2010, som ventes snudd til tilsvarende overskudd i 2011 og 2012. Målet er overskudd omtrent lik 1 prosent av BNP.

Hovedutfordringen for Sverige er en forholdsvis høy og vedvarende arbeidsløshet på 7–8 prosent av arbeidsstyrken totalt, og cirka tre ganger så høy ungdomsledighet. Det er en viss, men svak tendens til utflating og til dels nedgang i ledigheten i 2010 og 2011. Arbeidsledigheten ventes imidlertid å stige noe igjen i 2012. Det er viktig at ikke ledigheten får bite seg fast og bidra til tilbaketrekning og utestenging fra arbeidsmarkedet og dermed lavere arbeidsdeltaking på lengre sikt.

3.3 Danmark

Ungdomsarbeidsledigheten har vært relativt lav sammenlignet med de fleste land unntatt Norge, og tidligere Island. Arbeidsledigheten blant unge har imidlertid økt betraktelig også i Danmark etter 2008. AKU-ledigheten blant unge 20–24 år økte fra cirka 6 prosent i 2006/2007 til cirka 12 prosent i 2010. Se kapittel 6.

Danmark har gjennomført en prioritert og målrettet Ungeindsats over flere år for å *1) få flest mulig unge gjennom videregående utdanning 2) og hurtig over i arbeid etter endt utdanning, og med 3) målrettet innsats og tett oppfølging overfor unge som trenger særskilt bistand for å komme i arbeid og få fotfeste i arbeid*. Innsatsen for å få unge i utdanning og beskjeftigelse har høy politisk prioritet. Dette kommer blant annet til uttrykk ved krav og plikt til tidlig aktivisering og ytelser for å motivere unge til utdanning. Det er fokus på en tidlig og aktiv innsats for unge. Ordinær utdanning har første prioritet for unge på offentlig forsørgelse og som ikke har en kompetansegivende utdanning.

I 2009 inngikk regjeringen en bred politisk avtale om «Flere unge i utdanning og jobb». Avtalen gir bedre muligheter for en aktiv og målrettet innsats for at unge kommer i utdanning eller jobb. Ungeavtalen inne-

holder blant annet en rekke initiativer overfor unge 15–17-åringer, som verken er i utdanning eller i jobb, og dels initiativer for arbeidsledige i alderen 18–30-år.

I august 2009 trådte de såkalte «Ungeregler» i kraft, som skal bidra til at unge ledige kommer i gang med en kompetansegivende utdanning eller hurtig får en jobb. Essensen i ungereglene er at det tidlig settes inn samtaler og aktive tilbud, og at unge ledige under 25 år som ikke har en erhvervskompetansegivende utdanning og som er i stand til å ta en slik utdanning, skal ha pålegg om å gjøre det. Den seneste veksten i ungdomsledigheten har blant annet ført til en *Ny Ungeavtale* i 2011.

3.3.1 *Initiativer målrettet mot 15–17-åringer*

Dette er et samarbeid mellom Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU), som har et hovedansvar, utdanningsinstitusjonene og jobbsentrene om samordnet innsats overfor 15–17-åringer som kan trenge dette. Det er opprettet og gjennomføres flere puljer av forsøk som fremmer forskjellige former for styrket samarbeid mellom UU, utdanningsinstitusjonene og jobbsentrene i kommunene. Det er blant annet utviklet et felles datagrunnlag for bedre datautveksling på tvers av myndigheter og institusjoner. Det skal også utvikles bedre digital understøttelse av elev-, lærling- og praksisplasser. Det gjør det enklere for alle involverte å finne informasjon om- og søke på elev- og praksisplasser.

For de unge mellom 15 og 17 år som verken er i utdanning eller jobb i Danmark, er reglene i *Lov om aktiv beskjeftigelsesinnsats* utvidet for at disse kan ta del i en aktiv innsats fra jobbsenteret i form av arbeidspraksis og arbeidsopplæring, veiledning og mentorstøtte. Jobbsentrenes innsats skal koordineres med den lokale *Ungdommens Uddannelsesvejledning*, som har hovedansvaret. Ungdommene kan også få befordringsgodtgjørelse på opp til 1 000 kroner per måned for å delta i slike tilbud.

3.3.2 *Initiativer målrettet mot unge mellom 18 og 30 år*

Strakstilbud til 18–19-årige: Unge 18–19-årige kontanthjelpsmottakere og dagpengemottakere skal ha en individuell, meget tidlig og aktiv innsats som består av en samtale allerede innen én uke, etterfulgt av avklaringsforløp, hyppige individuelle samtaler og tidlig aktiveringsinnsats. Jobbsentre som fra 1. mai 2010 frem til utgangen av 2011 satser ekstra på tidlig innsats for 18–19-åringene, mottar mer økonomisk støtte hvis de oppfyller de fastsatte målene for innsatsen.

Ny sjanse til unge: Det gis særskilte tilskudd gjennom lønnstilskudd og virksomhetspraksis til jobbsentre som gjør en ekstra innsats og får flere unge under 30 år med mer enn 12 måneders sammenhengende offentlig forsørgelse i arbeidsrettede aktive tilbud. Initiativet trådte i kraft 1. juli 2010 og skal avsluttes i desember 2011.

Lese- og skrivetest og kvalifiserende lese-, skrive- og regnekurser: Alle unge under 30 år som henvender seg til jobbsenteret og som ikke har en ungdomsutdanning, skal lese- og skrivetestes hvis de har behov for det. Hvis testen viser at den unge har behov for å forbedre sine lese- og skrivekunnskaper, skal jobbsentrene sikres gode rammer for å tilby et lese- og skrivekurs som kan oppkvalifisere den unge til å starte på ordinær utdanning. Jobbsentrene gis også gode finansielle muligheter til å tilby oppkvalifiserende regnekurs.

Flere kan få delta i jobbtotasjon: For at flere unge ledige kan få delta i jobbtotasjonsordninger som vikarer, er avtalepartene i arbeidslivet enige om å nedsette kravet til forutgående ledighet fra seks til tre måneder. Det gjennomføres en evaluering av jobbtotasjonsordningen.

Utvidet forsøk med oppkvalifisering ved ordinær ansettelse: Siden 1. august 2009 har alle jobbsentre kunnet gjennomføre forsøk med tilskudd for oppkvalifisering i opptil seks uker av personer som ansettes i ordinær jobb etter forutgående ledighet på minst tre måneder. Det er enighet om å utvide forsøket slik at kravet til forutgående ledighet settes ned til én måned for unge ledige under 30 år i målgruppen.

Mentorstøtte: Jobbsentrene har adgang til å yte mentorstøtte til unge som har bruk for dette for å kunne gjennomføre ordinær utdanning.

Nasjonal unge-enhet: For å styrke jobbsentermedarbeidernes kunnskap om unge ledige er det enighet om å etablere en nasjonal «Unge-enhet» i regi av beskjeftigelsessystemet. Enheten skal understøtte jobbsentrene tilrettelegging av ungeinnsatsen, slik at den enkelte unge kan få en målrettet og sammenhengende innsats som er rettet mot utdanning og arbeid. Den Nasjonale unge-enheten har blant annet lansert en ny webside (www.bmunge.dk), der det er samlet en rekke gode eksempler på hvordan kommuner hjelper unge i jobb eller i gang med utdanning. Målet er å formidle de gode eksemplene videre, slik at andre kommuner kan bli inspirert til å utvikle ungeinnsatsen.

Initiativer overfor nyutdannede akademikere: Det er igangsatt et initiativ for å skaffe nyutdannede akademikere arbeid innen områder med gode jobbmuligheter. Jobbsentrene kan dessuten senest etter seks uker henvise unge akademikere under 30 år uten jobb til en spesialisert annen aktør. Her får ledige akademikere en målrettet innsats som hurtigst mulig kan hjelpe dem i jobb.

Fritidsjobbinitiativ: Arbeidsmarkedsstyrelsens undersøkelse «Fra fritid til job» viser at unge med fritidsjobb har større mulighet til å gjennomføre utdanning og få jobb senere. Det er derfor enighet om å gjennomføre et særskilt initiativ for å få flere unge i fritidsjobb.

Utslusing fra fengsler: Prosjektet «High Five» hjelper innsatte, tidligere innsatte og kriminalitetstruede unge i jobb. Det er enighet om å forlenge prosjektet i en toårsperiode.

«Unge – godt i gang»: Prosjektet går ut på at jobbsentrene får mulighet til å prøve ut effekten av tidlig og aktiv innsats for å få bedre kunnskap om hva som best hjelper unge i jobb. Et viktig element i forsøket er oppkvalifisering i tidlige og intensive samtaler mellom unge jobbsøkere og saksbehandlere ved jobbsentrene. Resultatene fra prosjektet er offentliggjort i 2011, og kan finnes her: Resultatene fra prosjektet er offentliggjort i 2011, og kan finnes på Arbeidsmarkedsstyrelsens hjemmesider (www.ams.dk).

3.3.3 En ny Ungeavtale i 2011

Regjeringen inngikk i juli 2011 en ny bred politisk avtale om å styrke innsatsen over for unge ledige. Det er enighet om å bruke i alt over 100 millioner kroner på nye unge initiativer. Blant de i alt 12 nye initiativer er syv av dem på Beskjeftigelsesområdet. De syv initiativene på beskjeftigelsesområdet er:

- *Bedre muligheter for oppkvalifiseringsjobb*
Det skal være mulig å få en oppkvalifiseringsjobb for alle ledige – uansett utdanning
- *Målrettet innsats for unge ledige i bygge- og anleggsbransjen*
Det blir avsatt 20 millioner kroner til samarbeidsprosjekter mellom jobbsentre og a-kasser, så flere fag- og ufaglærte kommer ut på landets byggeplasser
- *Målrettet utdanning til unge ledige*
Det blir avsatt ti millioner kroner til forsøk med målrettet utdanning til unge faglærte ledige dagpenge- og kontanthjelpsmottakere.
- *Tilskudd til erhvervsrettet kompetanseutvikling av akademikere*
Det blir avsatt ytterligere ti millioner kroner til erhvervsrettet kompetanseutvikling
- *Markedsføring av akademikere*
Det skal iverksettes en kampanje som skal markedsføre akademikere overfor landets mindre virksomheder. Det er avsatt to millioner kroner til kampanjen

- *Jobbrotasjon til ledige med videregående utdanning*
Tiltaket vil gi flere ledige med videregående utdanning mulighet for å komme i vikarjobb på virksomheter i en periode, mens andre ansatte går på etterutdanning. Det blir avsatt ti millioner kroner til jobbrotasjon
- *Lese-, skrive- og regnekurser til unge*
Det blir avsatt ytterligere 15 millioner kroner til unge uten ungdomsutdanning, og som har behov for lese-, skrive- og regnekurser

Foruten Beskjeftigelsesministeriets initiativer er det fem andre tiltak i den nye ungeavtalen. Det er styrking av «videnpilotordningen» for å skaffe ekstra stillinger til høytutdannede, (vitenpiloter), kampanje for flere praksisplasser, kampanje for flere trainee-forløp, mulighet for kompetansebevis for deltagelse i produksjonsskoleforløp og flere «ErhvervsGrundUddannelsesforløp» (EGU-forløp). Disse fem initiativene ligger under Videnskabs- og Undervisningsministeriet.

3.3.4 Utdanningsgarantien for erhverv/yrkesfag (www.uvm.dk)

Målgruppen er unge som skal eller er i gang med en erhvervs-/yrkesutdanning. Den enkelte elev har garanti for å kunne gjennomføre en av de utdanningene som er en del av den typen yrkesinngang som eleven har begynt på. Garantien ble innført fra 2008, med undervisningsministeren som ansvarlig instans. Utgangspunktet er at eleven – med bistand fra skolen – finner en praksisplass innenfor den utdanningen/det yrket som eleven gjerne vil gjennomføre. Hvis dette ikke lar seg gjøre, skal eleven – med bistand fra skolen – søke og finne skole- og praksisplasser innenfor de øvrige utdanningene innen denne typen yrkesinngang. Skolen tilbyr nødvendig grunnundervisning, og eleven har rett og plikt til å ta imot og selv følge opp tilbudet.

3.3.5 Praksisplasser/lærlingplasser (www.uvm.dk)

De (erhvervs) faglige utvalgene, de lokale utdanningsutvalgene og erhvervsskolene skal sammen med andre relevante parter virke for at det skaffes til veie det antall og den typen praksisplasser som det er behov for. For å understøtte og styrke dette arbeidet har Folketinget vedtatt fire praksisplasspakker i 2009–2010. Folketinget vedtok i 2009 også å innføre en økonomisk premie på opp til 70 000 danske kroner per utdanningsavtale med virksomheter som tilbyr praksisplasser. Samme år ble det også

innført forskjellige muligheter for hjelp til elever som uforskyldt mister en utdanningsavtale, for eksempel ved bedriftsnedleggelse eller innskrenkninger. Disse elevene kan utløse et lønnstilskudd til (andre) praksisvirksomheter, og elevene har mulighet til skoleundervisning uten utdanningsavtale. Praksisplassutviklingen evalueres fortløpende.

3.3.6 *Ungdomsutdanning for unge med særlige behov (www.uvm.dk)*

Denne retter seg mot ungdom som ikke har mulighet for å gjennomføre annen ungdomsutdanning. Formålet er at utviklingshemmede og andre unge med særlige behov oppnår personlige, sosiale og faglige kompetanser til en så selvstendig og aktiv deltagelse i voksenlivet som mulig, og eventuelt til videre utdanning og arbeid. Unge i målgruppen har rett til individuelt tilpasset treårig utdanningsforløp under denne loven.

Loven om ungdomsutdanning for unge med særlige behov ble innført 1. august 2007 som et kommunalt ansvarsområde. Hver kommune har tilknyttet en *Ungdommens Uddannelsesveiledning*, som blant annet skal utarbeide de individuelle utdanningsplanene i samarbeid med den unge og foreldrene.

3.3.7 *En styrket innsats for psykisk syke – handlingsplan for psykiatri (2009)*

Sosialdepartementet har som ledd i handlingsplanen for psykiatri satt i gang et prosjekt som tar sikte på fastholdelse av psykisk syke i utdanning og jobb. Det er to målgrupper for innsatsen:

- Psykisk syke som i en periode av livet sitt har bruk for en roligere periode med støtte, som på sikt kan gjøre dem i stand til å ta utdanning eller skaffe seg en jobb
- Psykisk syke som har bruk for støtte i et konkret utdanningsforløp eller som har bruk for støtte til å få en jobb eller bevare sin tilknytning til arbeidslivet

Formålet med prosjektet er å forebygge eller bryte isolasjonen for mennesker med sinnslidelser ved å styrke den sosiale inkluderingen i samfunnet. Prosjektet har tre parallelle spor:

- Styrke og utvikle den psykisk sykes egne kompetanser med sikte på å oppnå og styrke mulighetene til utdanning og jobb
- Bedre sammenheng mellom sosialpsykiatrien og innsatsen i jobbsentrene, pluss brobygging til utdanningssteder og arbeidsplasser
- Opplysning om utdanningssteder og arbeidsplasser.

Prosjektet er et sentralt initiativ som gjennomføres i 2011–2013 i noen kommuner som utvikler (nye/bedre) metoder for å støtte mennesker med sinnslidelser i forhold til utdanning og arbeid gjennom Fountain House klubbhusmodellen i sosialpsykiatrien. Prosjektet evalueres for å systematisere erfaringer og resultater og virkninger av innsatsen.

3.3.8 Andre aktuelle inkluderingsprosjekter rettet mot utsatte grupper unge

Under Sosialdepartementet er det satt i gang en del andre initiativer og innsatser for å inkludere utsatte grupper unge i skole, arbeid og samfunn for øvrig. Nedenfor listes det kort opp noen slike.

I 2007 ble det avsatt 600 millioner kroner for perioden 2007–2011 til initiativet «Lige Muligheter». Formålet er å styrke de personlige ressursene hos barn og unge som er utsatte eller i risiko for bli det. Målet er at de kan skape seg en god tilværelse og at de kan lære å ta ansvar for eget liv. I den forbindelse ble det igangsatt seks prosjekter.

«Det fælles ansvar» fra 2002 og «Det fælles ansvar II» fra 2006 er begge strategier som har til formål å forsterke innsatsen overfor de svakest i samfunnet og å styrke deres muligheter for å inngå og bidra til samfunnets fellesskap. Blant de vesentligste forbedringer kan nevnes behandlingsgarantien for alkohol- og stoffmisbrukere, oppførelsen av flere «skæve huse» og etablering av «væresteder» og alternative pleiehjemsplasser. Hertil kom opprettelsen av Rådet for Socialt Udsatte. «Det fælles ansvar II» bygger videre på initiativene fra strategien fra 2002, men med mer fokus på å støtte de sosialt utsatte i å ta de nødvendige skrittene mot en form for beskjeftigelse:

- Nettverk og samtalegrupper for utsatte barn og unge (2009–2013)
- Målrettet innsats overfor unge, sårbare mødre (2010–2013)
- 24-timers kontaktgaranti for unge som har sosiale problemer eller som utsettes for plutselige sosiale begivenheter som truer med «å velte» den unges hverdag, blant annet i forhold til utdanning (2009–2012)
- Sosialt utsatte borgere over 18 år: Skritt mot jobb, livskvalitet og kompetanse (2007–2010)

- Foreldreprogrammer til støtte for foreldre med utagerende barn (siden 2003)
- Bedre overgang til voksenlivet – styrking av ettervernsinnsatsen etter fengsel (2009–2014)

Nærmere opplysninger finnes i NVCs faktahefte Politikk og innsatser – unge og arbeid (se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Velfærdscenters hjemmesider på www.nordicwelfare.org) og i lenker til aktuelle nasjonale dokumenter.

3.4 Finland

Sysselsettingsgraden blant unge finner (20–24 år) har steget på 2000-tallet, men gikk markert ned i 2009 og 2010. Arbeidsledigheten blant unge har tilsvarende gått svakt nedover, men økte så kraftig i 2008 og 2009. Ungdomsledigheten i Finland er sammen med Sverige den høyeste i Norden, og den er også høy i OECD-sammenheng. Noe av dette knytter seg til arbeidsledighet blant heltidsstudenter, liksom i de andre nordiske landene. Den siste konjunkturedgangen har forsterket arbeidsmarkedsproblemer som allerede før krisen var store blant unge i Finland. Mange unge finner er imidlertid i utdanning, og gjennomføringsgraden i videregående utdanning er høyest blant de nordiske landene. Se kapittel 2.

Det er på 2000-tallet satt i verk flere type innsatser for å styrke utdanning og arbeidstilknypning blant unge i Finland, og det er foretatt ytterligere opptrappinger og nye innsatser for å motvirke krisen i 2008–2010. Innsatsene har særlig vært fokusert på to typer overganger: 1) *Fra videregående skole til arbeid eller høyere utdanning, og 2) fra høyere utdanning til arbeid.*

Følgende typer satsinger har vært og er sentrale:

- Samfunnsгарантиen for unge
- Sanssi-kortet
- Verkstedsvirksomhet
- Yrkesstart- og lærlingprogrammer
- Sosialpolitiske innsatser for mer utsatte ungdommer

Ungdomsledigheten i Finland kan se ut til å være på vei nedover i 2010 og 2011. Den nye regjeringen i Finland våren 2011 la i juni fram forslag for Riksdagen om et tilleggsbudsjett som primært er innrettet mot å senke ungdoms- og langtidsarbeidsledigheten. Tilleggsforslagene dreier seg især om arbeidskraftpolitisk voksenopplæring og lønns subsidiering.

I regjeringens budsjettforslag for 2012 er sysselsettings- og foretaksvirksomheten ytterligere styrket med cirka 100 millioner euro sammenlignet med budsjettet for 2011. Målet er å øke den samlede sysselsettingsgraden til 72 prosent og senke arbeidsløshetsgraden til 5 prosent. Samfunnsгарантиen for unge skal gjennomføres fullt ut fram til 2013.

http://www.tem.fi/index.phtml?89532_m=103639&1=sv&s=2466

3.4.1 Samfunnsгарантиen for unge (www.finlex.fi)

Samfunnsгарантиen for unge (SGU) omfatter alle unge under 25 år som er arbeidssøkere ved arbeids- og næringskontorene. Den ble innført i 2005 og fornyet og trappet opp i 2010. Garantien innebærer at man i løpet av de tre første månedene som (registrert) arbeidssøker skal tilbys tjenester for å formidle arbeid eller forbedre den enkeltes kompetanse og mulighet på arbeidsmarkedet. Dersom arbeidsløsheten drar ut i tid, tilbys tjenester aktivt under hele arbeidsløshetsperioden.

En individuell sysselsettingsplan skal utarbeides innen tre måneder av arbeids- og næringskontoret og den unge sammen. Arbeidet starter med et første intervju senest innen to uker, og planen ses over innen cirka én måned etter det første intervjuet. Den endelige planen skal inneholde konkrete sysselsettingsfremmende tjenester og tiltak/åtgärder.

Arbeids- og næringsministeriet (ANM) og undervisnings- og kulturministeriet (UKM) fikk økte bevilgninger på til sammen 50 millioner euro til SGU i 2010.

Cirka tre av fire unge som har vært arbeidsløse i tre måneder eller lengre har fått vedtatt sin individuelle sysselsettingsplan i årene 2008–2010. Tilstrømningen av unge som har vært arbeidsløse tre måneder eller lengre har vært cirka 20 prosent av alle nye ledige per år i gjennomsnitt for årene 2008–2010. Et nytt resultatmål for 2011 er at tilstrømningen ikke skal være større enn 17 prosent ledige lengre enn tre måneder. De mest anvendte tiltakene (åtgärder) er arbeidspraksis med arbeidsmarkedstøtte og forberedende arbeidskraftpolitisk utdanning.

3.4.2 Sanssi-kortet (www.sanssi.fi)

Målgruppen for Sanssi-kortet er unge under 30 år som er nyuteksaminerte og som ikke har kommet i arbeid etter avsluttet eksamen. Målet er å støtte unge personer aktivt i å søke arbeid og å få arbeidsgivere til å rekruttere unge nyutdannede personer. Ordningen ble innført i mai 2010 og bygger videre på en generell ordning med lønns subsidiering som allerede

var i bruk. Arbeidsgivere som ansetter en person med sanssi-kort kan motta et lønns subsidium på 550 euro per måned i inntil ti måneder.

I 2010 gjorde en lovendring det lettere å få lønns subsidiering med Sanssi-kortet. Fra 2011: Om en ung person under 25 år ansettes *for en viss tid* i et foretak, forutsettes det at han/hun har hatt en arbeidsløshetsperiode på tre måneder. For personer i alderen 25–29 år forutsettes det tilsvarende en forutgående arbeidsløshetsperiode på seks måneder. Dersom det er tale om fast tilsetting, er det tilstrekkelig at man har meldt seg som arbeidssøker på arbeids- og næringsbyrå. For å bli ansatt i en kommune, forening eller stiftelse forutsettes det ikke en forutgående arbeidsløshet på tre eller seks måneder.

I mars 2010 ble det bevilget 77 millioner euro for resten av året for å minske arbeidsløsheten blant unge, fordelt over Arbeids- og næringsministeriets (ANM) og Undervisnings- og kulturdepartementets budsjetter. Det er gjennomført en større informasjonskampanje i media og på ANMs web-sider for å informere arbeidsgivere og virksomheter om Sanssi-kortet.

Per mai 2011 hadde 21 000 nyuteksaminerte arbeidsløse unge fått et Sanssi-kort. Av disse er cirka 4 300 blitt ansatt med hjelp av lønnsstilskudd, det vil si 21 prosent av dem som har fått Sanssi-kort.

3.4.3 Ungdomsverksteder

I Finland finnes det cirka 220 ungdomsverksteder som retter seg spesielt mot arbeidsløse ungdommer under 25 år som ikke har fullført formell yrkesutdanning og/eller som trenger arbeidspraksis. Formålet er å hjelpe disse ungdommene videre til yrkesrettet utdanning og arbeid. Det er også et mål å styrke deltakernes personlige utvikling i form av selvtilit, mestring, ansvarsfølelse og retning i livet.

For hver deltaker utarbeides det en individuell plan i samarbeid mellom deltakeren og verkstedet. Det kan også skje i form av samarbeid i en gruppe deltakere. Eksempel på arbeidsinnrettede aktiviteter som tilbys i verkstedene er individuell avklaring, yrkesrettet rehabilitering, arbeidstrening og praksisopplæring, verkstedsskole og annen utdanning.

Årlig deltar mellom 10 000–20 000 personer i ungdomsverkstedene rundt om i landet. Verkstedene drives av kommuner, stiftelser, ulike foreninger eller samfunn. Finansieringen av verkstedene fordeles mellom undervisnings- og kulturministeriet og arbeids- og næringsministeriet. Arbetskraftsforvaltningen henviser ungdommer till arbeidspraksis og til verkstedene.

3.4.4 Yrkesstart

«Yrkesstart» er den orienterende og forberedende utdanningen innen den grunnleggende yrkesutdanningen. Det er et nasjonalt program som startet opp høsten 2010, men som har vært testet ut i lokale pilotprosjekter siden 2006. Yrkesstart er innrettet mot ungdommer som har avsluttet grunnskolen og som trenger veiledning for valg av yrke og videre utdanning. Ungdom som har droppet ut av videregående skole kan også delta. Formålet er å gi den unge bedre kjennskap til ulike yrker og å lette overgangen mellom grunnskole og videregående utdanning. Tanken er å hjelpe ungdommer til velinformerte yrkesvalg og å forebygge sannsynligheten for senere frafall i den videregående utdanningen.

Under skoleårene 2007/2008 og 2008/2009 deltok årlig 1 200–1 300 elever. Da yrkesstarten ble permanent høsten 2010 var det nærmere 1 500 elever.

Undervisnings- og kulturministeriet har fastsatt effektmål for yrkesstarten. Etter at utdanningen har blitt permanent og virksomheten er etablert, er målet at 90 prosent av elevene fortsetter direkte til en utdanning på det andre stadiet, hvorav 80 prosent til en yrkesutdanning og cirka 10 prosent til gymnasiet.

3.4.5 Læreevtaleutdanning (lærlingordning)

Læreevtaleutdanning (lærlingordning) er nødvendig for slutteksamen (avgangsbetyg) i alle typer yrkesfag. De er tilgjengelige for alle som har fylt 15 år. Læreevtaleutdanningen kan dessuten også fungere som en forberedelse til yrkesutdanning/yrkesfag. Om lag 70–80 prosent av læreevtaleutdanningen skjer på en arbeidsplass, der en eller flere veiledere har ansvar for opplæringen. Eleven har under læreevtalstiden en ansvarlig arbeidsplassveileder. Arbeidsplassveilederen fungerer også som et bindeledd mellom eleven, arbeidsplassen og (yrkes)skolen, og er en kontakt- og støtteperson for eleven. Innlæringen på arbeidsplassen suppleres med mer teoretisk utdanning på yrkesskoler eller i voksenutdanningscentre. Utdanningen/opplæringen er individuelt tilpasset og fleksibel i henhold til en individuell læreplan, som er satt opp sammen med eleven.

Læreevtaleutdanningen leder til grunneksamen etter mellom ett og tre år. Tidligere utdanning og arbeidserfaring forkorter utdanningen.

Læreevtaleutdanningen forutsetter at arbeidsplassen har tilstrekkelige produksjons- eller serviceverksamhet for å ordne utdanning i samsvar med læreplanen, de arbeidsklærne som behøves samt kompetent yrkeskyndig personale, som kan fungere som ansvarlige veiledere for eleven. Elevene

skal selv skaffe seg en læreavtaleplass. Lokale læreavtalesentraler eller -byråer hjelper elevene med læreavtalen og med å planlegge utdanningen.

Arbeidsgiveren betaler lønn i samsvar med kollektivavtalen til læreavtaleeleven under utdanningen. Til arbeidsgiveren betales utdanningsstøtte for de kostnadene som utdanningen på arbeidsplassen medfører.

I 2010 var antallet elever i læreavtaleutdanning cirka 42 600, hvilket er 15 prosent av elevantallet innen yrkesutdanningen. I 2009 ble det avlagt cirka 16 000 eksamener innen yrkesutdanning i form av læreavtaler.

3.4.6 Sosialpolitiske innsatser

Det er nylig blitt gjennomført eller gjennomføres for tiden flere typer utredninger og initiativer for å utvikle sosialtjenesten og -lovgivningen. Mye går ut på å utvikle bedre og mer helhetlig koordinert sosial- og arbeidsrettet inkludering og rehabilitering av vanskeligstilte. Det dreier seg om forebyggende og oppfølgende innsatser i samvirke med familier, i førskolen, skolen og arbeidskraftmyndigheter osv. Det vises til nærmere omtale i NVCs faktaportal om politikk og innsatser: Se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Velfærdscenters hjemmesider på www.nordicwelfare.org

Her skal det kort nevnes enkelte spesialprosjekter under Social- og helseministeriets forvaltningsområde for å forebygge og motvirke utslagning blant vanskeligstilte barn og ungdommer: *Time Out! Virksomhetsmodellen Livet på rett spor.*

Formålet er å gi støtte og veiledning og forebygge utslagning blant unge menn som har falt utenfor eller avbrutt forsvars- eller siviltjenesten. Den unge får profesjonell bistand til å utrede livssituasjonen og legge og iverksette planer for veien videre. Høsten 2010 ble programtilbudet gitt til mer enn 20 000 unge menn av cirka 400 Time-Out-veiledere i 150 kommuner. Evalueringen av prosjektet viste at programmet har vært til størst hjelp og støtte for menn som hadde psykiske problemer og ulike andre sosiale problemer.

Social- og helsevårdens KASTE-program

KASTE-programmet er et nasjonalt, fireårig rullerende og samlet utviklingsprogram for social- og helsevården i kommunene. Det nåværende programmet gjelder for perioden 2008–2011. Hovedmålene er at innbyggernes 1) *deltagelse øker og utslagningen minsker, 2) velferden og helsen forbedres og velferds- og helseskilnadene reduseres, samt 3) at tjenestenes tilgjengelighet, kvalitet, effekt forbedres.* Et aktuelt delprosjekt i KASTE-programmet i denne sammenhengen er *KASTE-prosjektet for barn.* Målet med dette er å øke tryggheten og velferden blant vanskeligstilte barn og familier og forebygge inngrep, omsorgsovertagelse og institusjonsplassering av barn.

Finlands handikappolitiske program 2010–2015

Programmet gir retningslinjer for konkrete handikappolitiske tiltak (åtgärder) i de nærmeste årene. Programmet er tverrsektorielt og rettet mot følgende mål: *1) Forberede og iverksette de lovendringer som FN-konvensjonen om rettigheter for funksjonshemmede krever, 2) forbedre den sosioøkonomiske situasjonen for funksjonshemmede og forebygge fattigdom, 3) sikre tilgangen og kvaliteten på særskilte tjenester og støtte-tiltak (åtgärder) på ulike områder i landet, styrke og øke tilgjengeligheten i samfunnet, 5) styrke handikapforskningen og kunnskapsgrunnlaget for handikappolitikken og gjennomføringen av den.*

3.5 Island

Finanskrisen – med kollapsen i finansmarkeder og -institusjoner høsten 2008 – har hatt enorme konsekvenser på alle områder i Island. Arbeidsledigheten var omkring 2 prosent i de siste ti årene før kollapsen og økte til cirka 8 prosent i 2009 og 2010. Ungdomsledigheten (15/16–24 år) økte samtidig fra rundt 6–7 prosent til cirka 16 prosent.

Arbeidsdeltakingen/sysselsettingsgraden har tradisjonelt vært høy og arbeidsledigheten lav i Island. Det gjelder både kvinner og menn og alle aldersgrupper. Det har vært lett å få og beholde arbeid, selv om en har lav eller ikke fullført utdanning – for eksempel i fisket og fiskeforedlingen. Det har vært relativt lav gjennomføringsgrad og høyt frafall i den videregående skolen i Island, se kapittel 2.

De politiske innsatsene i Island etter kollapsen har vært fokusert på å dempe virkningene av krisen og søke å stabilisere økonomien og skape forutsetninger for så rask opprydning og oppretting i økonomien og arbeidsmarkedet som mulig. Den mer generelle økonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken er omtalt i avsnitt 3.1 og i kapittel 6. Her skal vi omtale noen særskilte innsatser og programmer som nylig er satt inn overfor ungdom og ungdomsledigheten:

- «Unge i aktivitet» («Ungt folk til athafna»)
- Andre arbeidsmarkeds- og arbeidsrettede prosjekter
- Andre utdanningstiltak (åtgärder) og -prosjekter
- Andre motivasjons- og mestringsprosjekter

3.5.1 Unge i aktivitet – Ungt folk til Athafna (www.vinnumalastoffun.is/atvinnuletandi/urruaedi/ungt-folk-tilathafna)

Islands regjering lanserte dette programmet 1. januar 2010 for å motvirke ungdomsarbeidsløsheten. Innen dette paraplyprogrammet er det meste av innsatsen samlet. Målgruppen er alle arbeidsløse ungdommer 16–24 år gamle, som står utenfor arbeidskraften og som ikke går i skole eller høyere utdanning. Blant arbeidsløse ungdommer i Island har cirka 75 prosent bare avsluttet grunnskolen, og denne målgruppen er prioritert i programmet. Cirka halvparten av de arbeidsløse unge har bare fullført grunnskole og cirka halvparten av alle ungdommene har ikke gjennomført videregående utdanning.

Formålet er å aktivere ungdom som havner i arbeidsløshet med en gang – senest innen tre måneder – gjennom intensiv veiledning og motivering. Målet er å styrke dem via aktivering til videre utdanning og arbeid, og motvirke at de blir passiviserte og mister selvtillit og grep på livet sitt. De tiltakene (åtgärder) som tilbys, gjennomføres i samvirke mellom utdanningsområdet, arbeidsmarkedsområdet og sivilsamfunnet. Arbeidsmarkedsdirektoratet er ansvarlig for innføring, gjennomføring og koordinering, og det skjer gjennom Arbeidsformidlingens lokale kontorer rundt om i landet.

Innen programmet får unge arbeidsledige råd og tilbud om en rekke typer innsatser og aktiviteter som kan passe til den enkeltes individuelle behov og forutsetninger, slik at det kan øke sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning og varig fotfeste i arbeidslivet. Deltagelse er obligatorisk dersom en skal motta og beholde arbeidsledighetsstønad. Aktiviteter som kan inngå i programmet vil være et bredt spekter av utdanningstiltak, arbeidsmarkedstiltak, og motivasjons- og mestringstiltak. Arbeidsmarkedsorienterte aktiviteter tilbys i samarbeid med arbeidslivet og sivilsamfunn i form av blant annet praksisplasser og sommerjobber i virksomheter og i frivillighetsarbeid (Røde kors, idrettsforeninger osv). Dessuten kan unge tilbys å delta i Produksjonsskole (Fjølsmidjan), som har som mål å gi unge som ikke vet hva de ønsker å gjøre i livet, mulighet til å prøve seg på ulike typer arbeidsoppgaver og yrkestyper.

Utdanningsrettede aktiviteter tilbys i samarbeid med landets videregående skoler (gymnasiet) i form av et antall plasser finansiert av programmet/staten for arbeidsløse ungdommer. I samarbeidet legges det vekt på å utforme skoletilbud og kurser som passer for unge arbeidsløse som ikke har fullført videregående skole (skoledropouts). Det tilbys et bredt spekter av kurser av både praktisk, yrkesinnrettet og mer teoretisk karakter. Deltakerne får betalt arbeidsløshetsstønad på inntil 150 000 islandske kroner per år

pluss barnetillegg per forsørget barn. Stønaden skattlegges som arbeidsinntekt. Staten ved A-kassen har bevilget cirka 600 millioner i 2010 og cirka 550 millioner islandske kroner i 2011 til dette.

Det var i alt 4 100 søkere og 4 600 vedtak om program i 2010. Det svarer til cirka 9 prosent av alle unge mellom 16–25 år i Island. Om lag 40 prosent av deltakerne begynte i arbeid, videreutdanning eller andre arbeidssøkende aktiviteter etter å ha deltatt i programmets aktiviteter i 2010.

3.5.2 Andre arbeidsmarkeds- og arbeidsrettede innsatser og prosjekter

«Arbeids-kraft» – retter seg mot ungdom 16–18 år som ikke har begynt eller fullført videregående skole og som ikke har noen jobb. Ofte mottar de og/eller familien sosialhjelp, og de er ofte kjent fra sosial- og skolevesenet. Målet med programmet er å hjelpe disse ungdommene med å finne retning i livet sitt, med arbeidstrening, selvutvikling, råd og veiledning, kurs om arbeidsmarkedet og skoletilbud. Programmet er en blanding av jobb og undervisning og er et samarbeidsprosjekt mellom sosialkontoret og voksenopplæringen i Reykjavik. Programmet ble innført i 2009, og våren 2011 kjøres det for femte gang. Programmet varer i 15 uker og det er plass til 15 ungdommer av gangen. Velferdskontoret finansierer lønn til ungdommen, og Voksenopplæringen betaler lønn til lærerne gjennom støtte fra Undervisningsdepartementet med cirka 5 millioner islandske kroner per år.

«Vitamin» – retter seg mot unge arbeidsløse mellom 18 og 25 år i Reykjavik. Formålet er å vekke, styrke og aktivisere ungdommer som trenger det, og som søker arbeide. Deltakerne må være registrert ved arbeidsformidlingen (Vinnumalastofnun) og ha rett til arbeidsløshetsstønad. Deltakerne kan også få støtte fra sosialkontoret (Velferdsasvid) i Reykjavik. Prosjektet startet opp i oktober 2009, og ledes/drives fra Ungdomshus-/idrett- og fritidsforvaltningen i Reykjavik. Programmet består av tre faser: Fase 1 er en forberedelsesfase (fem uker) for å styrke individenes identitet og gruppeånd, utvikle individuelle mål og få kunnskap om arbeidsliv og opptreningsmuligheter. Fase 2 gir arbeidspraksis og -erfaring (to uker) i virksomheter eller foreninger, eller i et eget prosjekt. Fase 3 (én uke) gir en oppfølging og forberedelse av de neste stegene videre. Det er kjørt åtte kurser siden oppstarten, 170 unge er invitert og 130 har sluttført kursene. 20 prosent har hittil fått jobb gjennom fase 2. Utgiftene utgjorde 17 millioner islandske kroner i 2010, hvorav cirka 60 prosent ble finansiert fra den statlige arbeidsformidlingen og cirka 40 prosent fra Reykjavik kommune.

«Aktiviseringsbroen» er et nystartet kurs- og brobyggingstilbud som retter seg mot «unge utenfor» utdanning og arbeid i Reykjavik. Nærmere bestemt unge i alderen 18–25 år som er arbeidsledige, men som ikke har rett til dagpenger og mottar økonomisk sosialhjelp. Det startet opp i 2010; det ble gjennomført fem kurser det året og planlegges like mange i 2011. Formålet er å motivere og bygge bro fra passivitet til aktivitet og bryte isolasjon. Det deltok cirka 80 personer i 2010, hvorav halvparten fullførte. En del av dem som fullførte programmet i 2010, fortsatte videre i andre programmer. De fleste mente at det hjalp dem til å komme i gang og at de hadde nytte av kurset (egnevaluering).

Arbeidstrening for arbeidsløse ungdommer (18–24 år) i bydelen Árbær og Grafarholt i Reykjavik startet i oktober 2010. Det er et arbeidstreningssprosjekt som handler om å gi arbeidsløse ungdommer tilbud om lærlingplass eller som arbeidselev i én til tre måneder. Formålet er å stimulere til aktivitet og motivere og kvalifisere for en vei mot arbeid og å informere og lære dem litt om arbeidslivet. Det var (våren 2011) cirka 11 arbeidsløse unge som deltok i prosjektet. Planen er å ekspandere til andre bydeler i Reykjavik. Det er lovende utbytte for deltakerne, spesielt helsemessig.

«Kvinnemedjen» – retter seg mot enslige mødre (20–45 år) uten utdanning, og som er preget av fattigdom og svakt nettverk. Mødrene er ofte varige stønadsmottakere, til dels på vei mot førtidspensjon. Målet er å øke kvinnenes og barnas livskvalitet og forbedre muligheten for å delta i arbeid eller utdanning. Tiltaket startet i 2001 og er et samarbeid mellom sosialtjenesten i Reykjavik kommune og den statlige trygdeetaten (Tryggingastofnun). Programmet er en 18 måneders utdanning og rehabilitering for cirka 16 kvinner av gangen. Innholdet skal være selvstyrkende og praktisk skapende. Det inneholder kurser i språk, matematikk, husholdning, økonomi, bokholderi, IT, matlaging og håndarbeid. En viktig del av kurset er at kvinnene får introduksjon og tilknytning til arbeidslivet. Gruppedynamikk og selvstyrkelse er også viktige deler. En del av kursene gir punkter i videregående utdanning. Reykjavik kommune betaler kurs-/skolekostnadene for 18 måneder til hver kvinnesmedjen og trygdeetaten betaler rehabiliteringsstønad.

Det deltok 26 kvinner i kvinnesmedjen (å 18 måneder) våren 2011. 126 kvinner i alt har fullført programmene. Omtrent 60 prosent av deltakerne som starter, fullfører programmet. Nesten alle som fullfører (ni av ti) sier at det har hatt en positiv effekt og at deres livskvalitet og selvtilit har økt. Drøyt 70 prosent har gått til arbeid eller videre utdanning etter gjennomført program, mens cirka én fjerdedel har gått over til førtidspensjon.

3.6 Norge

Norge har kommet seg godt igjennom den globale finans- og økonomi-krisa sammenlignet med andre land. Høy arbeidsdeltaking og lav arbeidsløshet har hatt høy prioritet i den generelle økonomiske politikken og den generelle arbeidsmarkedspolitikken. På begge områder har en kombinert en aktiv motkonjunkturpolitikk på kort sikt og en balansert stabiliseringspolitikk på lang sikt. Et stort problem i Norge er imidlertid det store antall personer i yrkesaktiv alder på varige trygdeordninger, primært uføretrygd.

Arbeidsdeltakingen blant unge henholdsvis 20–29 år økte etter 2005, men gikk ned fra cirka 3/4 til cirka 2/3 av 20–24-åringene fra 2008 til 2009 og 2010. Arbeidsledigheten blant unge i Norge har steget nokså lite og fra et relativt lavt nivå, sammenlignet med andre land: Fra cirka 8 prosent i årene 2005–2008 til cirka 9 prosent i 2009–2010 blant unge 15–24 år, og cirka 3–4 prosent blant unge 25–29 år. Se kapittel 6. Arbeidsdeltakingen blant unge i Norge er blant de høyeste og arbeidsledigheten blant de laveste i hele OECD-området. Norge har imidlertid et ganske høyt frafall i videregående skole, og relativt høy nytilgang til andre typer, mer varige, helserelaterte trygdeordninger blant unge, ikke minst til uføretrygd.

Arbeidsmarkedspolitikken i Norge er i utgangspunktet universelt utformet, med like vilkår og rettigheter for alle. Det er i forholdsvis liten grad utformet skreddersydde tiltak rettet mot bestemte målgrupper, som for eksempel ungdom, innvandrere, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Men slike grupper er prioritert innen de ordinære ordningene. Denne linjen er videreført og ytterligere tydeliggjort gjennom «NAV-reformene». En legger vekt på individuelt tilpassede tiltak og tjenester, men med et hovedskille mellom «ordinære» arbeidssøkere (som ikke trenger vesentlig bistand) og «personer med nedsatt arbeidsevne» – som trenger mer omfattende bistand og oppfølging.¹⁷

De generelle arbeidsmarkedstiltakene, så vel som Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble kraftig styrket våren 2009. Dette hadde både bakgrunn i finanskrisa og særskilte problemer med implementeringen av NAV-reformen, med lange ventetider og store restanser i klient- og saksbehandlingen. Den generelle inkluderingspolitikken overfor personer med redusert arbeidsevne har i hovedsak vært preget av tre satsinger og strategier:

¹⁷ Jf. St. meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering.

- Treparts samarbeid mellom regjeringen og arbeidslivets parter om et Inkluderende Arbeidsliv (IA-avtaler og -samarbeid)
- Organisatorisk sammenslåing av den offentlige arbeidsformidlingen, trygdeforvaltningen (sosialforsikringen) og den økonomiske sosialhjelpen – «NAV-reform»
- Innholdsmessige reformer og samordning av virkemidler og arbeidsmåter i NAV

I resten av dette avsnittet skal vi kort omtale mer særskilte reformer og tiltak overfor unge, og da især slike som er mer spesielt rettet mot unge som har særskilte problemer med å gjennomføre videregående skole og få seg en jobb og fotfeste i arbeidslivet. Vi deler dem i hovedsak inn slik:

- Garantiordninger for unge og langtidsledige
- Andre særskilte arbeids- og inkluderingstiltak som er viktige for unge med problemer
- Utdanningstiltak som er spesielt rettet mot å øke gjennomføringen i videregående skole
- Særskilte tiltak (åtgärder) og større prosjekter av tverrgående og koordinerende karakter

3.6.1 Garantiordninger for unge og langtidsledige

I 2009 ble det innført en tiltaksgaranti for unge i alderen 20–24 år som har vært registrert (helt) arbeidsledige ved NAV-kontorene i seks måneder eller lengre. I 2008 ble det innført en tilsvarende garanti for langtidsledige uavhengig av alder. Her var vilkåret at de hadde vært registrert som sammenhengende helt arbeidsledige i to år eller lengre. I 2010 ble målgruppen for denne garantien utvidet til personer som har vært arbeidssøkere i to år og sammenhengende ledige i de siste seks månedene. I 2007 ble det også innført en oppfølgingsgaranti for ungdom 20–24 år. Garantiordningene for ungdom inneholder nå tre hovedtyper av innsatser:

- Ungdom under 20 år som er uten skoleplass eller arbeid: Disse skal ha tilbud om arbeidsmarkedstiltak
- Unge mellom 20 og 24 år som har vært ledige i tre måneder eller mer: Disse skal være garantert oppfølging fra NAV-kontoret, med fokus på jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon
- Unge mellom 20 og 24 år som har vært ledige i seks måneder eller mer: Disse skal være garantert tilbud om arbeidsmarkedstiltak

Garantien omfatter tilbud innen hele spekteret av ulike typer arbeidsmarkedstiltak som NAV forvalter. I gjennomsnitt mottok én av fem unge, registrerte arbeidsløse (20–24 år) – cirka 2 700 personer – aktive arbeidsmarkedstiltak i 2010.

En foreløpig evaluering av tiltaksgarantien i 2010 viser blant annet følgende resultater: To av tre deltakere i alderen 20–24 år hadde ikke fullført videregående skole, og ni av ti hadde kontakt med NAV-kontoret to eller flere ganger i løpet av 2009. Tre av fire var norske, cirka 15 prosent fra land utenom OECD og cirka 10 prosent hadde ukjent opprinnelse. Drøyt halvparten av deltakerne i alderen 20–24 år fikk tilbud om arbeidsrettede tiltak i 2009. Seks av ti av de unge med tiltaksgaranti takket ja til tilbudet om tiltak fra NAV. Av dem som takket nei, oppga 40 prosent at tiltaket ikke virket egnet/nyttig for dem, mens drøyt 20 prosent svarte at de var kommet i arbeid. Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO) og jobbklubb var de hyppigste formene for tiltak som ble brukt. Cirka 10 prosent av de unge (20–24 år) som gjennomførte tiltaksgarantien kom i lønnet arbeid etter at tiltaket var avsluttet, mens cirka halvparten (52 prosent) gikk tilbake til fortsatt ledighet og nye tiltak.¹⁸

Det er her viktig å huske at tiltaksgarantien gir garanti om tilbud om arbeidsrettet tiltak for personer som har vært ledige i seks måneder eller mer. Om lag to tredeler av ungdom i alderen 20–24 år har ledighetsperioder på under tre måneder og cirka 85 prosent under seks måneder. De aller fleste ledige i denne aldersgruppen har altså korte ledighetsperioder og de kommer i arbeid eller i arbeidsrettede tiltak før de når seks måneders ledighet. Arbeidsmarkedsopplæringskurs og jobbklubb er de mest benyttede tiltakene for ungdom i målgruppen for tiltaksgarantien, og arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv er det mest brukte tiltaket for arbeidsledige 20–24 åringer generelt.

¹⁸ Kilde: NAV Arbeid og Velferd nr. 4/2010. Heidi Vannevjen: Hvordan fungerer tiltaksgarantien for unge og langtidsledige?

3.6.2 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble iverksatt fra 2007, samtidig som de nye NAV-kontorene ble gradvis etablert. Programmet ble landsdekkende fra 2010. Målgruppen er personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrenset arbeidserfaring eller opptjente rettigheter i folketrygden. Alternativet vil som oftest være varig mottak av økonomisk sosialhjelp. Formålet er at flere kvalifiserer seg for arbeid og kommer i arbeid eller planmessige, arbeidsrettede aktiviteter. Tilbudet gis til personer som ønsker å gjennomføre programmet og komme i arbeid.

KVP er et lovpålagt ansvar for kommunene og forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Staten yter økonomisk tilskudd som har fullfinansiert virksomheten i oppstartingen og iverksettingen: Cirka 530 millioner norske kroner i 2009, cirka 770 millioner norske kroner i 2010 og cirka 835 millioner norske kroner i 2011. Fra 2011 gikk statstilskuddet inn i det generelle, statlige blokktilskuddet til kommunene, dvs. ikke øremerket.

KVP er et fulltidsprogram på inntil to år, som skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det skal øke sannsynligheten for å komme i jobb og få fotfeste i arbeidslivet. KVP er basert på en individuell handlingsplan og kan innholde motivasjons- og mestringstiltak, kvalifiseringstiltak, mer direkte arbeidsrettede tiltak og bistand til arbeidssøking. Programmet kan også kombineres med helsetjenester, for eksempel behandling for psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet. Deltakerne har rett til en økonomisk kvalifiseringsstønning lik to ganger folketrygdens grunnbeløp G (cirka 150 000 NOK per år i 2010). Deltakere under 25 år får to tredeler av dette.

I årene 2008–2010 var det i alt cirka 22 000 søkere og cirka 17 000 vedtak om programdeltagelse. Per 31. desember 2010 deltok cirka 9 000 personer. Cirka 45 prosent av dem som gjennomførte gikk videre til ordinært arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak. En evaluering av implementeringen av Kvalifiseringsprogrammet¹⁹ konkluderer i hovedsak med at implementeringen har gått ganske bra: Deltakerne har positive erfaringer og større tiltro til at de skal komme i arbeid eller utdanning, og kvaliteten på oppfølgingsarbeidet har økt. De peker imidlertid også på at målene for programmet ikke er helt entydige. Det er *ikke* evaluert *effekter* av programmet i form av flere i arbeid eller utdanning ennå. Det vil bli gjort.

¹⁹ Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik. AFI-rapport 4/2011. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI/WRI).

3.6.3 Nasjonal strategi for arbeid og psykisk helse (2007–2012)

Dette er en nasjonal, femårig bred satsing, der målgruppen er unge under 35 år med psykiske lidelser, eventuelt også rusproblemer. Et viktig formål er å samordne innsatsen fra henholdsvis NAV, helse- og sosialtjenestene og skolen samt partssamarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-samarbeidet). Samarbeid, samordnet bistand og individuell veiledning og oppfølging står sentralt. Det er blant annet opprettet «veilednings- og oppfølgingsloser» for individer og tilsvarende «arbeidsgiverloser» for bedrifter. Det er etablert fylkeskoordinatorer i NAV, og gjennomført diverse kurs og opplæring, blant annet i regi av Arbeidslivssentrene i NAV. Det er om lag 1 100 plasser i arbeidsmarkedstiltak innen NAV som er forbeholdt unge personer med psykiske lidelser. De fleste av innsatsene blir løpende evaluert.

3.6.4 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

Gjennom Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen 2007–2010 har regjeringen lagt inn en ekstra innsats for integrering og inkludering. Man ser at det nytter, og regjeringens innsats videreføres i 2011. Den samlede styrkingen i perioden 2006–2011 utgjør cirka 1 000 millioner kroner. Innsatsen er rettet mot fire hovedområder: Arbeid og bosetting, oppvekst, utdanning og språk, likestilling og deltagelse.

Introduksjonsordningen for innvandrere er det viktigste virkemiddelet for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familier. Målet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk språk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og å forberede deltakerne i arbeidsliv og/eller utdanning. Flyktninger og asylmottakere og deres familier har både rett og plikt til å delta i et helårlig introduksjonsprogram på fulltid. Deltagelse gir rett til introduksjonsstønning tilsvarende 2 G per år (cirka 150 000 NOK i 2010). Personer under 25 år mottar to tredeler stønning. Ved illegitimt fravær reduseres stønningen tilsvarende fraværet. Om lag to tredeler av dem som har gjennomgått programmet var i arbeid eller utdanning året etter. Cirka 10 prosent var arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak.

3.6.5 Ny jobbstrategi for unge funksjonshemmede

Regjeringen la høsten 2011 fram en ny jobbstrategi for funksjonshemmede. Bakgrunnen er blant annet mangel på resultater etter generell satsing i ti år gjennom trepartssamarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-samarbeidet). Den nye satsingen retter seg mot unge funksjonshemmede under 30 år som har problemer og behov for støtte og bistand i overgangene gjennom utdanning og inn i arbeid, og med sikte på et godt fotfeste i arbeidslivet. Strategien er tverrsektoriell og går i hovedsak ut på å redusere eller fjerne barrierer i forhold til arbeidslivet. Innsatsene er innrettet mot fire typer barrierer: 1) Diskrimineringsbarrieren 2) Kostnadsbarrieren (merkostnader) 3) Produktivitetsbarrieren (pga. nedsatt arbeidsevne) og 4) Informasjons- og holdningsbarrieren. Regjeringen har foreslått en rekke innsatser innen disse fire områdene i forslaget til statsbudsjett for 2012. Strategien vil i utgangspunktet omfatte perioden 2012–2015, og den vil bli rullert og fulgt opp årlig i forbindelse med forslagene til statsbudsjett. www.regjeringen.no/ad

3.6.6 «Ny GIV» – Partnerskap for økt Gjennomføring I Videregående opplæring

Problemet med frafall og manglende gjennomføring i videregående opplæring har vært fokusert i flere sentrale politikkdokumenter i de senere år.²⁰ Satsingen og partnerskapet «Ny GIV» ble lansert høsten 2010 og iverksatt fra 2011 for å øke graden av gjennomføring/fullføring i videregående skole/opplæring i Norge. Ny GIV inneholder også oppfølging på en rekke områder av betydning for å redusere risiko for at utsatte ungdommer skal falle utenfor utdanning og arbeid.

Kunnskapsdepartementet la våren 2011 fram to viktige politikkmeldinger til Stortinget om henholdsvis:

- Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov
- Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet²¹

²⁰ Stortingsmelding nr. 19 (2006–2007) « ... og ingen sto igjen». Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) Utdanningslinja.

²¹ Hhv Meld. St. nr. 18 og 22 for 2010/2011. Se www.regjeringen.no/kd

Målene er bedre forebygging, inkludering og gjennomføring i skolen for elever som trenger tilrettelegging, bistand og oppfølging. Strategiene er henholdsvis å fange opp og følge opp, målrettet mestring og kompetanse, bedre læringsmiljø og læringsutbytte, bedre samordning og gjennomføring.

«Ny GIV» er et partnerskap med systematisk samarbeid mellom henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet, fylkeskommunene/videregående skole, kommunene (grunnskolen), arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) og arbeidslivet. Ny GIV består i hovedsak av tre ulike prosjekter med sikte på å forbedre gjennomføringen i videregående opplæring: Statistikkprosjektet skal kartlegge målgruppen og sikre felles data for å vurdere måloppnåelsen i Ny GIV. Overgangsprosjektet er et systematisk samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om oppfølging av elever med svake faglige prestasjoner. Oppfølgingsprosjektet skal styrke oppfølgingstjenesten og samarbeidet mellom fylkeskommuner (videregående skoler og oppfølgingstjeneste) og NAV om ungdom som står utenfor videregående opplæring og arbeidsliv.

Ny GIV består i tillegg av en lang rekke satsinger for å forbedre gjennomføringen i videregående utdanning:

- Tidlig innsats i barneskolen for å øke grunnleggende ferdigheter, øke timetallet i norsk, matematikk og engelsk og tilby gratis leksehjelp for alle elever på første til fjerde trinn
- Oppfølging av nasjonale prøver (åttende trinn) gjennom kompetansemidler og veiledere, spesielt rettet mot skoler med faglig svake resultater
- Arbeidslivsfag: Prøve ut et nytt, arbeidspraksisorientert fag på ungdomstrinnet
- Mer fleksibel opplæring, med større mulighet for å omdisponere timene i enkeltfag
- Fravær i grunnskole føres på vitnemål fra åttende trinn, og bedre system for å overføre relevant elevinformasjon mellom grunnskole og videregående skole
- Obligatoriske kartleggingsprøver på første trinn i videregående skole. Skolen og lærerne skal få (tidlig) oversikt over hvilke elever som har svake ferdigheter og trenger ekstra oppfølging
- Tettere oppfølging av den enkelte eleven og lærlingen som trenger det
- Profesjonalisering av rådgivningsfunksjonen i den videregående opplæringen
- Mer relevant og praksisnær fag- og yrkesopplæring
- Utrede rett til læreplass/læringsplass

- Flere lære plasser/lærlingeplasser – i nær dialog med partene i arbeidslivet
- Økte statstilskudd til lære plasser/lærlingeplasser
(Se regjeringens hjemmesider for mer informasjon på www.regjeringen.no)

3.6.7 Innsatser og prosjekter under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)

Under BLD er det en rekke innsatser og prosjekter som har til formål å inkludere ungdom i utdanning, arbeid og samfunn og å utvikle bedre metoder og kunnskap for å oppnå dette. Her skal vi kort liste opp noen. For nærmere opplysninger, se NVC-heftet om «Politikk og innsatser – ungdom og arbeid: Se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Velfærdscenters hjemmesider på www.nordicwelfare.org og under BLD-Norge: www.regjeringen.no/bld/

«LOS-prosjektet» retter seg mot ungdom i alderen 14–23 år som er i risiko for å falle utenfor skole og arbeid. Det dreier seg om ungdom med sammensatte behov for oppfølging fra flere aktører og tjenester. Det fokuseres på to målgrupper: 1) *Unge i ungdomsskolealder som man har grunn til å være bekymret for, og 2) Unge som har avbrutt videregående skole/opplæring og som står uten jobb.* LOS-prosjektet er et treårig forskningsarbeid som startet våren 2011 i et utvalg kommuner for å styrke oppfølgingen av ungdom gjennom ansettelse av egne oppfølgere/loser. Losene skal gi ungdommene oppfølging, hjelpe dem i kontakt med skolen og andre hjelpetjenester og legge til rette for at de bedre kan gjøre seg nytte av de tilbudene og tjenestene som finnes. De deltakende kommunene mottar stimuleringsstilskudd fra BLD, og forsøket skal evalueres gjennom følgeforskning.

Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn er en tilskuddsordning som omfatter 23 byer og syv prioriterte bydeler i Oslo. Ordningen er todelt: En fattigdomssatsing på tre områder: (a) *Tilskudd til tiltak som arbeidstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning.* (b) *Tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter for barn, unge og familier med fattigdomsproblemer.* (c) *Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge med fattigdomsproblemer.* Den andre delen er *Ungdomstiltak* rettet mot unge i alderen 15–25 år med spesielle behov og i utsatte ungdomsgrupper og -miljøer. BLD forvalter de offentlige tilskuddsmidlene, mens kommunale instanser og frivillige organisasjoner gjennomfører tiltakene. Totalt ble det bevilget 50 millioner norske kroner til i alt cirka 300 tiltak i 2010. Rapportering og evaluering

viser at tiltakene hjelper utsatte ungdommer som har havnet utenfor utdanning og arbeid og ført til økt bevissthet og kunnskap om årsaker til og konsekvenser av fattigdom blant unge.²²

I regi av BLD er det også en rekke andre avgrensede prosjekter rettet mot barn og unge i risiko for marginalisering og utenforskap:

- Innsatser knyttet til samarbeid mellom skole og barnevern
- Innsatser rettet mot ungdom med atferdsvansker
- Prosjektet «Ungdom i svevet»
- Departementenes og direktoratenes trainee-programmer
- Nasjonal satsing på tidlig intervensjon mot rusproblemer
- «Fra bekymring til handling» – Opplæringsprogram i kartleggingsverktøy og samtalemetoder rettet mot gravide og småbarnforeldre
- Kartleggingsverktøy og screening – rus og psykisk helse
- Det vises til nærmere omtale i NVCs faktaportal og på BLDs hjemmesider

3.7 Sverige

Arbeidsløsheten i Sverige har vært ganske høy og steget merkbart under den aktuelle finans- og økonomikrisa. Det gjelder især ungdomsarbeidsløsheten, som er høy sammenlignet med for eksempel Danmark og Norge, men også ganske høy sammenlignet med mange andre OECD-land. Den samlede arbeidsdeltakingen/sysselsettingsgraden i befolkningen mellom 15–64 år gikk ned, og den samlede arbeidsledigheten gikk opp fra drøyt 6 prosent i årene 2007/2008 til drøyt 8 prosent i årene 2009/2010. Sysselsettingsgraden blant unge mellom 15–24 år gikk betydelig ned fra 2006/2007 til 2009/2010, og arbeidsløsheten i samme aldersgruppe gikk opp fra cirka 20 prosent i 2007–2008 til cirka 25 prosent i 2009/2010. Se kapittel 6. En stor del av ungdomsledigheten i Sverige (nær halvparten) dreier seg om fulltidsstudenter som søker jobb. I samsvar med internasjonale klassifikasjoner (Eurostat) og i likhet med andre land, så teller de med i arbeidsløshetsstatistikken.

²² Nuland, Reegård og Sandllie (2010): Tiltak for barn og unge: evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne og ungdomstiltak i større bysamfunn. Fafo-rapport 19:2010

Arbeidsmarkeds- og utdanningsinnsatsene i Sverige er både av universell karakter, rettet mot hele befolkningen ut fra individuelle behov og situasjon og dertil mer målrettede innsatser innrettet mot blant annet ungdom med særskilte behov. Virkemidlene og ikke minst bruken av dem skal være individuelt tilpasset, i gjensidig dialog og samarbeid mellom mottakeren og hjelpeapparatet. Det er likevel en del ordninger og innsatser som er spesielt aktuelle og relevante for ungdom, og herunder ungdom med særskilte utfordringer og problemer. Disse er blitt styrket under den aktuelle krisen.

3.7.1 De viktigste satsingene for ungdom under den seneste jobbkrise

De viktigste innsatsene overfor ungdom og ungdomsledighet under den siste krisen er disse:

Redusert arbeidsgiveravgift for ungdommer

For å gjøre det lettere for unge å komme inn på arbeidsmarkedet og få arbeidslivserfaring har regjeringen i prinsippet halvert sosialavgiftene for personer under 26 år. Det gjelder alle unge, ikke bare de som er arbeidsløse. Dermed har kostnadene ved å ansette en ungdom blitt redusert. (Proposition 2006/07:84 – Nedsättning av sociala avgifter för personer som ännu inte fyllt 26 år.)

Senket moms på restaurant- og cateringtjenester

Fra 1. januar 2012 senkes momsen på restaurant- og cateringtjenester til 12 prosent. Formålet er å stimulere til foretaksvirksomhet i bransjen og jobb til unge.

Nystartsjobb (omtales nærmere i teksten senere)

En person som har fylt 20 år, er under 26 år og har vært arbeidsløs i seks måneder, kvalifiserer til nystartsjobb, noe som innebærer at arbeidsgiveren kompenseres med et beløp tilsvarende arbeidsgiveravgiften. Nystartsjobb i kombinasjon med de halverte sosiale avgiftene for unge resulterer i knapt 40 prosent lavere lønnskostnad for arbeidsgivere som ansetter en ungdom i nystartsjobb (regjeringens proposition 2006/2007:118).

Jobbgarantien for ungdommer (omtales i teksten senere)

Formålet med jobbgarantien er å tilby unge særskilte innsatser på et tidlig stadium under arbeidsløsheten for at de så raskt som mulig kan få en jobb eller påbegynne en regulær utdanning. Innen rammen for jobb-

garantien for ungdom kan deltagerne tilbys intensivt støtte, arbeidspraksis, utdanningsinnsatser, støtte till oppstart av næringsvirksomhet og arbeidslivsinrettet rehabilitering. Det er også mulig å kombinere jobbgarantien med svenskundervisning for innvandrere eller annen kommunal voksenutdanning. Den som ikke har sluttvitnemål (-betyg) fra grunn- eller videregående skole (gymnasiet), kan ta en studiemotive-rende utdanning i regi av en folkehøgskole.

Forhøyet studiebidrag for arbeidsløse ungdommer

For å stimulere arbeidsløse ungdommer mellom 20 og 24 år til å slutføre sine grunnskole- eller gymnasiestudier ble det gitt midlertidig adgang til det høyere studiebidrag for disse ungdommene fra 1. januar 2011. Cirka 2 000 unge mennesker beregnes å bli omfattet av denne satsingen i 2011.

For mer info, se regjeringens proposisjon «Åtgärder för jobb och omställning» som ble lagt fram i samband med krisen.

Se <http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/90/25/98794355.pdf> samt: <http://www.regeringen.se/sb/d/12581/a/158346> Ytterligere insatser før ungdomar.

Gymnasiereformen (omtales i teksten senere)

Høsten 2011 starter de første elevene i den nye gymnasieskolen (videregående skole). I den vil det finnes to nye eksamener; en studieforberedende eksamen og en yrkeseksamen. På yrkesprogrammene øker varigheten med yrkesemner for å forberede elevene bedre for yrkeslivet. De studieforberedende programmene endres for å forberede elevene bedre for kommende studier. Dessuten inføres en gymnasial lærlingutdanning i samarbeid med arbeidslivet. I årene 2011–2014 vil regjeringen satse totalt cirka 800 millioner kroner på å skape 30 000 lærlingplasser i den videregående skolen. Kravene for å komme inn på gymnasiet vil bli skjerpet for å skape bedre forutsetninger for at elevene skal kunne gjennomføre utdanningen. Det vil også bli tilbudt særskilte studieveier i form av fem introduksjonsprogrammer som erstatter dagens individuelle programmer.

Ny skolelov (omtales i teksten senere)

Den nye skoleloven omfatter utdanning fra og med førskole til og med voksenutdanning. Loven utgjør en sammenfattende lovgivning som skal utgjøre basis for kunnskap, valgfrihet og trygghet i alle de skoleformene som omfattes av skoleloven. Loven skal iverksettes fra 1. juli 2011. Når det gjelder voksenutdanning, skal loven iverksettes fra 1. juli 2012.

Trygghet, elevhelse og likhet

En forutsetning for at elevene skal kunne ha utbytte av undervisningen og retten til utdanning, er at de har det bra, trives, at de opplever å bli sett og at de er trygge og verdsatte. Den svenske regjeringen har initiert en rekke satsinger innen dette området, blant annet en likeverdssatsing i skolen og tiltak for å styrke skolens arbeid med verdigrunnlaget. For å styrke elevhelsen blir det innført et særskilt statsbidrag til skolhuvudmännen i 2012 og 2013.

Folkehøgskolesatsingen

Folkehøgskolesatsingen innenfor Jobbgarantien for unge er foreslått forlenget i regjeringens budsjettforslag for 2012. Satsingen er innrettet mot å gi forsterkede insitamenter og styrke studiemotivasjonen for unge som mangler fullstendig vitnemål (avgångsbetyg). Samtlige arbeidsløse ungdommer under 25 år som mangler vitnemål fra grunn- eller gymnasieskolen kan ta del i innsatsen fra den første dagen i arbeidsløshet.

3.7.2 Mer om viktige programmer og innsatser for unge mennesker

I det følgende gir vi en litt nærmere omtale av Jobbgarantien for ungdommer og andre typer arbeidsmarkedsinnsatser som er viktige for ungdom. Flere av disse er blitt styrket under krisen.

Jobbgarantien for ungdommer

Målgruppen er ungdom i alderen fra 16 til og med 24 år som har vært registrert som arbeidsløse arbeidssøkere i tre måneder ved den offentlige Arbeidsformidlingen. Formålet er å tilby ungdommer særskilte arbeidsmarkedspolitiske innsatser på et tidlig stadium for at de så raskt som mulig skal få seg en relevant jobb eller (videre) utdanning som kan lede til arbeid. Programmet er et paraplyprogram der ungdom kan ta del i ulike typer innsatser. Det skal fortrinnsvis være kortsiktige innsatser for å unngå «innlåsing» og stønadsavhengighet. Arbeidsformidlingen anviser ungdommer til programmet og har ansvar for aktivitetene. Den unge har ansvar for å delta på de aktivitetene og vilkårene som gjelder. Etter 15 måneder går man over i Jobb og utviklingsgarantien med mer, se nedenfor. Jobbgarantien for unge ble innført i 2007 og erstattet da ungdomsgarantien og det kommunale ungdomsprogrammet.

Innholdet i programmet består i hovedsak av to deler: Innledningsvis i cirka tre måneder består aktivitetene i en fordypet kartlegging, studie- og yrkesveiledning og jobbsøking med coaching. Deretter suppleres dette med arbeidspraksis og -opplæring, utdanning, støtte til nærings-

virksomhet eller arbeidsinnrettet rehabilitering, vanligvis i opp til 12 måneder, til sammen opp til cirka 15 måneder. Deltakerne mottar en økonomisk aktivitetsstøtte som tilsvarer arbeidsløshetserstatningen eller utviklingserstatning. Unge mellom 20–25 år som mangler avgangseksamen fra gymnasiet eller lignende, får et lavere beløp. Unge under 18 år forutsettes forsørget av foreldrene.

I gjennomsnitt var det cirka 35 000 deltakere per måned i 2009 og cirka 47 000 deltakere i 2010. Andelen utenlandsk fødte var 28 prosent og andelen funksjonshemmede var 5 prosent i 2009. Det samme året var andelen i arbeid 30 dager etter avsluttet stønad 50 prosent, 44 prosent etter 90 dager og 40 prosent etter 180 dager. Se nærmere om resultater i kapittel 7.

De totale utgiftene til jobbgarantien for ungdommer var henholdsvis 525 millioner kroner i 2008, cirka 2 100 millioner kroner i 2009 og cirka 2 800 millioner kroner i 2010.

Nystartsjobb

Muligheten for å få en Nystartsjobb henvender seg ikke spesielt til unge, men andelen ungdom inntil 25 år som deltok var cirka 13 prosent i 2009 og cirka 17 prosent i 2010. Det svarer til cirka 2 500 deltakende ungdommer per måned i gjennomsnitt i 2009.

Formålet med Nystartsjobb er å stimulere til ansettelse av personer som har problemer med å få seg vanlig arbeid. Målgruppen er personer som har stått utenfor arbeidsmarkedet vanligvis i minst ett år, men for ungdommer er det seks måneder. Samtidig gir det arbeidsgivere mulighet til raskt å få tak i subsidiert arbeidskraft ved at en slipper arbeidsgiveravgift og allmenne lønnsavgifter for den som ansettes i en periode. For den som ved årets start er fylt 26 år, gis det støtte med et beløp som tilsvarer to ganger de arbeidsgiveravgifter som betales for den som er ansatt. Støtten gis for like lang tid som vedkommende har vært uten arbeid, men maksimalt for fem år. For den som ved årets start er mellom 20 og 25 år, gis det en støtte som tilsvarer en normal arbeidsgiveravgift. Personer mellom 20–25 år som er kvalifisert for nystartsjobb gjennom heltids sykmelding, kan få særskilt nystartsjobb. Det innebærer en stønad som tilsvarer en normal arbeidsgiveravgift pluss et beløp tilsvarende arbeidsgiveravgiften for ungdom. For unge mellom 20–25 år gis det vanligvis støtte i maksimalt ett år.

Nystartsjobb ble innført fra 1. januar 2007. Den forvaltes av Arbeidsformidlingen. Lønna skal være likeverdig med kollektivavtaler i bransjen. Nær halvdelen av dem som avsluttet en Nystartsjobb i 2009 hadde arbeid 90 dager senere, hvorav de fleste uten støtte.

I punktene som følger gis det en kort omtale av en del programmer som ikke er blitt spesielt styrket under krisen, men som likevel kan være viktige for ungdom.

Instegsjobb

Dette er ikke et program som henvender seg spesielt til ungdommer, men andelen unge inntil 25 år som deltok var cirka 20 prosent i 2009. Ordningen ble innført fra 1. juli 2007.

Formålet med Instegsjobb er å gi nyankomne flyktninger mulighet til å få erfaring i det svenske arbeidsmarkedet samtidig som de lærer seg svensk språk. Mågruppen er flyktninger som innen de tre seneste årene har fått innvilget oppholdstillatelse på grunn av beskyttelsesbehov.

Arbeidsgiveren mottar et bidrag på 75 prosent av lønnskostnaden, maksimalt 750 kroner per dag. Støtten gis for seks måneder av gangen. Ansettelsen kan være på hel- eller deltid, og kan eventuelt være en prøvetidsansettelse eller en midlertidig ansettelse. De samlede offentlige kostnadene til Instegsjobb var henholdsvis cirka 140 millioner kroner i 2008 og cirka 325 millioner kroner i 2009.

Antallet deltakere i Instegsjobb var i gjennomsnitt henholdsvis cirka 1 250 deltakere per måned i 2008 og cirka 2 400 personer per måned i 2009. Andelen i arbeid 30 dager etter avsluttet program var 40 prosent, 46 prosent etter 90 dager og 47 prosent etter 180 dager i 2009.

Utvecklingsanställing (utviklingsansettelse/utviklingsstilling)

Dette er heller ikke et program som henvender seg spesielt til ungdom, men unge inntil 25 år utgjorde 16 prosent av deltakerne i 2009. Programmet ble innført fra januar 2006.

Målgruppen er *arbeidsløse personer som har et funksjonshinder* som medfører nedsatt arbeidsevnen og som behøver en tilrettelagt arbeidssituasjon for å utvikle arbeidsevnen og øke muligheten for framtidig arbeid. Formålet er at deltakerne skal øke arbeidsevnen og ha en sjanse på arbeidsmarkedet. Arbeidsformidlingen yter *økonomisk støtte til arbeidsgiver* i form av lønnsbidrag, tilretteleggingsbidrag og særskilte kostnader til utviklingsinnsatser. Den økonomiske støtten er begrenset til ett år, med mulighet til forlengelse. Deltakeren skal ha lønn i henhold til kollektivavtale for bransjen eller lignende. De samlede offentlige utgifterne til programmet utgjorde henholdsvis cirka 450 millioner kroner og 340 millioner kroner i henholdsvis 2008 og 2009.

Arbeidsformidlingen formidler arbeid hos en arbeidsgiver som vil og har arbeidsoppgaver som passer og som kan tilby en bra arbeidsledelse og en tilpasset arbeidssituasjon. Arbeidsformidlingen medvirker til at personen får veiledning, hjelpemidler, utviklingsinnsatser og hjelp til å

finne en egnet jobb etter utviklingsansettelsen. Dette gjennomføres med utgangspunkt i en personlig plan.

I 2009 begynte det cirka 2 500 personer i utviklingsstilling. Cirka 25 prosent hadde psykiske problemer, cirka 25 prosent var funksjonshemmete og 16 prosent ble ansatt på grunnlag av sosialmedisinske årsaker. Om lag 60 prosent av dem som avsluttet en utviklingsstilling i 2009 hadde arbeid etter 90 dager, hvorav halvparten med fortsatt offentlig støtte. Cirka 25 prosent forble arbeidsløse.

Særskilt introduksjons- og oppfølgingsstøtte (SIUS)

Dette er heller ikke et program som henvender seg særskilt til ungdommer, men en tredel av deltakerne var unge inntil 25 år i 2009. SIUS ble innført januar 1999.

Målgruppen er arbeidssøkere med funksjonshemninger som medfører nedsatt arbeidsevne og som anses å ha behov for særskilt støtte ved ansettelse. Formålet er å gi særskilt støtte i forbindelse med en ansettelse i en egnet jobb. SIUS er en individuell *støtte til arbeidssøkeren*, men også til arbeidsgiveren i form av en SIUS-konsulent med særskilt kompetanse i introduksjonsmetodikk. SIUS-konsulenten veileder og samarbeider med arbeidssøkeren og arbeidsgiveren i henhold til en introduksjonsplan. Støtten gjennom SIUS-konsulenten trappes gradvis ned i løpet av seks måneder. Oppfølgingsstøtten under introduksjonstiden kan ytes i ett år. Under introduksjonstiden får arbeidssøkeren en aktivitetsstøtte fra Arbeidsformidlingen, som svarer til arbeidsløshetspengene.

I 2009 begynte det cirka 3 200 personer i programmet. Cirka 1 100 av disse (en tredel) var under 25 år. Nær halvparten av deltakerne hadde en psykisk eller intellektuelt funksjonshemning. Cirka 20 prosent hadde dysleksi eller spesielle innlæringsproblemer. Litt over halvparten av deltakerne hadde fått seg arbeid 90 dager etter avsluttet program i 2009, hvorav litt under halvparten med offentlig støtte.

Arbeidslivsinrettet rehabilitering (ARB)

Dette er heller ikke et program som retter seg spesielt mot ungdom, men 15 prosent av dem som deltok i 2009 var unge under 25 år. Programmet ble innført i 1991.

Målgruppen for ARB er arbeidssøkere som på grunnlag av funksjonshemningersom medfører nedsatt arbeidsevne trenger ekstra støtte og hjelp for å få fotfeste i arbeidsmarkedet. Formålet er å bygge vei inn i arbeidslivet for den enkelte. Innholdet er rehabilitering, arbeidstrening, arbeidsformidling og arbeidslivsinrettet utdanning. Varigheten er vanligvis seks måneder, men det kan forlenges. Deltakeren får aktivitetsstøtte fra Forsikringskassen som svarer til arbeidsløshetspengene fra A-kassen. Det deltok i gjennom-

snitt cirka 10 000 personer i ARB per måned i 2009, hvorav cirka 1 500 var under 25 år. Etter 180 dager (seks måneder) hadde nær 40 prosent kommet i arbeid i 2009.

Skole-til-arbeid-bistand for unge funksjonshemmede

Arbeidsformidlingen samarbeider med skolen for å gjøre overgangen fra skole til arbeid så smidig som mulig. De samarbeider også med Försäkringskassan og kommunen i henhold til Lagen om stöd och service til vissa funktionshindrade (LSS). Målgruppene er 1) *funksjonshemmede som har fylt 16 år og går i gymnasiet eller annen videregående skole, 2) personer under 30 år som har aktivitetserstatning og er blitt henvist til Arbeidsformidlingen via Försäkringskassan, eller 3) om du mottar aktivitetserstatning og selv kontakter Arbeidsformidlingen for ekstra støtte.* Når skolen, i samråd med den unge bedømmer at det er behov for kompletterende veiledning eller informasjon, kontakter de Arbeidsformidlingen, slik at de kan tilby ekstra innsatser. Det gjelder blant annet også bistand til å finne og legge til rette aktuelle praksisplasser i arbeidslivet og til personlig bistand og støtte. Ekstrainnsatsen kan også organiseres i grupper.

3.7.3 Aktuelle reformer innen grunnskolen og gymnasiet (videregående utdanning)

Mange svenske elever avslutter grunnskolen med mangelfulle basisfærdigheter. Andelen ungdommer i alderen 18–24 år uten fullført gymnasieutdanning/ videregående skole og som ikke senere kompletterer utdanningen har også økt. Vi vet dessuten at disse er og blir de mest sårbare på arbeidsmarkedet, og mange risikerer varig utenforskap. Se nærmere omtale i kapitlene 1 og 2.

Dette er bakgrunnen for at det svenske skolesystemet nå reformeres fra grunnen. Høsten 2011 innføres en *ny skolelov*, med blant annet styrket rett til særskilt støtte for elever som behøver det, nye lære- og kursplaner i grunnskolen, flere nasjonale prøver i tidlige årstrinn og tidligere eksamenskarakterer i grunnskolen, en ny lærerutdanning og nye krav til hvem som kan undervise i ulike emner. Dessuten innføres en *ny type gymnasium* (videregående skole) som har til formål at flere elever skal avslutte gymnasiet med godkjente karakterer (betyg). Kravene for å komme inn på gymnasieskolen heves. For de elevene som ikke kommer inn på gymnasiet etter fullført grunnskole, innføres det fem nye introduksjonsprogrammer som skal muliggjøre at elevene kan komme inn på gymnasiet så snart som mulig. Det nye gymnasiet skal også styrke elevenes færdigheter innen yrkesliv og fortsatte studier samt tilpasse utdanningene bedre til kravene innen ulike yrker og bransjer.

3.7.4 Innsatser for unge syke med langvarig sykdom

Unge syke med langvarig sykdom kan innvilges såkalt aktivitetserstatning. Det grunnleggende vilkåret er at arbeidsevnen er nedsatt med minst en fjerdedel i minst ett år på grunnlag av sykdom eller annen nedsetting av den fysiske eller psykiske prestasjonsevnen. Aktivitetserstatningen er tidsbegrenset og kan gis for mellom ett og tre år av gangen. Også ungdom som ikke har fått avsluttet grunnskolen eller gymnasiet innen fylte 19 år på grunnlag av sin funksjonsnedsettelse, har rett til aktivitetserstatning. Aktivitetserstatning kan bevilges inntil man fyller 30 år. Den som mottar aktivitetserstatning har samtidig rett til å delta i aktiviteter for å fremme arbeidsevnen. Slike aktiviteter tilbys for en stor del i samarbeid mellom Arbetsförmedlingen og Försäkringskassan.

Handlingsplansamvirke mellom Arbetsförmedlingen og Försäkringskassan skal lette overgangen fra erstatning via sykeforsikring til aktiv arbeidssøking og nytt arbeid. For å oppnå dette har myndighetene på oppdrag fra regjeringen opprettet en *nasjonal handlingsplan* for støtte til den enkeltes overgang til arbeid. Handlingsplanen har fokus på effektiv matching til arbeid samtidig som mennesker skal få den støtten de trenger. Målgruppen for rehabiliteringsinnsatser via handlingsplansamvirke er arbeidsløse med sykdom/reduert helse som trenger å bytte jobb på grunnlag av sykdommen/helsereduksjonen. Ungdom med sykepenger eller aktivitetserstatning har vært særlig prioritert i 2009 og 2010. Cirka 70 prosent av deltakerne har en registrert funksjonshemming.

I 2010 var det i alt cirka 12 000 unge personer som fikk støtte og oppfølging gjennom handlingsplansamvirket. Cirka 1 350 eller 11 prosent av disse var unge med aktivitetserstatning. Resultatet for de unge i 2010 var at cirka en tredel hadde kommet i arbeid eller videreutdanning.

Innsatser via samordningsforbund går ut på finansiell samordning av innsatser fra Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting og kommuner for å oppnå en effektiv ressursanvendning. Grunnlaget er *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinnsatser* (FSL). Målgruppen er individer som har behov for samordnete rehabiliteringsinnsatser for å forbedre arbeidsevnen og muligheten for arbeid. Ungdom er en viktig gruppe innen det lokale samvirket. Cirka 70 millioner kroner gikk til ulike samvirkeprosjekter med ungdom med nedsatt helse i 2009. Cirka 3 500 personer med nedsatt helse og arbeidsevne har fått tilgang til (finansielt) samordnete rehabiliteringsinnsatser i 2009. Fra 2011 har samarbeidspartene fått i oppdrag å utvide den samordnete innsatsen til ungdommer med aktivitetserstatning for å fremme og lette overgangen til arbeid.

4. Eksempler på god praksis i Norden: Hva gjør de som lykkes med å inkludere unge som står utenfor skole og arbeidsliv?

4.1 Innledning og sammenfatning

Alle nordiske land har utfordringer og uløste oppgaver som gjelder ungdom mellom 16–25 år som står utenfor skole og arbeidsliv eller i risiko for å falle utenfor. Mange av disse unge trenger hjelp for å komme i gang med skolen igjen eller skaffe seg jobb. Der tradisjonelle skoletilbud og vanlige arbeidsmarkedstiltak ikke strekker til, kan mindre prosjekter eller tiltak fylle dette tomrommet.

I NVCs inspirasjonshefte «Inspiration för inkludering» (2011), er det presentert et utvalg av noen «God praksis»-eksempler i Norden. Materialet bygger på sekundærkilder fra hvert av landene. Hensikten er å spre kunnskap om gode prosjekter og tiltak og bidra til inspirasjon og kreativitet for mennesker og miljøer som skal i gang med nye prosjekter eller har behov for å utvikle allerede eksisterende tilbud.

I dette kapitlet drøftes erfaringer ved utvalgte forsøksprosjekter og eksempler på god praksis i de nordiske landene. Hva gjør de som lykkes med å inkludere unge som står utenfor skole og arbeidsliv? Eller kanskje helst med å forebygge og motvirke at slikt skjer? Kapitlet bygger på en utvalgt eksempelsamling som er nærmere omtalt i NVC-heftet «Inspiration för inkludering» (2011).²³

Det finnes et mangfold av praksis- og forsøksprosjekter med gode ideer og innsatser og lovende resultater, spennende tilnæringsmåter og metoder i hvert av de nordiske landene. Mange dreier seg om nye og

²³ Se temaområde Arbeidsinkludering på Nordens Velfärdsceners hjemmesider på www.nordicwelfare.org

utradisjonelle måter å etablere kontakt, gjensidig tillit og medvirkning, motivasjon og mestring blant utsatte ungdommer og å samle og samordne innsatser fra ulike instanser.

«God praksis»-eksemplene og forsøksprosjektene går ofte ut på nye og utradisjonelle arbeidsmåter:

- Ungdomsverksteder/produksjonsskoler o.l. med yrkesopplæring og -praksis
- Hjelp og avklaring til utdannings- og yrkesvalg, og personlig «coaching» eller mentorskap med voksne yrkesforbilder
- Tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidsløsninger mellom for eksempel skole, arbeidsliv, arbeidsmarkedstjenester og eventuelt helse- og sosialtjenester
- Individuelle «matchingsaktiviteter» mellom den unges ønsker og planer og mulighetene i det lokale arbeidsliv, og med reell involvering av de unge selv

Kapitlet summerer opp noen rammebetingelser og anbefalinger som erfaringsmessig synes viktig for god gjennomføring av gode praksisforsøk for at de kan fungere best mulig for den enkelte unge og bidra til best mulig lærings- og overføringsverdi til andre:

- Grundig kartlegging av den unges historikk og kompetanse
- Den unges egen medvirkning, spesielt i egen handlingsplan. Lytte til den unges «egen røst»
- Sterk individuell støtte og oppfølging av voksne med kompetanse, som tydelig viser at de bryr seg, som setter grenser, er støttende og oppmuntrer til mestring
- Voksne som har kompetanse om veiledning
- Fleksibilitet med hensyn til løsninger som er tilpasset den enkeltes behov, aller helst skole og arbeidspraksis i kombinasjon
- Hyppig kommunikasjon omkring konkrete løsningsstrategier
- Voksne i systemet med god oversikt over virksomheter og mulige arbeidsplasser. Samarbeid mellom skole, arbeidsliv, familie og kommune
- Hyppig kommunikasjon med foreldre og støtte til foreldre
- Systematisk evaluering av gjennomføring og resultater, fortrinnsvis med sammenligningsalternativer eller kontrollgrupper

Det kan gi stor nytte å samle, systematisere, sammenstille og informere om slike gode praksiseksemppler og prosjekter, slik at andre kan bli inspirert og lære av dem. Det gjelder både nasjonalt og på nordisk plan. *Vi tilrår at det etableres en felles, nordisk webbasert database – en «erfaringsbank» – for slike prosjekter.* I første omgang viser vi til NVCs websider og heftet «Inspiration för inkludering».

De fleste slike praksisforsøk er relativt små i omfang og de evalueres nokså sjelden. Ikke sjelden gjentas det nokså like forsøk og prosjekter ulike steder. En videre læringseffekt og overføringsverdi til andre blir derfor lett borte eller mangelfull. Det skjer også sjelden som ledd i en samlet plan for systematisert og erfaringsbasert læring og kompetanseutvikling. Arbeidsmarkedsstyrelsen i Danmark og Ungdomsstyrelsen i Sverige ser her ut til å være gode eksempler som andre kan lære av.

Vi tilrår at det utvikles mer systematisk samarbeid om god praksiseksemppler og forsøksvirksomhet med virkemidler (åtgärder), programmer og arbeidsmåter som grunnlag for et målrettet arbeid med å utvikle tjenestetilbud, arbeidsmåter og erfaringsbasert kompetanse i de nordiske landene.

Det er da en stor fordel om flere slike forsøk kan gjennomføres med systematisk evaluering og dokumentasjon av resultater og effekter. Dette er viktig for at de skal kunne ha best mulig overføringsverdi for andre. Slike evalueringer bør kunne inngå i en nordisk «erfaringsbank» for slike «god praksis»-forsøk som nevnt over. Dette vil dessuten passe godt inn i EUs «open method of coordination» med vekt på systematisk praksiserfaring gjennom «peer reviews».

Alle nordiske land har nasjonale satsinger både i skolen og i arbeidsmarkedssammenheng. Disse er for det meste generelle og universelle tilbud og treffer ikke alltid like godt alle unge som sliter. Generelle og universelle skolemodeller og arbeidsmarkedstiltak fanger opp mange unge, men en god del unge klarer ikke å gjøre bruk av disse tilbudene. Både prosjekter i regi av sentrale myndigheter, og i regi av lokale myndigheter, næringsliv eller frivillige møter denne utfordringen med spissede, målgruppeorienterte tiltak og prosjekter. Mange av disse har utviklet modeller som kan tjene som inspirasjon og læring til andre prosjekt drivere, både igangsatte og nye.

I arbeidet med valg av prosjekter har vi samarbeidet med ekspertise på området fra alle nordiske land og gjort et utvalg basert på deres anbefalinger i tillegg til at vi har forsøkt å vise til forskjelligartede prosjekter som representerer mangfoldet i Norden. Av plasshensyn har vi valgt kun to prosjekter fra hvert land. I avsnittet som følger er det en skjematisk oversikt over de prosjektene som er omtalt i NVCs nordiske inspirasjonshefte om inkluderingsprosjekter for ungdom.

Figur 4.1 Oversikt over forsøksprosjekter som er presentert i NVCs inspirasjonshefte

Land	Prosjekt	Målgruppe	Mål	Metode	Resultat	Læringseffekt
Norge	UngeUtenfor i Trondheim	Risikoutsatte unge 15–25 år som ikke er i opplæring eller arbeid og som ikke klarer å nyttiggjøre seg universelle tilbud.	Etablere varig og forpliktende samarbeid mellom aktuelle aktører. Ungdom skal oppleve at de får reell hjelp.	Etablering av samarbeidsfora og tverrfaglige team. Egne koordinatore. Utvikle metoder for å komme i kontakt med ungdom som sliter.	815 ungdommer har fått oppfølging.	Grenseoverskridende arbeid nytter. Viktig å satse på: -Motivasjonsarbeid -Oppsøkende arbeid med personlig kontakt -Sammenheng mellom første kontakt og hjelpeapparatet -Tilgang til koordinator -Medvirkning fra den unge selv
	Arbeidsinstituttet i Drammen	Ungdom som er usikker på valg av skoleretning.	Avklare i forhold til utdanning og arbeid. Få ungdommen til å tro på seg selv ved å lage konkrete bilder av egne mål for livet.	Alle ansatte behersker Appreciative Inquiry (AI) – styrkebasert tilnærming. Metode for å underbygge konstruktiv tenkesett. Kombinere forskjellige typer praksis med undervisning.	I skoleåret 2010/2011 fikk 181 tilbud. Av disse 119 til videregående skole, 26 til annen undervisning/lærlinger o.a., 21 til arbeid-/tiltak, to til medisinsk behandling, og fem arbeidsledige. Åtte ungdommer har man ikke kunnskap om (flytting o.l.).	Ungdommene får innsikt i egne styrker og fornyet tro på seg selv. Gjennom å bli sett, lyttet til og aktivt inkludert i egen handlingsplan opplever de unge at de har egne styrker og ressurser. De får fornyet tillit til å ta egne valg og tro på at de kan lære og utvikle seg. Dvs. et mer positivt selvbilde.
Sverige	ARENAN i Västerås	Elever som behøver et alternativ til nasjonale programmer.	Kartlegge alle mellom 16 og 20 år som ikke går i gymnasiet og har ønske om å bli coachet. Se til at alle som vil studere får tilbud med god kvalitet.	Alle i personalet må ha brennende interesse for målgruppen. Personalet er sertifisert i MI – motiverende intervjuetnikk. Interaksjonen med ungdommen skal være avslappet og positiv. Møte ungdom der de befinner seg.	Kontakt med 97,5 % av ungdom i målgruppen som ikke går på skole. Alle fått tilbud om gymnasium eller alternativt opplegg.	Måten man opptrer overfor ungdommen er viktigste verktøy. Ungdommens uttalte behov styrer. Fleksibel og lydhør tilnærming det beste. Opplevs nøytralt å komme til ARENAN. Tilgjengelighet. Handlingsrom for de ansatte.

Land	Prosjekt	Målgruppe	Mål	Metode	Resultat	Læringseffekt
	Unge In i Stockholm	Unge mellom 16–24 år i Stockholm som ikke studerer, arbeider eller er innskrevet i arbeidsformidlingen.	Arbeidslivet gjennom korte arbeidsoppdrag. Styrke selvfølelsen. 45 % skal ha begynt i skole eller arbeid etter avslutning i prosjektet. Spre læring til andre kommuner.	Korte jobb, arbeidstrening og frivillig arbeid for å få arbeidserfaring og for å øke selvfølelsen. Mentor-skap – voksne veiledere som forblide for ungdommen. Se individet, gi nødvendig tid og bruke ungdommens egne ressurser.	35 % går til arbeid. 14 % til studier. 23 % dropper ut avkjent årsak. 28 % dropper ututen kjentårsak.	Bred og sammensatt kompetanse i prosjektet viktig. Unge in er etsyamlende«Nav» rundt den enkelte unge. Fleksible og individuelt tilpassede løsninger. Deltakelse ut i fra egne forutsetninger.
Island	Unge i aktivitet Hele Island initiert av Sosialdepartementet	Alle arbeidsløse ungdommer mellom 16–25 år som mottar arbeidsledighetsstøtte. Gjelder 75 % av alle unge som er arbeidsløse.	Innen tre måneder aktivisere ungdom som blir arbeidsløse gjennom intensiv veiledning og motivering. Mål at de skal arbeide eller studere.	Arbeidsmarkedsorienterte aktiviteter i samarbeid med næringsliv – treningsplasser, jobbtrening og sommerjobb. Frivillighetsarbeid. Deltakelse i Produksjonsskole for å prøve ut ulike arbeidsaktiviteter.	40 % startet i arbeid, utdanning eller andre arbeidsrettete aktiviteter.	Viktig å gripe inn så snart som mulig og tilby forskjellige tiltak for å hjelpe ungdommer til arbeid eller i utdanning. Fokus på hva ungdommen er interessert i gir en mer positiv innstilling og styrker gjennomføringen. Tverretattlig og tverrfaglig samarbeid effektivt.
	Virknibúin- Aktivtetsbrúin	Unge i alderen 18–25 år som er arbeidsløse og ikke har rett til arbeidsledighetsstøtte, men som får sosialhjelp av kommunen.	Motivere ungdom til å fullføre studier eller ta del i ordninger som finnes for at unge skal komme i arbeid. Bryte isolasjon. Fra passivitet til aktivitet.	Kort kurs over 3 uker. Gruppearbeid, selvforsterkende øvelser, undervisning om rettigheter og ansvar, presentasjon av ulike arbeidsmarkedstiltak.	Cirka 50 % av dem som var påmeldt til programmet fullførte. En del av dem som fullførte fortsatte til andre programmer.	Aktivtetsbroen hjelper de unge til å gå videre til mer omfattende aktiviteter.
Finland	ULA – Ungdom/ Lärande/ Arbete 11 verksteder i Finland	Primært personalet ved de svensk- og tospråklige ungdomsarbeidsverkstedene i Finland.	Kompetanseog kvalitets-høyning ved ungdomsverkstedene i ULAnettverket.	Kvalitetssikring, kompetanseheving og styrking av nettverk. Øke verkstedenes muligheter til å motvirke ungt utenforskap.	Etter egen vurdering fra samtlige verksteder har prosjektet bidratt til kompetanseog kvalitetsøkning og større muligheter til å utvikle det sektorovergripende nettverket.	Spredning av beste praksis til verksteder og samarbeidspartnere har medført økt kompetanse i arbeid med målgruppen.

Land	Prosjekt	Målgruppe	Mål	Metode	Resultat	Læringseffekt
	MAST – utvikling av regional veiledningsmodell	Yrkesskoler, ungdomsverksteder og andre aktører som arbeider med å veilede ungdom i sydvestre del av Finland.	Utvikle og etablere en regional modell som gir retningslinjer for hvordan yrkesskoler, ungdomsverksteder og andre som veileder unge skal arbeide.	Samarbeid mellom skoler og ungdomsverksteder og mellom grunnskole og videregående skole. Pedagogiske modeller for å motvirke at unge hopper av skolen.	Forbedret samarbeid mellom skole og ungdomsverksteder. Likestilling mellom hva som læres bort på verkstedene og i skolen. 17 ungdommer har tatt sin utdanning på ungdomsverksteder.	Bedre samarbeid mellom aktuelle aktører gir positive resultater. Utvikle modeller og prosessbeskrivelser. Bedre innsats for ungdom i overgangen mellom skole og arbeidsliv.
Danmark	I GANG I Odense og Århus	Unge gravide og mødre under 25 år som er uten utdanning eller ansettelse, eller i risiko for ikke å kunne fullføre skole eller skaffe jobb.	Deltakerne skal få større evne til å utnytte handlingsmuligheter i eget liv gjennom påbegynnelse og fullføring av utdanning eller ansettelse, styrke mor/barn relasjonen og bedre nettverk.	Endringsteori om hva som skal til for å oppnå resultater. Kombinere profesjonell rådgivning og frivillig innsats, individuell rådgivning og gruppebasert virksomhet.	629 deltakere i perioden 2007–2009. Mange kommer i jobb. Fysisk og psykisk trivsel økt. Relasjoner til barna bedre. Forbedrede sosiale relasjoner.	Frivillige medarbeidere utgjør en viktig ressurs, slik at de profesjonelle veilederne kan egne seg helt til dette arbeidet.
	High Five	Unge mellom 15–25 år i risiko for marginalisering og som ikke av seg selv kan komme i jobb på grunn av kriminalitet.	Assistere offentlige og private virksomheter med å etablere jobber og utdanningsmuligheter for personer som er i fare for marginalisering på grunn av kriminalitet.	Samarbeid mellom offentlige instanser, politi og krim. omsorg og nettverk fra næringslivet. Tilbud til de som har lagt den kriminelle løpebanen bak seg og som er motivert og stoffrie. Mentorere på arbeidsplassen som støtter den unge.	Siden 2006 har mer enn 1 200 personer vært i kontakt med High Five. Det er etablert mer enn 600 jobber. Mange er kvalifisert til selv å søke jobb eller utdanning. Mer enn 70 % av personene har fastholdt sitt arbeid eller sin utdanning. Fra 2010–2011 er dette tallet økt til 90 %.	Arbeid med denne gruppen nytter fordi man har etablert et stort nettverk av virksomheter, har god kartlegging av den enkelte unge før man sender dem ut, oppretter mentorer på arbeidsplassen og stiller strenge krav til den enkelte.

Arbeid med denne gruppen nytter fordi man har etablert et stort nettverk av virksomheter, har god kartlegging av den enkelte unge før man sender dem ut, oppretter mentorer på arbeidsplassen og stiller strenge krav til den enkelte.

Gjennomgående for alle disse prosjektene/tiltakene er at de har fått mye oppmerksomhet både ved omtale lokalt i evalueringsrapporter og i media. Det er rimelig å anta at dette er med på å spre kunnskap og erfaringer og slik sett bidra til en økt læringseffekt for flere enn prosjektet selv. Det slår oss også at flere av prosjektene er mer opptatt av å beskrive aktiviteter enn konkrete resultater.

4.2 Unge utenfor skole og arbeid

Det er tydelige sammenhenger mellom frafall i videregående skole og arbeidsledighet (Olofsson & Panican: 2008). Unge voksne som ikke fullfører videregående opplæring er overrepresentert blant arbeidsledige og inaktive.

En måte å forstå dette på er at næringslivet i stadig økende grad stiller krav til formell kompetanse for å få innpass i arbeidslivet. OECD Jobs for Youth (2010) regner med at mindre enn 5 prosent av alle jobber ikke stiller krav til formell kompetanse og at kravet til kompetanse fortsatt er økende. Samtidig er det slik at bedriftene selv i stadig mindre grad tilbyr utdanning i bedriften.

De som ikke fullfører videregående opplæring blir en stadig mer sosialt vanskeligstilt gruppe. En gruppe unge er marginaliserte eller står i fare for å bli det. Marginalisering er en beskrivelse av en prosess der den unge hindres fra å lære seg samfunnets arenaer. Slutteffekten er sosial ekskludering, der marginaliserte unge blir stående utenfor sosiale strukturer som en mer varig tilstand. Utsiktene for å komme tilbake til jobb eller skole er dårlig for disse (Raaum m.fl., 2005).

Alle de prosjektene vi nevner i vår oversikt gir tilbud til ungdom som kan beskrives å være i en marginaliseringsprosess. Prosjektene hovedmål er å snu denne negative utviklingen. Svært mange unge får noe ut av disse prosjektene og får både hjelp og støtte til å endre en negativ utvikling. Konsekvensene av å bli stående utenfor har mange negative og vidtrekkende konsekvenser for individet og for samfunnet for øvrig.

I et demografisk perspektiv står man overfor en stor utfordring i årene som kommer ved at arbeidskraften minsker som følge av at andelen eldre i samfunnet øker. Flere i arbeid vil være avgjørende for å kunne finansiere

og utvikle velferden. Det er derfor også et paradoks at unge mennesker står utenfor arbeidslivet samtidig som det er behov for arbeidskraft.

Å satse på inkludering av unge utenfor er samfunnsmessig lønnsomt. I en undersøkelse av økonomisk gevinst av enkeltstående prosjekter innrettet mot å inkludere unge utenfor har Temagruppen Unga i Arbeidslivet i rapporten «Det lønar sig» (2011:2) gjort en beregning av forventet samfunnsgevinst pr. deltaker, som inkluderes i skole eller arbeid, til drøyt 600 000 svenske kroner. I begrunnelsen for beregningene bygger man på at deltakeren forlater avhengighet av stønader, bruker mindre sosial- og behandlingstjenester og begynner å produsere og betale skatt.

4.3 Marginaliseringens konsekvenser

Den nordiske velferdsmodellen består blant annet av to motsatte og komplementære elementer, der det ene elementet er produksjon og leveranse av velferdstjenester og sosiale overføringer, og det andre elementet er skatter for å finansiere disse godene. Et velferdssamfunns muligheter til produksjon og fordeling av offentlig velferd er derfor avhengig av hvor mange av den arbeidsføre befolkningen som er i arbeid og betaler skatt og avgifter. Jo færre som jobber, desto mindre blir det å fordele til velferdsoppgaver som skole, sykehus og eldreomsorg osv.

Sammenhengen mellom fullføring av videregående skole og muligheten til å skaffe seg jobb er tydelig belyst flere steder i denne rapporten. I en samlet undersøkelse som ble gjort av Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL 2009), av alle unge fra årskull 1988, fant man at 27 prosent ikke fullførte videregående skole ved 20-årsalderen. Hele 53 prosent av disse var ikke i arbeid eller i skole ved 24-årsalderen.

Konsekvensene for hvert enkelt individ kan også være dramatisk. Det norske Arbeidsdepartementet har presentert en oversikt over problemer som knytter seg til unge som står utenfor arbeid og skole:

- Arbeidsledighet: Sannsynlighet for å bli registrert som arbeidssøker er 3–5 ganger større for personer uten fullført videregående skole
- Uføretrygd (permanent socialforsikring): Nesten ingen unge på uføretrygd har fullført videregående skole (gymnasiutbildning)
- Sosialhjelp (-sosialbidrag): Det er nesten utelukkende bare dem som ikke fullfører videregående skole som mottar slik hjelp

- Fengsel: Det estimeres 10–15 ganger større sannsynlighet for ungdom uten fullført videregående skole å begå kriminelle handlinger som blir straffet med fengsel
- Inntekt: For et livsløp regnes det med at pensjonsgivende inntekt for dem som ikke fullførte skolen ligger 33 prosent under de som fullførte

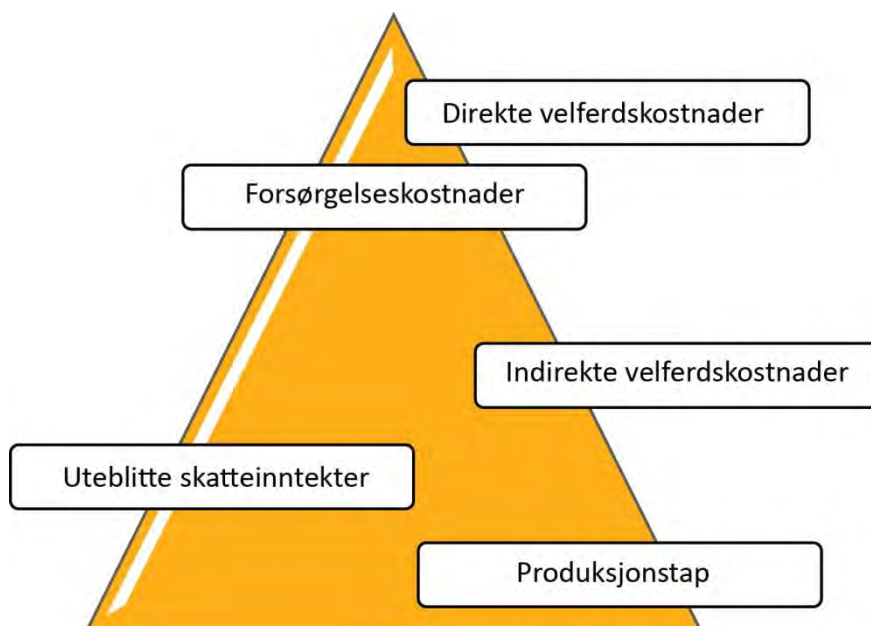
Marginalisering har også negative konsekvenser for individets mentale og fysiske helse, hvilket gjør at veien tilbake fra marginalisering til inkludering ofte vil være lang og anstrengende.

Mange av de ungdommene som deltar i de omtalte praksisprosjektene er inne i en marginaliseringsprosess som kan bli fatal for individet og for samfunnet om prosessen ikke snus. I samtaler med prosjekt drivere vi har vært i kontakt med, er det denne sammenhengen samtlige er opp-tatt av: de negative utsiktene hvis prosessen ikke snus, og gevinsten ved å sette inn ekstra innsats for en periode for å snu denne utviklingen.

Temagruppen Unga i Arbeetslivet (2010:3) har sett nærmere på uten-forskapets konsekvenser. Ved siden av den betydelige menneskelige lidelse som følger av marginalisering, leder det også til betydelig kost-nader. For samfunnet som helhet kommer de finansielle kostnadene i form av ledighetstrygd, sosialstøtte, deltakelse i arbeidstreningstiltak og annet i tillegg til tap av skatteinntekter og produksjonstap. Lang tids utenforskap gir kostnader som øker over tid.

Temagruppen sammenligner problematikken med et isfjell der det som er umiddelbart synlig er over overflaten, mens de virkelige store kostnadene er mindre synlige og vokser i volum over tid.

Fig. 4.2 Utenforskapets kostnader



Et annet perspektiv er nevnt i en EU-rapport om «Racism and Xenophobia» (2006),²⁴ der det blir sett på sammenhengen mellom den voksende arbeidsløsheten, de sosiale ulikhetene og utviklingen av innvandrerfiendtlige miljøer. Dette blir betraktet som en fremtidig trussel mot demokratiet.

Mange unge sliter på arbeidsmarkedet. Det er mange grunner til dette; unge er nye på arbeidsmarkedet og mindre attraktive på grunn av manglende erfaring. Ungdom som får jobb, får ofte jobb i en avgrenset periode. Det er de unge som står først i køen for å miste arbeidsforholdet når det blir problemer på en arbeidsplass. For ungdom som har vært inaktive over en lengre periode, er interessen fra arbeidsgivere ekstra liten. Mange studier peker på at arbeidsløshet i unge år kan ha varige negative effekter på individets fremtidige arbeidskarriere og inntekter.

²⁴ «Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU» http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar07p2_en.pdf

4.4 Kompetanse er nøkkelen til arbeid

Utdanning blir stadig viktigere, og det henger blant annet sammen med økte krav og forventninger i arbeidslivet. En del unge stiller imidlertid med svak eller lite arbeidsrelevant kompetanse når de skal inn på arbeidsmarkedet. En god del reformarbeid går ut på å øke fleksibiliteten og mangfoldet i skolesystemet for å fange opp flere unge. Unge som ikke gjennomfører skolen er ikke en homogen gruppe, noe som bør gjenspeiles i utviklingen av skolesystemet i de nordiske landene. En mer yrkesorientert og arbeidslivsnær utdanning kan bidra til å øke gjennomføringen av skolen for mange unge. Den norske kunnskapsministeren, Kristin Halvorsen, har i en tale sagt at vi må gi et tilbud både til «de som lærer best fra hodet til hendene, og de som lærer best fra hendene til hodet».

Årsakene til at mange ikke gjennomfører skolen, er sammensatte: dårlige karakterer, lese- og skrivevansker, prioritering av venner og fritid (spill) fremfor skolearbeid, for mye teori og for lite praksis, foreldre som i liten grad er engasjert i den unges skolearbeid, nabolag med lavt fokus på skole, mye fravær og kunnskapshull. Barn fra familier med lav inntekt og utdanning og ikke-vestlige innvandrerdømt avbryter oftere utdanning enn annen ungdom.

Det kan synes å være et avvik mellom ungdomsgarantiene og hjelpeapparatets evne til å fange opp marginaliserte unge. I studien «Hverdagsliv og drømmer» (Nordlandsforskning: 2009) viser samtlige av de intervjuede ungdommene at avbrudd fra skolen ikke er ønskelig. Veien tilbake beskriver de ved å fremheve betydningen av å møte enkeltmennesker som de får en god relasjon til. Denne kvalitative undersøkelsen viser også at risikoen for marginalisering øker raskt dersom ungdommen står utenfor utdanning og arbeidsliv i mer enn et år.

Svært mange prosjekter og tiltak rettet mot disse unge har tatt konsekvensen av sammenhengen mellom skole og senere muligheter til å skaffe seg jobb, og har derfor skole og skolemotivering som sentrale ingredienser. Mange har gjort erfaringer på at en blanding av praktisk arbeid og opplæring som er relatert til praksisfeltet gir gode resultater. Det rapporteres om skoletrøtthet, manglende motivasjon og manglende perspektiv på yrkesvei. Ved enkelte prosjekter tar man ungdommens egne fremtidsdrømmer inn i bevisstgjøringen mot en fremtidskarriere. Erfaringer viser at det ofte er urealistiske forventninger om hva man kan bli i fremtiden. En god veiledning kan være avgjørende for at den enkelte unge kan komme inn i en mer realistisk karriereretning.

4.5 Om å knekke en kode

Når man starter et prosjekt for ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv eller i risiko for å falle utenfor, er det mange viktige spørsmål man må stille seg. En svensk prosjektleder sa det slik: «Jeg er ansatt for å knekke en kode: Hva må til for at vi skal lykkes?» En slik enkel oppskrift har *Howard Williamson*, professor i europeisk ungdomspolitikkk ved universitetet i Glamorgan, Skottland, spøkefullt oppsummert i et av sine foredrag: «The recipe is simple: It's an arm around the shoulder and a kick in the ass.»

Denne kommentaren inneholder noe vesentlig. Skal man jobbe med den store utfordringen det er å inkludere utsatt ungdom inn i skole og arbeidsliv, kommer man ikke utenom at vi må ha flere som er tett på de unge, viser vei og tror på dem. De må kunne veilede, støtte og sette grenser og trykke på når det trengs. Viktigst av alt er kanskje det ARENAN i Västerås har sagt som betingelse for sine ansatte: «All personal behöver ha ett brinnande intresse för målgruppen och tilltro till ungdomar».

4.6 Noen rammeforutsetninger for forsøks- og utviklingsprosjekter om ungdom

Her søker vi å summere opp anbefalinger fra tilgjengelige rapporter og evalueringer av prosjekter. Spesielt vil vi fremheve svenske Ungdomsstyrelsens rapporter «Vägarna in» og «Fokus 09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap», og det norske Barne- og likestillingsdepartementets rapporter «Oppsøkende og utadrettet arbeid overfor ungdom utenfor opplæring og arbeidsliv» og «Veier tilbake til skole og jobb». I tillegg kommer samarbeid og dialog med erfarne prosjekt drivere i Norden.

4.6.1 Tidlig innsats

Tidlige innsatser ser ut til å være et viktig første skritt i arbeidet med å inkludere ungdom som står utenfor skole og arbeid. Aller helst burde disse vært fanget opp før de faller ut av skolen og senere får problemer med å skaffe seg arbeid. I en erkjennelse over hvor viktig forebygging og tidlig innsats er, har kommunene i Danmark blitt utfordret til å vurdere om unge som venter på å påbegynne en utdanning, har behov for andre tilbud. I dette initiativet er det lagt vekt på at avgangsskolen og det nye utdanningsstedet skal samarbeide om hvor parat den unge er for utdanningen. Initiativet skal hindre omvalg og tidlig frafall.

Et annet initiativ er såkalt mentorstøtte, der unge som blir vurdert å ha behov for det, får tilbud om støtte til en god start på utdanningen og til å gjennomføre den. De norske utdanningsmyndighetene fremhever også tidlig innsats som hovedverktøy for å bekjempe frafall.

Alle nordiske land har en eller annen form for jobbgaranti for ungdom. Denne garantiordningen, Jobbgaranti i Sverige, Samhällsgarantin i Finland, lovbestemt rett og plikt til aktivering i Danmark, Ungdomsgarantien i Norge og Ungt fólk til athafna på Island har det til felles at det gis garantier for tilbud om arbeid innen få måneder etter at den enkelte unge har meldt seg ledig. Se omtale i kapittel 3. Den Svenske Ungdomsstyrelsen (2009:11) siterer svenske kommuners kritikk av denne ordningen der det hevdes at for eksempel tre måneder etter at ungdommen melder seg ledig er for lang tid og øker sannsynligheten for passivisering.

Den danske «ungeindsatsen» har høy politisk prioritet (se avsnitt 3.2). En aktiv og tidlig innsats er et gjennomgående trekk i den danske politikken. Formålet med innsatsene er først og fremst å få unge mennesker uten utdanning til å starte i ordinær utdanning på vanlige vilkår, eller *alternativt* finne et arbeid. Dette perspektivet ser ut til å være et gjennomgående trekk i mange av de prosjektene vi har sett på; kombinasjonen med å bruke arbeidspraksis og skole for å motivere primært tilbake til skole, alternativt komme i fast jobb. På ARENAN i Västerås har man gått enda lenger enn å gi tilbud til dem som er kommet i den situasjonen at de står utenfor skole og arbeid. De har også etablert forebyggende virksomhet. I samarbeid med skolene i distriktet lages det en liste over unge i risiko for fremtidig utenforskap, og man jobber oppsøkende overfor alle disse for å fange opp individuelle behov og sette i verk motiverende tiltak.

Tidlig innsats som kombinerer samhandling fra offentlige instanser ser ut til å være en viktig første faktor i suksessfullt arbeid overfor denne ungdomsgruppen.

4.6.2 Oppdage og se ungdommen

Erfaringer viser at ungdom med behov for hjelp, trekker seg unna. Verdens helseorganisasjon har utviklet et metodisk verktøy kalt *Hurtig Kartlegging og Handling*, for raskt å få oversikt over den enkeltes problemer, utarbeide handlingsplan for så sette i gang med målrettede tiltak. Det finnes etter hvert flere slike verktøy som kan lette arbeidet med å finne ungdommer som sliter.

De enkelte prosjektene og tiltakene beskriver selv metodene som brukes. Fra *Fryshuset i Stockholm* vises det til at det er viktig å treffe

ungdom der de er. Fryshuset er et stort og veletablert senter der ungdom bruker et vidt spekter av aktivitetstilbud, som for eksempel basket og skating. Fryshuset har også medarbeidere i egne prosjekter som arbeider ute i byen, på steder der ungdom i risiko møtes. Det kan være i sentrum eller på utvalgte T-banestasjoner. *Prosjektet Unga In* er lagt til Fryshuset. Unga In tilhører arbeidsmarkedsmyndighetene og søker å nå ungdom som normalt ikke oppsøker arbeidsmarkeds- eller sosialmyndigheter. Terskelen for å oppsøke prosjektet Unga In er derfor lavere enn om det var lagt til store offentlige bygg.

Tidlig innsats er som før nevnt ansett å være viktig for å forhindre både frafall og arbeidsledighet. Selv om det er etablert forskjellige typer initiativer relatert til tidlig innsats i hele Norden, er allikevel det store bildet preget av at mange unge kan og bør få en bedre oppfølging lenge før de faller ut av skolen. ARENAN i Västerås tar dette på alvor og samarbeider med grunnskolen. De møter unge som står i fare for å falle ut, allerede i niendeklasse. Det tilbys oppfølging, yrkes- og utdanningsveiledning for å sikre en best mulig sammenheng mellom ungdommens ønsker og ferdigheter og valg av utdanningsvei.

En del prosjekter får formidlet ungdom fra skolen, fra politiet, fra sosialtjenesten og andre. I slike sammenhenger er det viktig at de offentlige aktørene kan samhandle, og at slik samhandling skjer raskt og fleksibelt. Voksne som fungerer som guider og veiledere for hvordan ungdom kan navigere i hjelpeapparatet, har vist seg å være en suksess.

Oppsøkende ungdomsarbeid er en beskrivelse av aktiviteter for å nå ut til ungdom som har et antatt behov for informasjon, veiledning, kontakt med hjelpeapparat og med rådgivningstjenester. Slik virksomhet blir gjerne lagt utenfor institusjonelle arenaer. Svensson og Husebye (2003) inndeler fremgangsmåter for å etablere kontakt med ungdommen i tre kategorier: Den første er oppsøkende virksomhet der kontakt etableres i hjemmene. Den andre beskriver virksomhet der man tar kontakt på institusjonelle arenaer som skole, helsesentre, fritidsklubber og fengsler. Den tredje formen beskriver aktiviteter der man møter ungdom på forskjellige offentlige arenaer som gater, parker og kjøpesentra. Den oppsøkende virksomheten kan enten handle om presentasjon om et konkret hjelpetilbud eller en mer åpen tilnærming der tilbudet blir til i dialog med ungdommen.

Fryshuset i Stockholm beskriver ungdommene som har få formelle meritter, svake nettverk og ingen arbeidserfaring. Deres tilnæringsmetode tar derfor utgangspunkt i at alle mennesker har styrker og man velger derfor å ta utgangspunkt i dem. Unga in har ikke en fast metodikk, men jobber med å finne en måte å nærme seg unge som står utenfor

skole og arbeid på. Det beskrives som en god støtte å tilhøre Fryshusets miljø som baserer seg på verdiene:

«Oppmuntring, tillit, ansvar og kunnskap bygger på selvfølelse og løfter fram menneskenes iboende kraft.»

4.6.3 Samarbeid mellom offentlige instanser

Alle de prosjektene vi har valgt ut til vårt temahefte «Inspirasjon for inkludering» har i sin metodikk satset vesentlig på utvikling av samarbeid mellom sentrale aktører. Ofte vil et utgangspunkt være at det lokalt er mange aktører som er involvert i arbeidet. En viktig erfaring er at det eksisterer mye god faglighet og mange som har et stort engasjement for denne gruppen unge, men at samarbeid og koordinering ikke fungerer godt nok. Først og fremst vil det være behov for å vite hvem som gjør hva og deretter få disse aktørene til å virke sammen.

I rapporten «Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa» (Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen og Myndigheten för Skolutveckling (2007), nevnes noen sentrale forutsetninger for samarbeid; *styring, struktur, kultur og samsyn*. For å få til et velfungerende samarbeid kreves tydelig styring på alle ledernivåer. Spesielt fremheves forankring i det øverste politiske og administrative nivået i kommunen for å få til klar ansvarsfordeling, koordinert oppfølging og analyse av samarbeid og resultater.

Samsyn er ikke det samme som å viske ut forskjellene mellom samhandlende aktører, men handler om tillit mellom profesjonelle aktører som har et felles bilde av utfordringene. Den kanskje største utfordringen kommer som følge av *strukturelle forskjeller*. Det viser til forskjellige regelsystemer, budsjetter, ansvarsområder og administrative grenseoppganger.

Det vil også være en utfordring at de forskjellige aktørene påvirkes av forskjellige *kulturer*. Kultur bestemmes av måten man oppfatter ting på, hva slags språk man bruker, forskjellige utdanningsbakgrunner og forskjellige regelverk. En forståelse for hvordan vi bruker språket forskjellig og at ord gis forskjellig mening, gir et godt grunnlag for samhandling.

I Fokus 08 fra Ungdomsstyrelsen (2008) er det beskrevet hvordan roller og ansvar overfor ungdommene er oppdelt og der ungdom altfor ofte havner «mellom stolene». «En dør inn» er et begrep som beskriver en enkelt vei inn for ungdommene og der de forskjellige aktørene er representert bak denne døren.

Arbeidet med utsatte unge utenfor skole og arbeidsliv bør møtes av offentlige instanser som samarbeider. Dette har Ungdomsstyrelsen påpekt i flere rapporter. Som følge av dette ble det i 2007 etablert ni forskjellige

Navigatorcentrum, der hensikten har vært å samle offentlige organer for å få til raskere og mer helhetlig innsats overfor unge arbeidsledige. Alle Navigatorcentrum fungerer sammen i et nasjonalt nettverk.

ARENAN i Västerås er et av disse navigatorcentrum som har utviklet seg og blitt en permanent drevet organisasjon. De har samarbeid som et av de viktige elementene i sin metodikk og samarbeider bredt på lokalt nivå med blant annet grunnskole, gymnasiet, yrkesveiledere, sosialtjenester, andre ungdomsprosjekter, arbeidsgivere osv. Gjennom grundig kartlegging av den enkelte unge lager ARENAN individuelle handlingsplaner, som gir grunnlag for å få til et best mulig opplegg for den enkelte unge. En aktiv bruk av mentorer på arbeidsplasser der ungdom får tilbud og et nært samarbeid med disse, er én av mange måter ARENAN samhandler praktisk på.

I Danmark har prosjektet «I gang» et tilbud til unge gravide og sårbarere mødre under 25 år. Dette er unge kvinner uten jobb eller utdanning og med en øket risiko for ikke å kunne fullføre utdanning eller stå i en arbeidssituasjon. Prosjektet bygger på noen helt grunnleggende metodemessige prinsipper som

- Tverrfaglighet
- Helhetsorientering
- Profesjonell rådgivning i kombinasjon med frivillig innsats
- Individuell rådgivning kombinert med gruppe- og undervisningsforløp

Også i prosjektet «High Five», der målgruppen er unge «der ikke af sig selv kan komme i job eller uddannelse grundet deres kriminalitet», fremheves konstruktivt samarbeid med offentlige instanser som kommuner, politi, kriminalomsorg og næringsliv som en nødvendig forutsetning for å få til gode resultater.

4.7 Forutsetninger for å lykkes i prosjektet

4.7.1 *Universelle kontra målrettede tiltak*

I Nordisk Ministerråds rapport «Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys (2010:570) fremkommer det at universelle satsinger i liten grad fanger opp forskjeller i behov og utfordringer i denne sammensatte ungdomsgruppen. I tillegg fremheves det i analysen at det synes å eksistere for lite kunnskap om hvilke tiltak som

fungerer og også hvilke enkeltstående tiltak i videregående opplæring som har effekt på å motvirke frafall. Dessverre er det også slik at mange tiltak som iverksettes lever så kort tid, at det er vanskelig å påvise effekter.

Her ligger antagelig også mye av svaret på hvorfor det etableres så mange lokale, mindre prosjekter: Det eksisterer udekkede behov for å møte ungdom med tilpassede løsninger som standardtilbudet fra myndighetene ikke klarer å fange opp. En norsk fylkesrådmann uttrykte seg selvkritisk på denne måten: «det er nok slik at standardskolen, med sine standardpedagoger og standardundervisning, ikke klarer å gi fullgode tilbud til ungdom som ikke klarer å gjøre seg bruk av dette standardtilbudet.»

Der det offentlige hjelpeapparatet kan komme til kort, kan mindre prosjekter prøve ut nye måter å jobbe med disse unge på. På den annen side kan det være grunn til å frykte at et stort antall prosjekter kan fungere som en sovepute ved at man kan vise til forskjellige prosjekter som er satt i gang for å høste erfaring og læring fra.

De unge det her er snakk om, utgjør en heterogen gruppe som ikke kan nås med en enkelt metode. Noen vil ha et langt stykke å gå for å motiveres og kvalifiseres for videre skolegang eller arbeid. De har behov for mer ressurskrevende og selektive innsatser, mens for andre holder det med mer generelle korte tiltak. Det vil derfor være behov for å utvikle et mangfold av tilbud, noe som kommer tydelig frem når man ser det nordiske prosjektlandskapet i et metaperspektiv. Felles for alle tilbudene er imidlertid at det krever voksne som går foran, viser vei og byr på interesse, forståelse, vilje til å stå i konflikter og engasjement.

4.7.2 Hva er felles?

Nordens Välfärdscenters utvalg av prosjekter til heftet «Inspiration för inkludering» ble til i samarbeid med prosjekt drivere i hvert av de nordiske landene.

I vårt arbeid med å lage en oversikt over «God praksis»-eksempler fra Norden, har vi sett at samtlige tiltak ser ut til å ha noe felles: de er designet for å være et supplement til de generelle skole- og arbeidsmarkeds tiltakene, de søker å gi de unge troen på seg selv, oppleve å ha voksne som bryr seg og setter grenser, tilhøre et fellesskap; de bruker praksis som innfallsport til teori, de veileder for å finne ut hva de ønsker å bli i livet og de gir bistand til å gå skritt for skritt i den retningen.

Ungdomsstyrelsens rapport «Fokus 05» (2005) peker på at «utbildning verkar vara den primära arbetslöshetsåtgärden för unga». Det er et utgangspunkt vi har diskutert gjentatte ganger i denne rapporten; kompetanse er den viktigste enkeltfaktoren for å få innpass på arbeidsmar-

kedet. Etableringen på arbeidsmarkedet starter derfor i skolen. Fra mange hold er den dårlige koblingen mellom skolens tilbud og arbeidslivet problematisert. Dette har prosjektet «Jobba i Västerås» tatt på alvor og bidratt til at lokalt næringsliv i større grad får påvirke studieretninger i skolen. Tilbudet fra skolen innrettes i økende grad etter hva næringslivet har behov for.

Som ledd i arbeidet med å identifisere noen betingelser for at prosjekter skal kunne virke, har vi funnet frem til forskeren C. Jerald (2007), som har sett nærmere på betingelser for å motvirke frafall i skolen og foreslått følgende viktige punkter:

- Sterk individuell støtte og oppfølging
- Sterke relasjoner til voksen rådgiver med høy oppmerksomhet mot eleven
- Systematisk overvåking og identifikasjon av risikofaktorer som kan påvirkes
- Formidling av spesifikke problemløsningsstrategier
- Hyppig kommunikasjon med foreldre og støtte til foreldre
- Samarbeid mellom skole, familie og kommune om utdanningsforløp
- Sterkt fokus på frafallsproblematikk i skolen

4.7.3 Individuell støtte

Vi mener at mange av disse punktene kan overføres til prosjekter rettet inn mot ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv. Spesielt individuell støtte og oppfølging, i kombinasjon med at voksne rådgivere med kompetanse retter særlig oppmerksomhet mot den unge, er sentrale punkter og noe samtlige prosjekt drivere som vi har vært i kontakt med, understreker. Ved ARENAN i Västerås har man «brinnande intresse för unga» som et krav til dem som skal jobbe der.

4.7.4 De unges egen stemme

Fokus 05 fra Ungdomsstyrelsen konkluderer med at «Arbetsmarknadsåtgärderna ... inte är anpassade efter ungas behov». Nettopp dette er gjennomgående trekk i de prosjektene vi har valgt ut. De tar de unges egne ønsker og behov på alvor og inkluderer denne informasjonen i tilbudet til den unge. Det tilbys en eller annen form for skoletilknytning ved at man får noe undervisning i enkelte fag, det jobbes med motivering for å ferdigstille skole, ungdommens egne kvaliteter brukes aktivt og målsettingene er ofte ferdigstillelse av skole. Arbeidspraksis på områder

som ungdommen selv har ønske om, brukes i kombinasjon med individuelt tilpasset opplæring.

I «God praksis»-eksemplene understrekes betydningen av å lytte til de unges stemme. Ved siden av å ha et brennende engasjement for målgruppen, utvikles alternative løsninger sammen med ungdommene. Ved det norske Arbeidsinstituttet brukes de unges fremtidsdrømmer som grunnlag for å utvikle en karriereplan, og konkrete tiltak blir utformet av ungdommen selv. Dette skaper eierskap og ansvarliggjøring.

I det islandske prosjektet «Aktiveringsbruene» avsluttes alle kurs med at samtlige kursdeltakere får ansvar for å lage sitt eget personlige mål og en plan for hvordan dette skal oppnås.

Tilbud til ungdom bør ikke være statiske i formen. De må kontinuerlig utvikles, ungdom må selv bli brukt som kilde til utformingen av tilbudet, de må ta ungdommen på alvor og vise respekt for de unges meninger, kreativitet og ansvarlighet.

Mange prosjekter kan se ut til å ha knekt «koden», og de kan synes å lykkes langt på vei med sitt arbeid overfor de unge. Selv om resultatene virker lovende og gode, har mange prosjekter relativt korte liv og danner derved ikke grunnlag for systematisk erfaringslæring og fortsatt gode resultater. Med bedre og mer systematiske evalueringer kan de bli tatt vare på og danne grunnlag for fortsatt læring, utvikling og forbedring. Det bør fortrinnsvis være evalueringer der en har kontrollgrupper. Det er nødvendig for at erfaringene fra prosjektene skal kunne ha overføringsverdi til andre.

Danmark har med sine produksjonsskoler og erhvervsgrunnutdanning institusjonalisert nasjonale tilbud til ungdom som ikke er i skole eller arbeid. Svært mange prosjekt drivere opplyser at de har hentet betydelig inspirasjon og læring fra det danske systemet. I vår oversikt er tre av prosjektene tydelige på at danske produksjonsskoler har vært en vesentlig inspirasjonskilde:

- Ungt fólk til athafna (UFA) – fyrir unga fólkid og framtíðina! (Island)
- SVEPS i Finland
- Arbeidsinstituttet i Norge

I det *islandske UFA-prosjektet* er målet å gi tilbud som stemmer overens med individets behov. Man tenker seg at dette gir et bedre grunnlag for å gjennomføre skole og derved skaffe seg jobb. Det er tett samarbeid med veiledere, der det tas beslutninger om hva som passer den enkelte best. UFA er et initiativ fra Sosialdepartementet på Island og ble lansert i januar 2010 for å motvirke den raskt voksende arbeidsløsheten. Det tilbys

et bredt spekter av arbeidsmarkedstiltak, utdanningstiltak, arbeidstrening og selvforsterkende tiltak. Se avsnitt 3.5.

SVEPS (Finland) er ungdomsverksteder der ungdom får kombinere praktisk arbeid og skole. Individuell trening, veiledning av unge med særskilte behov, misbruksproblematikk og sosial læring er noen av fokusområdene. I MAST-prosjektet jobber man for å utvikle bedre retningslinjer for yrkesskoler, ungdomsverksteder og andre som veileder ungdom. Se avsnitt 3.4.

Ved Arbeidsinstituttet i Norge kombinerer man arbeidspraksis med skole. Målsettingen er å avklare og motivere til utdanning og arbeid. Det går gjennom god kartlegging, der ungdommens egen stemme tillegges stor vekt. Målet er videre å bidra til at den unge får et tydeligere bilde av egne mål for livet. Det lages en plan for hvordan ungdommen skal realisere disse målene og jobbes med å forsterke den enkeltes egen refleksjonsstyrke. Ved Arbeidsinstituttet prøver ungdommene ut sine tanker om hva de ønsker å arbeide med i fremtiden og får anledning til å prøve og feile. God voksenoppfølging, der alle voksne har en felles teoretisk plattform kalt Appreciative Inquiry (AI), gir en god plattform for at de unge skal bli møtt av voksne som bærer på samsyn og felles struktur- og kulturplattform.

4.7.5 Kartlegging

Alle de prosjektene vi har sett nærmere på, betoner viktigheten av kartlegging. Det er utviklet forskjellig type verktøy i de forskjellige prosjektene. Felles er at kartleggingen dreier seg om å få en oversikt over den unges individuelle ståsted, bakgrunn, tidligere erfaringer med skole, ferdigheter, ønsker og drømmer, familieforhold osv.

Mange prosjekter understreker at det er viktig å ha fokus på potensialet i hver ungdom. Det ligger en mulig gevinst ved både å fremheve de positive egenskapene og mulighetene i den enkelte unge, forsterke disse gjennom gode mestringsopplevelser og derved bidra til å øke den unges selvfølelse.

I en kartleggingsprosess er den unges egen medvirkning selvfølgelig viktig.

4.7.6 Kompetanse

Alle prosjekter vi har fått kjennskap til beskriver de voksnes egenskaper og kompetanse som en av de viktigste faktorene for å få resultater. Arbeid med de unge i prosjekter krever at man kommer tett på dem, ikke bare i mindre perioder av dagen, men ofte i lange dager. Man må følge de unges «ups and downs», tåle å stå i konflikter, takle og mestre aggresjo-

ner og sorg, se og være med på mestringsopplevelser og hjelpe med å takle nederlag, sette grenser og feire seire sammen. Et slikt arbeid vil kunne være både fantastisk givende, men også fylt av opplevelser av å ikke få det til.

Mange ungdommer som er marginaliserte har manglende tillit til voksenpersoner og har mange nederlag bak seg. De voksne som jobber med de unge må være til å stole på og de må kunne bidra til å markere ut selv den minste seier.

Mange prosjekter har valgt å utdanne sitt personale i forskjellige former for selvforsterkende veiledningsmetoder. Ved at de voksne har en felles kompetanse, utvikler de også felles språk og fungerer mer entydig overfor de unge.

Spesielt de finske prosjektene vi har sett på, betoner sterkt viktigheten av å kompetanseheve de ansatte for å skape et enda bedre tilbud til de unge. I tillegg til det «brinnende intresset» for de unge, som ARENAN fremhever, er de voksnes kompetanse en avgjørende faktor.

4.7.7 Gode alternativer

Svært mange tilbud til unge utenfor skole og arbeid er lokale, tilpassede og målgruppeorienterte tiltak. De fungerer som gode suppleringer eller alternativer til de offentlige tilbudene der disse blir for standardiserte. Hovedproblemet, som vi har vært inne på, er at de har en tendens til å vare kort tid og at de er små i volum.

Gode alternativer kan være når departementer eller direktorater selv tar initiativ til å iverksette lokalt forankrede prosjekter bygget over samme grunnidé og over samme tidsintervall på flere steder samtidig. På den måten kan man systematisk prøve ut metoder, opprette nettverk der man kan møtes for å drøfte erfaringer og dele kunnskap og gjøre sammenlignende evalueringer. Erfaringene kan samles og publiseres nasjonalt, og slik sett viderebringe læringseffekter til andre som skal starte prosjekter, eller bruke erfaringslæringen til å foreslå endringer eller utviklingstiltak i nasjonale generelle tiltak. Et godt eksempel på dette er det norske LOS-prosjektet fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, der ansatte «loser» skal være tett på utvalgte utsatte unge og følge dem gjennom skole, behandlingsapparat og arbeidsliv. I denne satsingen velger man ut en rekke kommuner spredt utover landet, stimulerer med midler og en bidrar med en faglig «skisse» til hvordan prosjektene bør jobbe. Den lokale friheten til å finne form og innhold er allikevel stor. På den måten gir man rom for kreativitet og mang-

fold. Satsingen blir fulgt nøye av forskere, og resultatene blir presentert både underveis og ved prosjektslutt.

Et annet godt eksempel er «Praksissenter med mentor», en ordning den danske Arbeidsmarkedsstyrelsen har initiert. Dette er en ordning der unge arbeidsledige får praksis i helt ordinære bedrifter og blir fulgt opp av voksne mentorer. Disse er vanlige ansatte med interesse for å følge opp ungdommene og fungerer som veivisere for å lære de unge å mestre arbeidslivets krav. Som et ekstra incentiv til arbeidsplassen følger det med penger til bedriften for hver enkelt ungdom bedriften tar ansvar for.

Tilsvarende metodikk brukes av ARENAN i Västerås, men her uten at det gis spesielle økonomiske incentiver. Engasjementet fra mentorene beskrives som meget stort, og bedrifter som deltar i programmet gir uttrykk for stolthet over å kunne ta et viktig samfunnsansvar. Mentorene blir fulgt opp av ansatte ved ARENAN og får på denne måten anledning til å luften erfaringer og stille viktige spørsmål. Mentorordningen til ARENAN er bare en av mange måter å hjelpe ungdommene på; det er et viktig supplement til andre fremgangsmåter.

Arbeidspraksis²⁵ i ordinære bedrifter er en mye brukt modell fra arbeidsmarkedsmyndighetene i flere nordiske land. I rapporten «Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet», TemaNord 2010:570, kritiseres den norske praksisen for å ha «liten eller ingen effekt». Det stilles innen krav til arbeidsgiver om noen spesiell form for oppfølging. Oppfølgingen fra arbeidsmarkedsmyndighetene blir beskrevet som vilkårlig. Den enkelte unge må selv mestre kravene arbeidslivet stiller. Svært mange unge vil slite med å mestre en slik situasjon uten veiledning.

Mentorordning, med utvalgte dedikerte ansatte, vil derfor kunne bidra med å lære opp den enkelte unge til å mestre praksissituasjonen. Dermed blir positive resultater fra slike myndighetssatsinger viktige bidrag til å kvalitetsforbedre generelle tiltak.

²⁵ Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet , TemaNord 2010:570

4.7.8 Foreldre

Slik Gerald (2007) har beskrevet, er foreldresamarbeid viktig. Mange unge som kommer i kontakt med prosjekter etter tid utenfor skole og arbeid, har bekymrede foreldre rundt seg. Andre har foreldre som har et mer distansert forhold til den unges mangel på skoleprestasjoner og manglende arbeidstilørighet.

Fra en rekke undersøkelser vises det til at foreldre som bryr seg og viser deltakelse i den unges skolearbeid, bidrar til at de unge gjennomfører. Foreldre som distanserer seg og viser liten interesse, bidrar samsvarende til at mange unge ikke viser interesse for skolearbeidet i samme grad. Unge med innvandrerbakgrunn sliter oftere med gjennomføring, noe som forklares med språklige og kulturelle barrierer hos foreldrene og manglende mulighet til å følge sine barns utvikling.

En større grad av samhandling med foreldrene vil kunne bidra til at det utvikles både større engasjement for skolearbeid og øket forståelse for den unges utvikling.

4.7.9 En liste over viktige forutsetninger for gode prosjekter

På bakgrunn av den foregående diskusjonen har vi derfor valgt å sette opp en nipunkts liste over forhold som bør være på plass for at prosjektet skal kunne fungere for den enkelte unge, og som inspirasjon og læring for andre:

1. Grundig kartlegging av den unges historikk og kompetanse. En slik kartlegging bør inneholde et helhetsbilde av personens livssituasjon om bosted, psykisk og fysisk helse, daglige rutiner, tidligere kontakt med myndigheter, familiesituasjon og relasjoner for øvrig
2. Den unges medvirkning, spesielt i egen handlingsplan. Sikrer eierskap til utviklingsplanen og gjør at den unge får ta ansvar for egen utvikling. Lytte til – og ta den unge på alvor
3. Sterk individuell støtte og oppfølging fra voksne med kompetanse, som tydelig viser at de bryr seg, som setter grenser, er støttende og oppmuntrer til mestring. I tillegg betones viktigheten av å «feire» det den enkelte unge klarer sammen
4. Voksne som har kompetanse om veiledning, gjerne en grunnleggende felles kompetanse i sitt veiledningsarbeid
5. Fleksibilitet med hensyn til løsninger som er tilpasset den enkeltes behov
6. Hyppig kommunikasjon omkring spesifikke løsningsstrategier

7. Voksne i systemet med god oversikt over virksomheter og mulige praksisplasser. Samarbeid mellom prosjekt, videregående skole, næringsliv, familie og kommune med fokus på utdanningsprosesser og arbeidsliv
8. Hyppig kommunikasjon med foreldre og støtte til foreldre
9. Systematisk evaluering av gjennomføring og resultater, fortrinnsvis med sammenligningsalternativer eller kontrollgrupper

4.8 Velferdsteknologi

Nordens Velfærdscenter har viet spesiell interesse for moderne teknologi som en ressurs og supplement til arbeidet med inkludering av marginaliserte unge. En vesentlig årsak til frafall i skolen er uoppdagede lese- og skrivevansker, som igjen gir kunnskapsbrist og øker frafallet fra skolen.

Med all den kunnskap som eksisterer i dag er det et stort paradoks at så altfor mange ikke får nødvendig hjelp. Ny IT-teknologi og nye smarttelefoner osv. kan gjøre hverdagen betydelig enklere for mange unge. Teknologien er ikke-stigmatiserende, smarttelefoner kan tas med overalt og tilgjengelig programvare er ikke spesielt kostbar.

For unge med diagnosen ADHD vil en smarttelefon kunne bidra til bedre struktur i hverdagen ved aktivt å bruke kalenderfunksjoner som varsler om hendelser. GPS er blitt en standardfunksjon og kan være viktig for personer som har problemer med å orientere seg. Telefoner med tidsplanlegging, påminnelser om alt fra medisiner, tid til møter og andre avtaler osv., kan gjøre hverdagen enklere.

Vi har ikke «god praksis»-eksempler relatert til velferdsteknologi. Vi ønsker likevel å fremheve mulighetene til bruk av IKT for å bidra til økt leselyst og lærelyst, og fordi det ligger store muligheter for å gjøre folk mer selvhjulpne, bidra til å fullføre skolen og få en plass i arbeidslivet.

Nye prosjekter som innrettes for å inkludere unge bør ta i bruk denne typen ny teknologi i tillegg til de øvrige tilbudene prosjektene kan by på.

Referanseliste

- Arbets- og velferdsdirektoratet (NAV) (2009): Ingen kan alt, alle kan noe
- Audas, R. & J. Willms (2001): Engagement and Dropping out of School. A Life Course Perspective. Human Resources Development
- Aina Winsvold & Sturla Falck:(2005:11):NOVA Notat 5/11. Modeller for å sikre medbestemmelse og medinnflytelse blant utsatte ungdomsgrupper
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009): Oppsøkende og utadrettet arbeid overfor ungdom utenfor opplæring og arbeidsliv
- Barne-, likestillings- og inkluderingdepartementet (2010): Veier tilbake til skole og jobb. Eksempler fra arbeid med ungdom i 8 kommuner og bydeler
- Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): Det magiske øyeblikket. Hvordan komme i kontakt med ungdom som sliter
- Hammer et al (2003): Provider Absence in Schools and Health Clinics
- Ivar Frønes & Halvor Strømme (2010): Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet
- Nilsson & Wadeskog (2008): En framgångsrik insats kring barn och unga i riskzon
- Nordens Välfärdscenter(2010): Fokus på Välfärdsteknologi och ADHD
- Nordens Välfärdscenter (2011): Inspiration för inkludering
- Nordisk Ministerråd (TemaNord 2010:570): Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys
- OECD (2010): Jobs for Youth. Off to a good start?
- Olofsson & Panican (red) (2008): Ungdomars väg från skola till arbetsliv – Nordiska erfarenheter
- Politiken (2011): «EU er ved at tabe en generation»
- Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen og Myndigheten för Skolutveckling(2007): Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa
- Raaum m.fl. (2005): An application of a prospect-based Concept of Social Exclusion. Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo, Memorandum nr. 13. ISS 0801-1117
- Socialdepartementet (SOU2009:92): Statens offentliga utredningar. Se medborgarna – för bättre offentlig service
- SOU (2005:2): Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar a Storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal
- Svensson og Husebye (2003): Oppsøkende tjenester
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008): En dörr in. En gemensam ingång för arbetssökande
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2011:1): Unga som varken arbetar eller studerar – hur många är de och vad gör de?
- Temagruppen Unga i arbetslivet(2011:2): Det lönar sig. En analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential
- Temagruppen Unga i Arbetslivet (2010:3): Unga som är utanför arbetsmarknaden
- Thrana m.fl., (2009): «Hverdagsliv og drømmer», Nordlandsforskning

Ungdomsstyrelsen(2005): FOKUS 05. En analys av ungas etablering och egenförsörjning

Ungdomsstyrelsen (2009:7): FOKUS 09. Metoder för att bryta ungas utanförskap – exempel från Europa

Ungdomsstyrelsen (2009:11): Vägarna in. Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal

WHO: Rapid Assesment & Response, metode for Hurtig Kartlegging og Handling

5. Unga som står långt från arbetsmarknaden

I det här kapitlet beskrivs situationen för de grupper av unga som står extra långt från arbetsmarknaden. I kapitel 6 beskrivs sysselsättning och arbetslöshet för unga mer generellt. Dessa två ämnen och kapitel hör ihop. Ju högre arbetslösheten är för unga över lag, desto tuffare blir det för de svagaste grupperna att få arbete.

Ungdomar som inte uppnår en gymnasie/yrkesskoleexamen²⁶ är mer utsatta för att hamna i arbetslöshet och utanförskap. Så är det också för en del ungdomar med utländsk härkomst, unga med funktionsnedsättning med olika typer av missbruksproblem och/eller med kriminell bakgrund. För unga som får förtidspension (i Sverige numer Sjuk- eller aktivitetsersättning), minskar chanserna för återgång till arbetsmarknaden avsevärt.

5.1 Sammanfattning

- Mellan 2–5 procent av alla arbetslösa ungdomar i åldern 15–24 år är långtidsarbetslösa. Det vill säga att de varit arbetslösa i minst ett år. Det motsvarar cirka 2,5 promille av hela åldersgruppen i Norge och cirka 25 promille i Finland
- Mellan 8–9 procent (Sverige och Finland) och 20–25 procent (Island och Norge) av ungdomskullarna har inte genomfört gymnasiet/vidaregående skole med fullständiga betyg/examen
- Cirka 5–6 procent (Danmark, Island, Norge) och 8–9 procent (Finland och Sverige) av samma ungdomskullar varken arbetar, studerar eller praktiserar (NEET)²⁷

²⁶ Förhållandena varierar mellan länderna för vad som räknas vara en slutförd gymnasie-/yrkesskoleutbildning efter grundskolan. I Sverige krävs det att eleven har slutfört ett visst antal utvalda kurser med lägst betyget godkänt. I Finland och Norge så ska eleverna klara ett så kallat examensprov det sista de gör på utbildningen.

²⁷ Not in Education, Employment or Training.

- Ungefær 2–3 procent av alla unga i åldern 20–34 år mottar förtidspension. Andelen är högst på Island (cirka 3 procent) och i Sverige (cirka 2,5 procent). Andelen unga på den här typen av ersättning ökar. Psykisk ohälsa är den främsta orsaken
- Unga med *försörjningsstöd* (tidigare kallat socialbidrag) har ökat efter den ekonomiska krisen. I Danmark, Finland och Sverige ligger andelen unga med försörjningsstöd på 10–12 procent (år 2009). I Norge och på Island är andelen 5–6 procent. Skillnaderna mellan länderna är alltså ganska stora
- *Unga i kriminalitet och/eller med drogmisbruk* är en grupp som står extra långt bort från arbetsmarknaden. Bristfällig skolgång ses som en riskfaktor
- Invandrare eller personer med utländsk härkomst är särskilt utsatta på arbetsmarknaden, bland annat märks det genom att gruppen är överrepresenterad när det kommer till långtidsarbetslöshet. Det drabbar unga så väl som äldre invandrare och personer med utländsk härkomst. I Danmark hoppar hälften av alla unga med invandrarbakgrund av lärlingsutbildningen eftersom de inte kan få tag i lärlingsplatser
- I alla de nordiska länderna arbetar man aktivt för att främja sysselsättningen bland personer med funktionsnedsättning. I Norge har regeringen utformat en sysselsättningsstrategi med särskilt fokus på unga med funktionsnedsättning

5.2 Langtidsledige ungdom og ungdom på (ut)kanten av arbeidsmarkedet

Jo lengre man går arbeidsledig, desto mindre blir sjansene til å komme inn i eller tilbake i arbeid. Det gjelder især for ungdom og unge voksne som har liten eller ingen arbeidserfaring. Det er derfor viktig å vite hvor mange og hvem som går lenge ledige, og hva man gjør for å få dem i arbeid. I dette avsnittet skal vi derfor se på hvor mange av dem som går arbeidsledige lenge.

I OECDs *Jobs for Youth Synteserapport*²⁸ (2010) er det en oversikt over andel langtids ledige unge. Tallene bygger på de Nasjonale Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) som er sammenstilt gjennom blant annet

²⁸ OECD (2010).

Eurostat og OECD. Tall for ungdomsledighet og langtids ledigheter gjengitt i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Ungdomsledighet og ungdom utenfor arbeid og utdanning i nordiske land og OECD. Personer 15–24 år 2000 og 2010. Prosent

	Danmark		Finland		Island		Norge		Sverige		OECD	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Langtids arbeidsledige ¹⁾	2,4	6,0	8,8	7,7	3,9	11,1	1,3	3,8	8,9	6,5	20,1	22,6
Skolefravall ²⁾	9,8	15,8	9,4	9,3	31,8	26,1	-	20,6	8,0	7,9	22,5	15,6
«Ungdom utenfor»/ NEET ³⁾	4,5	5,2	10,4	8,5	4,4	3,0	5,2	5,4	9,0	8,4	13,4	10,9

1) Prosent av arbeidsløse.

2) Personer i alderen 15–24 år som ikke har gjennomført videregående skole/gymnasiet.

3) Verken i arbeid, utdanning eller opptrening (NEET – Not in Employment, Education or Training) Prosent av aldersgruppen.

Kilde: OECD (2010) Jobs for Youth. Scoreboard for youth aged 15–24.

Langtids arbeidsledige ungdom defineres her som personer som oppgir at de har vært arbeidsledige i ett år eller lengre, og som fortsatt søker arbeid og er klar til å ta arbeid. Andelen måles i prosent av alle arbeidsledige ungdommer i alderen 15–24 år (AKU). Tabellen viser for det første at andelen langtidsledige unge er betydelig lavere i alle de nordiske landene enn i gjennomsnitt for alle OECD-landene. Andelen var i 2010 mellom 4–8 prosent av alle ledige ungdommer i de nordiske landene, men 22,5prosent for OECD-landene under ett samme år. Lavest var andelen langtids ledige unge i Norge (cirka 4 prosent) og høyest i Finland (nær 8 prosent). Det svarer til mellom 2,5 promille (Norge) og cirka 25 promille (Finland) av hele ungdomskullene i alderen 15–24 år. Forskjellene var større i år 2000.

Ungdom som ikke fullfører videregående skole/gymnasiet med bestått eksamen er de som har størst risiko for å bli arbeidsløse. De har også dårligst sjanser til å få varig innpass og fotfeste i arbeidslivet. I tabell 5.1 er frafallet målt som andelen (prosent) av 15–24-åringene som ikke har fullført videregående skole/gymnasiet med bestått eksamen/betyg. Det er her ikke tatt hensyn til at noen av disse likevel kanskje kan fullføre videregående skole senere. Tabellen viser at skolefrafallet har vært og er størst i Island, med henholdsvis en tredjedel frafall i 2000 og en fjerdedel frafall i 2010. Frafaller er også høyt i Norge med cirka en femtedel frafall/ikke fullført videregående utdanning i 2010. Det er høyere enn gjennomsnittet for alle OECD-land (16 prosent i 2010). I de andre tre nordiske landene er frafallet/ ikke-fullføringen lavere, målt på denne måten: mellom 8–12 prosent frafall og lavest i Sverige og Finland med 8–

9 prosent frafall / ikke-fullføring. I kapittel 2 ser vi nærmere på dette, og måler det på en litt annen måte: Nemlig ved hvor mange/hvor stor andel av de som har begynt på videregående skole/gymnasiet som ikke har fullført med avsluttende og bestått eksamen i løpet av fem år.

Den kanskje mest utsatte eller marginale gruppen i tabell 5.1 er målt som ungdom som oppgir at de *verken er i arbeid, utdanning eller annen opptrening (NEET)*. For alle OECD-landene under ett så oppga 11 prosent av alle de unge mellom 15–24 år at dette var tilfellet i 2010 (13 prosent i 2000). Med andre ord oppgir mer enn 1 av 10 unge i OECD-landene at de for tiden ikke beskjeftiger seg med noen ting som har med læring, opptrening eller arbeid å gjøre. Dette er unge mennesker hvorav mange risikerer å bli «left behind» i store deler av sitt voksne liv. Noen inngår imidlertid også som registrerte arbeidsløse og mottar tiltak/åtgärder via den offentlige arbeidsformidlingen. En del av disse (cirka halvparten) kommer i arbeid senere. Se kapittel 7.

Andelene «NEET-ungdommer» er stort sett lavere i de nordiske landene enn i mange andre OECD-land, men også her er det stor grunn til bekymring. I *Sverige* og *Finland* oppgir nærmere 1 av 10 unge at dette er situasjonen for dem. I Danmark, Island og Norge er de tilsvarende andelene noe lavere – cirka 5–6 prosent av ungdomskullene «utenfor» utdanning og arbeid og lignende.

Hvem er så disse langtidsledige unge og «unge utenfor» arbeid, utdanning og opplæring? Vi ser litt nærmere på dette i avsnittene som følger etter dette. OECD trekker fram følgende grupper:

- Ungdom med liten utdanning/kort skolegang
- Ungdom som ikke gjennomfører videregående skole (gymnasiet) med (bestått) eksamen
- Ungdom fra en del ikke-vestlige innvanderland/foreldre fra ikke-vestlige land
- Ungdom med foreldre med lav utdanning, arbeidsløshet og trygd/sosialhjelp
- Ungdom med funksjonshemming/varige helsemessige og/eller sosiale problemer

OECD finner også at slike «disadvantages» er kumulative, det vil si at flere av de nevnte forholdene/faktorene summerer seg opp og forsterker hverandre blant dem «som er utenfor».

Se også kapittel 2 om gjennomføring og frafall i videregående utdanning/ gymnasium.

5.3 Unga utanför utbildning och arbete

I den norska rapporten *Young and Out* utreds skillnaderna mellan begreppen marginalisering och exkludering. I rapporten definieras en person som *socialt exkluderad* om han eller hon för tillfället befinner sig utanför arbete och skola samt att sannolikheten för fortsatt utanförskap är stor (ett tillstånd/situation).²⁹ *Marginalisering* definieras som att en individ tappar fotfästet från fler arenor samtidigt, så som arbetsmarknaden, det sociala nätverket, det politiska och kulturella livet (en process).

Vad händer med de som hamnar utanför arbete och studier? Forskning om unga och utanförskap visar att unga som exkluderas från att ta en aktiv roll i samhället ganska snabbt påverkas negativt. En del menar dock att ungdomars utanförskap inte är så allvarligt och att de snabbt kan återgå till social och samhällelig delaktighet efter en tids utanförskap. Ny forskning tyder på att det här kan stämma, men det är viktigt att utanförskapet inte blir långvarigt. För de allra flesta tonåringar som tillbringar upp till ett år utanför studier och arbetsmarknad är risken ännu minimal för mer långvarig social exkludering. När tiden däremot går över ett år ökar dock risken markant.³⁰

Slutsatserna i studien *Young and Out*, som undersöker norska förhållanden, stödjer slutsatserna i flera tidigare brittiska undersökningar. Familjebakgrund, och i och med det social tillhörighet och inställning till studier, anses ha en mycket stor inverkan på sannolikheten för att bli socialt exkluderad. Tonåringar från familjer med högre utbildning eller ekonomiskt välmående löper i stort sett noll risk för exkludering. För barn från mer socialt utsatta familjer, inkluderat familjer som är första generationens invandrare, föreligger en långt större risk för att hamna utanför arbete och skola någon gång i livet.

Myndigheten Ungdomsstyrelsen har i flera år arbetat med att uppmärksamma frågan om unga i utanförskap i Sverige. 2010 startades det Europeiska Socialfonds-projektet *Temagruppen Unga i arbetslivet*³¹ där Ungdomsstyrelsen har en aktiv roll. 2011 gav de ut rapporten *Unga som varken arbetar eller studerar*. Temagruppen har bland annat arbetat fram en ny metod för att kartlägga och beskriva de ungdomar som hamnar i utanförskap från arbete och studier. Temagruppens material visar att gruppen unga (16–25 år) som varken arbetade eller studerade ökade

²⁹ Young and Out (2005)

³⁰ Young and Out (2005)

³¹ Läs mer på www.temaunga.se

med 5,8 procent i och med den ekonomiska krisen. År 2007 omfattade gruppen 85 000 individer och år 2008 var siffran hela 102 000. Tema-gruppen skiljer mellan yngre och äldre ungdomar då det är stora skillnader i gruppernas respektive livssituation. I rapporten *Unga som varken arbetar eller studerar* dras slutsatsen att andelen unga i utanförskap är påtagligt större i den äldre gruppen (20–25 år) än i den yngre gruppen (16–19 år). År 2008 var cirka 12 procent av den äldre ungdomsgruppen i utanförskap medan motsvarande siffra för den yngre gruppen var cirka 4 procent.³²

Alla nordiska länder vill öka uppföljningen av unga för att minska risken för att ungdomar hamnar i utanförskap. Det här gäller särskilt unga som inte gått färdigt gymnasiet (vidaregående utbildning). I flera av länderna läggs det här ansvaret på de ungas hemkommuner eller landsting (fylkeskommuner och amt). Ett sådant här system för uppföljning kräver tid och resurser för att bygga upp, och det verkar ännu inte fungera helt som det var tänkt.

5.4 Särskilt utsatta grupper

5.4.1 *Vissa invandrargrupper och social tillhörighet*

En betydande andel av personer med utländsk etnisk härkomst är långtidsarbetslösa i de nordiska länderna. Eftersom arbetslöshet leder till sociala problem så blir den etniska aspekten starkt knuten till de problem som vanligtvis kopplas samman med att tillhöra en lägre socialklass och bo och växa upp i utanförskapsområden. Forskning pekar på att det är stor skillnad för risken för framtida socialt utanförskap beroende på var man vuxit upp, i vilken familj och hur omgivningen sett ut.³³

Många ungdomar med invandrarbakgrund möter extra utmaningar på arbetsmarknaden. De har ofta lägre sysselsättning, högre arbetslöshet, lägre lön och mer oklara och sämre anställningsförhållanden. Invandrare som grupp är emellertid mycket heterogen. Möjligheterna för att ta sig in på arbetsmarknaden skiljer sig beroende av om man tillhör första eller andra generationens invandrare, om man invandrat som

³² Unga som varken arbetar eller studerar (2011)

³³ Audit Commission (2010).

flykting från ett krigsdrabbat land eller om man migrerat för ett välbetalt jobberbjudande.

Invandrare brottas ändå med vissa gemensamma problem. Många saknar eller har bristande kunskaper i det nya språket och kulturen. De kan ha svårighet med att få arbetslivserfarenhet och utbildningar från utlandet erkända och många tvingas söka sig till låglöneyrken utanför sitt kompetensområde och intresse. Invandrare saknar ofta det nätverk som infödda har och när en stor del av tillsättningen av nya jobb sker informellt så är det en tydlig nackdel för personer med invandrarbakgrund.

OECD har studerat invandrade personers situation på arbetsmarknaden i bland annat Danmark, Norge och Sverige.³⁴ Även om det finns likheter för invandrare i alla de nordiska länderna så finns det också olikheter mellan länderna. I OECD:s studier pekas huvudproblem och utmaningar ut för respektive land. OECD konstaterar att det är svårare för invandrare att ta sig fram på arbetsmarknaden än för infödda i samtliga tre undersökta länder. Vidare betonar de att lönesubventionering verkar vara ett effektivt sätt för att hjälpa invandrare i arbete (Norge och Danmark), men som kan nyttjas i långt större grad. I Danmark lyfts fram som ett land med särskilt stora problem med integrationen mellan infödda danskar och invandrare i jämförelse med andra OECD-länder. I Danmark drabbas även andra generationens invandrare hårt. Det visar sig bland annat genom att många har svårt att få lärlingsplatser vilket sedermera leder till att en del unga hoppar av sina utbildningar. Mer än dubbelt så många andra generationens invandrade ungdomar hoppar av (motsvarande) gymnasial yrkesutbildning i Danmark i jämförelse med övriga ungdomar.

Danmark och Norge har i flera år haft introduktionsprogram för invandrare. Programmen är tre respektive två år långa och innehåller bland annat språkkurser. Sedan 2010 finns ett introduktionsprogram även i Sverige, den så kallade Etableringsreformen.

³⁴ Lemaître (2007), Liebig (2007) och (2009).

5.4.2 Unga med funktionsnedsättning³⁵ och förtidspension

Ungdomar med funktionsnedsättning har det tuffare än många andra att etablera sig på arbetsmarknaden. Bristfälligt stöd och avsaknad av hjälpmedel under skolgången kan leda till extra utmaningar för att klara sig genom grundskolan och gymnasiet. Andelen unga med funktionsnedsättning och akademisk examen är lägre än för unga utan funktionsnedsättning. Arbetslösheten bland unga med funktionsnedsättning är däremot markant högre än för unga utan funktionsnedsättning. Det gäller även för unga med funktionsnedsättning som har högre utbildning, även om förutsättningarna förbättras något i jämförelse med de unga med funktionsnedsättning som inte har det. En del unga med funktionsnedsättning går direkt över till en form av förtidspension (i Sverige så kallad sjuk- eller aktivitetsersättning), när de blir myndiga. Det finns en risk för att de aldrig kommer ut på arbetsmarknaden. Andra börjar en typ av sysselsättning i skyddad verksamhet. Ambitionen i de nordiska länderna är dock att allt fler personer med funktionsnedsättning, unga som vuxna, ska vara en del av den ordinarie arbetsmarknaden. Det gäller också för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Fördomar kan innebära ett extra hinder för unga med funktionsnedsättning som ska söka arbete. I alla de nordiska länderna arbetas det aktivt med att bryta fördomar kring funktionsnedsättning och arbetsliv och arbetsgivare uppmuntras att anställa personer med funktionsnedsättning i högre grad. Mer om det arbete som företas nationellt går att utläsa från de strategiplaner som regeringarna i de nordiska länderna tagit fram för att främja sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning.³⁶ Den norska regeringen har valt att utforma en sysselsättningsstrategi som inriktar sig särskilt på unga personer med funktionsnedsättning.

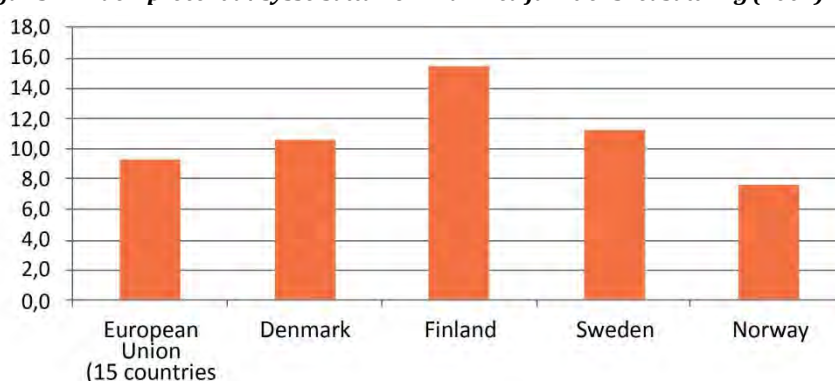
³⁵ Att reda ut begreppen kring funktionsnedsättning är inte helt lätt. I artikel 1 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning står det: «Personer med funktionsnedsättning innefattar bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.» Även om begreppen kan variera lite mellan länderna så finns det en nordisk samsyn att funktionshindret (disability) uppstår i samspelet mellan individens funktionsnedsättning och förutsättningarna i omgivningen.

³⁶ I Danmark Handicap og job – det kan lade sig gøre, i Finland Ett starkt underlag för delaktighet och jämlikhet. Finlands handikappolitiska program. VAMPO 2010-2015, i Norge Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne och i Sverige En strategi för genomförande av funktionshinderpolitiken 2011–2016. Island kommer med en strategi någon gång under 2011/2012.

Eurostat genomförde 2002³⁷ en ad hoc undersökning till LFS (Labour Force Survey),³⁸ som underlag till det europeiska året för personer med funktionsnedsättning 2003.³⁹ Resultaten från undersökningen (Figur 5.1) visar på stora skillnader mellan de nordiska länderna.

Diagram 5.1 visar hur stor andel av unga sysselsatta (16–24 år) som hade en funktionsnedsättning. Talen är från den senaste statistiska tilläggsundersökningen om funktionsnedsättning och arbetsmarknad som genomfördes av Eurostat. Uppgifter för Island saknas.

Figur 5.1 Andel i procent av sysselsatta 16–24 år med funktionsnedsättning (2002)



Källa: Eurostat: Employment of disabled persons (LFS adhoc module 2002) (hlth_empdis). Prevalence percentages of disability by occupation, sex and age group (hlth_db_emocag). Egen bearbetning.

Finland hade den högsta graden av anställning för unga med funktionsnedsättning. Enligt OECD:s undersökning skulle var sjätte till var sjunde sysselsatt ungdom (16–24 år) i Finland ha en funktionsnedsättning. I Norge var andelen avsevärt mycket mindre. Norge hade 2002 den minsta andelen funktionsnedsatta inom gruppen sysselsatta 16–24 år. Sverige, Danmark och EU-medelvärdet hade liknande nivåer av unga med funktionsnedsättning i arbetskraften, mellan 11–13 procent.

I OECD-rapporten *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* analyseras inflödet av personer som blir beviljade ersättning av

³⁷ Funktionsnedsättning definieras olika i olika länder vilket gör att det inte är helt lätt att hitta jämförbar statistik men förhållandena har i stort sett varit konstanta under det senaste decenniet.

³⁸ LFS är den engelska benämningen för AKU (Arbetskraftsundersökningarna).

³⁹ Undersökningen genomfördes genom att sysselsatta personer tillfrågades om de upplevde att de hade begränsningar relaterat till vilken typ av yrke de kunde utföra eller till vilken omfattning de klarade att arbeta, till exempel hel- eller deltid. Respondenterna fick besvara frågorna genom att ange till vilken grad de upplevde dessa begränsningar.

disability benefit, motsvarande förtidspension. I tabell 5.2 ses andelen personer 20–34 år som mottar förtidspension i de nordiska länderna samt inflödet av nya mottagare. Uppgifter för Island saknas.⁴⁰

Tabell 5.2 Unge i alderen 20–34 med tidligpensjon på medisinsk grunnlag i de nordiske land. Forekomst (prevalens) og tilgang (incidens) i henholdsvis 1990 og 2008. Promille av hele alderskohorten

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Forekomst (prevalens)				
1990	12	18	13	15
2008	18	18	20	26
Tilgang (incidens)				
1990	1	2	3	1
2008	5	3	4	3

*Kilde: OECD Sickness, Disability and Work (2010). Egen bearbejding.

Talen för befintliga mottagare och tillväxten av nya mottagare av förtidspension bland unga i Norden kan se låga ut men de utgör ändå grund till bekymring. Under 2008 hade cirka 2–3 procent av alla unga i åldern 20–34 år förtidspension eller motsvarande. På Island var det drygt 3 procent, enligt Valfärdsdepartementet. I alla länderna, med undantag för Finland, har ökningen varit stor och ihållande över tid. Tillväxten sker hos både unga kvinnor och unga män. Psykisk ohälsa är den största och snabbast växande diagnosgruppen bland yngre kvinnor och män.

För de allra flesta unga som hamnar i någon form av förtidspension blir det en permanent situation för resten av livet. Nästan ingen går från förtidspension till arbete i de nordiska länderna. Uppväxtförhållanden och social bakgrund, liksom en historia av arbetslöshet, spelar stor roll för risken att hamna i förtidspensionering. Risken ökar markant om ungdomen har en eller två föräldrar som själva varit försörjda genom bidrag. Ju tidigare i barndomen som en individ utsätts för en situation av bidragsberoende desto större påverkan.⁴¹

5.4.3 Unge med försörjningsstöd

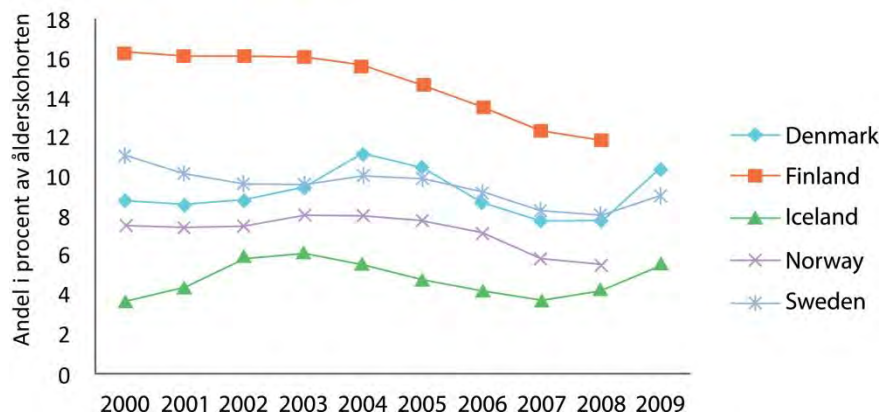
I alla de nordiska länderna har man rätt till ekonomiskt bistånd, så kallat försörjningsstöd (tidigare socialbidrag). Utdelning av försörjningsstöd sker först när alla andra möjligheter till försörjning saknas. I diagram 5.2

⁴⁰ OECD (2010) Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. OECD.

⁴¹ Et liv jeg ikke valgte (2009) s. 17 och 30.

kan vi se andelen unga 18–24 år som mottar försörjningsstöd eller motsvarande i de nordiska länderna.

Figur 5.2 Unga 18-24 år med försörjningsstöd



Källa: Nomesco/Nososco: Recipients of social assistance, percentage of age group after Area, Time and Age group. Egen bearbetning.

Efter 2004/05 skedde en nedgång av andelen unga med försörjningsstöd i samtliga länder. Efter den ekonomiska krisen tycks dock trenden vara den motsatta, andelen ökar. Störst skillnader mellan länderna är det i början av mätperioden och minst i slutet. År 2000 är det 16,3 procent av de finska ungdomarna som har motsvarande försörjningsstöd i motsats till 3,7 procent av de isländska ungdomarna. Finland är det land som betalar ut motsvarande försörjningsstöd till störst andel unga under hela mätperioden, där mottog var åttonde ungdom försörjningsstöd 2008. I Danmark var det bara hälften så många. Hur vanligt det är med försörjningsstöd är starkt kopplat till hur övriga socialförsäkringar är utformade, till exempel vilka krav som ställs för rätten till arbetslöshetsförsäkring.

5.4.4 Drogmissbruk och kriminalitet

För de unga som hamnat i kriminalitet och drogberoende är vägen till ett arbete extra lång. I alla de nordiska länderna finns dock särskilda program för att hjälpa dessa unga tillbaka till ett mer normalt liv och ett arbete. Hindren är många med allt från diskriminering till återfallsbeteende, avsaknad av ett tryggt och uppmuntrande socialt nätverk och svårigheter med sociala och samhälleliga regler.

Frågan är kanske vad som ger vad när det handlar om kriminalitet och arbetslöshet. I rapporten *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år*

2007 diskuteras personers (unga som vuxna) socioekonomiska status och relation till brott. Här lyfts bland annat fram att cirka två tredjedelar av gärningspersonerna och närmare hälften av offren inblandade i dödligt våld antingen var arbetslösa eller förtidspensionerade.⁴² Det här gäller dock för alla åldersgrupper och inte bara för unga.

Ungdomar utsätts i högre grad än andra för kriminalitet och risken för att hamna i kriminalitet är högre. Bristfällig skolgång ses som en riskfaktor för framtida kriminalitet.

Referenslista

- Audit Commission (2010). *Against the odds. Re-engaging young people in education, employment or training*. London: Audit Commission
- Brottsförebyggande rådet (rapport 2008:23): *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*
- FOU 9/2009. *Et liv jeg ikke valgte – om unge uføre i fire fylker*. Kristiansand: Universitetet i Agder och Agderforskning
- Lemaître, Georges (2007): *The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden*. OECD Social, employment and migration working papers No.48
- Liebig, Thomas (2007): *The labour market integration of immigrants in Denmark*. OECD Social, employment and migration working papers No.50
- Liebig, Thomas (2009): *Jobs for immigrants: Labour market integration in Norway*. OECD Social, employment and migration working papers No.94
- Nordens Välfärdscenter (2010). *Fokus på nordisk handikappolitik*
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries*. OECD Publishing
- OECD (2010) *Off to a Good Start? Jobs for Youth*
- Raum, Oddbjørn, Jon Rogstad, Knut Røed og Lars Westlie (2005) *Young and Out: An Application of a Prospects-Based Concept of Social Exclusion*. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- Temagruppen unga i arbetslivet (2011): *Unga som varken arbetar eller studerar. Hur många är de och vad gör de?*

⁴² Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007 S.79 (2008:23).

6. Ungdom med och utan arbete i Norden

I kapitel 5 beskrevs de unga som står allra längst bort från arbetsmarknaden. De är de mest utsatta grupperna med störst risk för framtida exkludering. I kapitel 6 beskrivs och jämförs arbetsmarknadssituationen för unga i de nordiska länderna mer generellt. Vi belyser sysselsättning, arbetslöshet och andel unga i studier. Vi tittar närmare på unga i deltidsarbete och i tidsbegränsade anställningar.

6.1 Sammanfattning

Unga i utbildning

De gymnasiala utbildningssystemen/videregående skole i de nordiska länderna har flera likheter, men också stora skillnader. Andelen studerande har ökat i samtliga nordiska länder under det senaste decenniet. Finland hade högsta andelen personer 15–24 år i utbildning under mätperioden 2000–2009. I alla nordiska länder fanns en större andel unga män än kvinnor som gick på de yrkesinriktade programmen. Yrkesutbildningens organisering på gymnasienivå påverkar jämförbarheten i sysselsättningsstatistiken bland unga i Norden. Den största skillnaden uppstår på grund av systemet med lärlingsutbildning, som ger en ökning av sysselsättningen. Lärlingssystemet är mest utbrett i Danmark men flera länder satsar nu i allt högre grad på utbildning med lärlingsplatser.

Unga i arbete

Sysselsättningsnivån bland ungdomar är högre i samtliga nordiska länder i jämförelse med EU-genomsnittet. Island har haft en mycket hög sysselsättning bland unga fram till 2008 och särskiljer sig från de andra länderna. Det här gäller särskilt den yngre ungdomsgruppen (15–19 år). Sverige och Finland har haft den lägsta sysselsättningsnivån för ungdomar och legat närmast EU-genomsnittet. Efter finanskrisen 2008 skedde en tydlig nedgång i sysselsättningen för unga i samtliga länder.

För ungdomar som studerar kan arbete på deltid eller tidsbegränsade anställningar fungera som en inkörsport till arbetslivet. Förekom-

ten av *deltidsarbete* har ökat för ungdomar under 2000-talets första decennium. I Danmark ökade andelen unga i deltidsarbete mest, från cirka 25 till 40 procent. Omfattningen av deltidsarbete bland unga varierar mellan länderna. Vad gäller de *tidsbegränsade anställningarna* är trenden inte entydig för de nordiska länderna. I Sverige har andelen unga med tidsbestämda kontrakt ökat från cirka 45 procent år 2000 till över 55 procent under 2009. I Finland har trenden varit den motsatta med en minskning av andelen unga i tidsbegränsade kontrakt. Ungefär dubbelt så stor andel unga hade tidsbegränsade kontrakt i Sverige i jämförelse med Norge under 2009.

Unga i arbetslöshet

Arbetslöshetstalet ökade i samtliga nordiska länder efter den ekonomiska krisen, dock var det stora skillnader mellan de nordiska länderna. 2010 låg de flesta nordiska länders arbetslöshet för unga 20–24 år på mellan 10–20 procent. I Norge var nivån 7,6 procent. Sverige och Finland hade den högsta arbetslösheten för ungdomar och den största skillnaden mellan andelen arbetslösa unga och vuxna. Island drabbades hårdast av den ekonomiska krisen arbetslösheten ökade tydligt. I Norge påverkades arbetslöshetstalet för unga och befolkningen i stort endast i mycket begränsad omfattning.

Arbetslöshetstalen från AKU skiljer sig från den på arbetsförmedlingarna registrerade arbetslösheten. De två statistiska redovisningarna uppvisar tal för överlappande grupper. Det är till exempel inte alla som är arbetssökande som registrerat sig vid en arbetsförmedling. Den uppmätta arbetslösheten på Arbetsförmedlingen steg också den efter 2008, men andelen registrerat arbetslösa var betydligt lägre än för AKU. 2010 hade Norge och Danmark den lägsta arbetslösheten (3,5 respektive 4,5 procent). Finland och Island hade den högsta registrerade arbetslösheten på runt 10 procent. I Sverige var 6 procent av 20–24 åringarna registrerat arbetslösa 2010.

6.2 Ord och begrepp i statistiken

Hur gör man egentligen för att ta reda på hur situationen för unga ser ut? Vad är det man mäter och hur? I box 6.1 ges en snabb genomgång av ord och begrepp om arbetslöshet och sysselsättning enligt AKU/LFS. För en mer grundlig genomgång se bilaga 6.1 *Mer om statistik och begrepp – arbetsmarknad*.

Box 6.1 Ord och begrepp om arbetslöshet och sysselsättning enligt AKU/LFS

Sysselsatta

Personer som arbetat minst en timme under mätveckan räknas som sysselsatta enligt AKU/LFS. Här ingår både anställda och egenföretagare.

Sysselsättningsgraden

Sysselsättningsgraden är antalet sysselsatta i en bestämd åldersgrupp, som andel av den totala befolkningen i samma åldersgrupp.

Arbetskraften

Personer i en bestämd åldersgrupp som antingen är sysselsatta eller arbetslösa. Även heltidsstudenter som söker och kan ta ett arbete räknas som arbetslösa.

Relativ arbetslöshet

Andelen arbetslösa i procent av arbetsstyrkan i en bestämd åldersgrupp.

Utanför Arbetskraften

Personer som är heltidsstuderande och inte söker arbete, långvarigt sjuka, pensionärer och barn ingår inte i arbetskraften. Personer som inte har arbete men heller inte söker arbete räknas inte heller in i arbetskraften.

6.3 Unga i utbildning

I rapporten *Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet*⁴³ diskuteras övergångar, en fas där ungdomen tar sig från ett skede i livet till nästa. De övergångar som anses som särskilt viktiga i rapporten utspelar sig när ungdomen ska gå 1) från grundskola vidare till gymnasieutbildning, 2) från gymnasieutbildning till arbete eller högskola och 3) från högskola till arbete. I dessa övergångar finns en risk för att hamna utanför, att inte få ett jobb och att tappa den sociala tillhörigheten. Kraven från arbetsmarknaden på de arbetssökande har ökat under de senaste decennierna. De flesta arbetsgivare kräver idag minst en slutförd gymnasieutbildning och helst arbetslivserfarenhet för att en sökande ska komma i fråga för an-

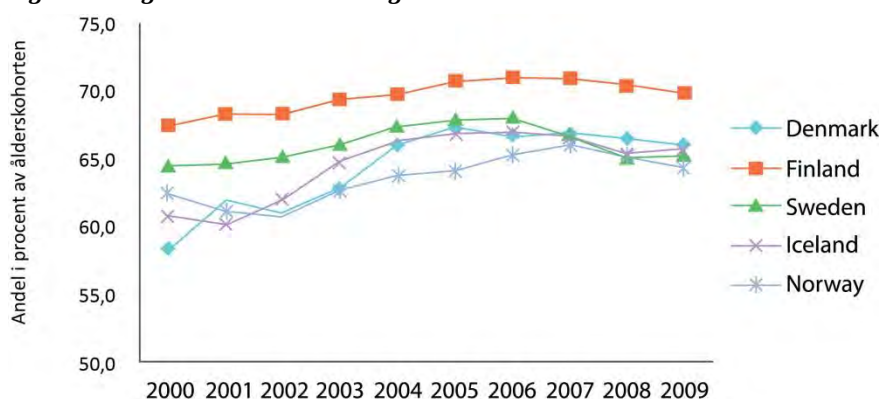
⁴³ Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet, (2010)

ställning. Det blir alltså allt viktigare för ungdomar att klara sig genom gymnasiet/videregående skole med fullständiga betyg.

Hur stor andel av de unga i Norden studerar? Hur har utvecklingen sett ut under mätperioden och kan vi se någon förändring i förhållande till den ekonomiska krisen?

I figur 6.2 visas andelen studerande 15–24 år i Norden. Andelen studerande ökade i samtliga nordiska länder fram till 2005–2007 för att därefter minska igen. I slutet av mätperioden var andelen studerande mycket lika för de nordiska länderna, endast Finland stack ut. Finland hade högsta andelen personer 15–24 år i utbildning under mätperioden, runt 70 procent. I övriga länder låg andelen studerande i slutet av decenniet runt fem procent lägre. På grund av att vårt material endast sträcker sig till 2009 är det svårt att säga om den ekonomiska krisen påverkat andelen studerande nämnvärt. Mellan 2008 och 2009 syns ingen större skillnad på andelen studerande.

Figur 6.2 Unga 15–24 år i utbildning i Norden



Källa: Eurostat: Participation rates in education by age and sex (educ_thpar). Egen bearbetning.

Flera grundelement inom utbildning och skola är lika i de nordiska länderna; gymnasieskolan är en rättighet för alla unga (som uppfyller behörighetskraven) och de allra flesta skolor finansieras via skattemedel och är offentligt reglerade. Under senare år har också samtliga länder låtit reformera gymnasieskolan och yrkesutbildningarna. Målsättningen har varit att fler unga ska klara av att genomföra gymnasiet och att yrkesutbildningarna ska bli likvärdiga ländernas studieförberedande utbildningar.⁴⁴

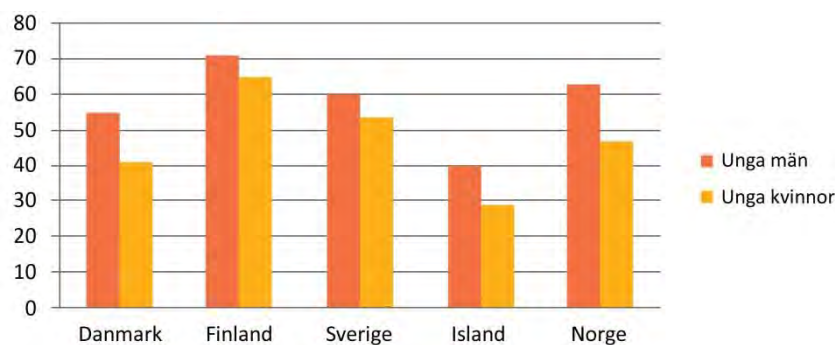
⁴⁴ Olofsson & Panican, (2008), s.44.

Yrkesinriktade program med praktik och lärlingsutbildningar kan bidra till att fler unga klarar av gymnasiet/videregående skole och kan samtidigt underlätta övergången till arbetsmarknaden. I en del länder påverkar den här typen av utbildning sysselsättningsgraden. Flera av de nordiska länderna arbetar nu med att gå steget till mer lärlingsinriktad yrkesutbildning. Hur stor andel av de unga går i dag på ett yrkesinriktat program? Och skiljer sig utbildningarna åt väsentligt mellan länderna?

Figur 6.3 beskriver andelen elever i gymnasial yrkesutbildning (eller motsvarande) av total gymnasieutbildning 2008. Finland har högst andel unga som studerar på gymnasial yrkesutbildning, närmare 70 procent. På Island är det en betydligt mindre andel, endast en tredjedel.

I alla nordiska länder finns en större andel pojkar än flickor som går i de yrkesinriktade programmen. De flesta elever i samtliga nordiska länder är mellan 16 och 19 år. Sverige är det enda nordiska landet med en övre åldersgräns (20 år) för att börja gymnasiet. Eleverna på lärlingsutbildningen erhåller ibland ekonomisk ersättning och kan därför räknas som sysselsatta.⁴⁵

Figur 6.3 Andel elever i procent i gymnasial yrkesutbildning. År 2008



⁴⁵ Statskontoret, (2010), s. 24-28.

Sammanfattning

- En stor andel av de unga 15–24 år i Norden studerar
- Finland är det land med högst andel studerande i åldersgruppen
- Ingen större förändring ses i andelen studerande efter 2008
- Mer än hälften av de studerande 15–24 år går på yrkesinriktade program med undantag för Island
- Fler män än kvinnor studerar på yrkesinriktade program
- Flera länder i Norden satsar nu på så kallade lärlingsutbildningar för unga

6.4 Unga i arbete

I det här avsnittet beskrivs sysselsättningen för unga i de nordiska länderna. Vi kommer också att titta på andelen unga i deltidsarbete och i tidsbegränsade anställningar.

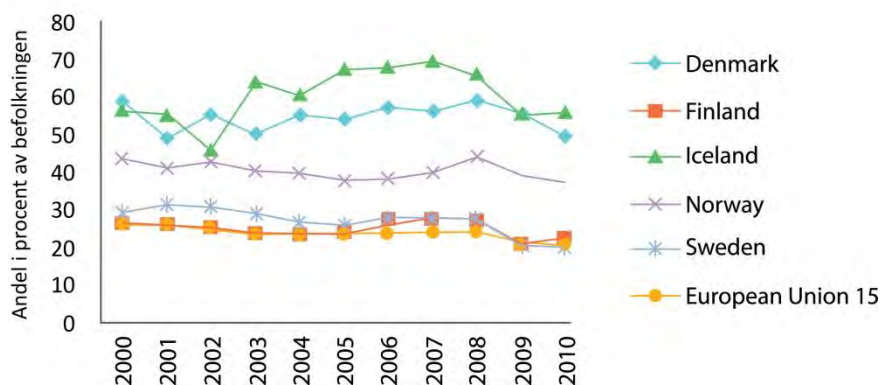
Ungdomar är en grupp med en svagare förankring på arbetsmarknaden än äldre. De har oftare tidsbegränsade anställningar och kortare tid i anställning. Det här bidrar till att de lättare förlorar en eventuell anställning när det blir uppsägningar. Unga löper således en större risk för att bli arbetslösa. Samtidigt är det just bland unga anställningarna ökar mest när arbetsmarknaden vänder uppåt. Sysselsättningsgraden för ungdomsgruppen är generellt sett mer konjunkturkänslig än för befolkningen i stort i Norden och OECD-länderna.⁴⁶

6.4.1 Sysselsättningsgraden

Figur 6.4 visar sysselsättningsgraden för unga 15–19 år i de nordiska länderna och EU under 2010-talet. Talen kommer från EU:s statistikorgan Eurostats databas. För att statistiken i Eurostat ska bli jämförbar mellan länder har man valt att använda sig av ILO:s, International Labour Organization, riktlinjer och en harmonisering till dessa har efterhand skett i medlemsländernas undersökningar.

⁴⁶ Se mer i OECD Jobs for Youth, (2010)

Figur 6.4 Sysselsättningsgraden för unga 15–19 år, Norden och EU15



Källa: OECD: LFS by sex and age – indicators: Employment to population ratio. Egen bearbetning.

I figur 6.4 kan vi se stora skillnader i sysselsättningsgraden bland unga 15–19 år i de nordiska länderna. På Island och i Danmark är nivåerna mycket höga under hela decenniet, mer än hälften av alla unga har ett arbete. 2007 är mer än två tredjedelar av de isländska ungdomarna sysselsatta. Sysselsättningen för unga i alla länder sjunker mycket tydligt efter 2008 till följd av nedgången på den globala finansmarknaden. För Islands del ses en nedgång redan efter 2007. Efter 2009 bromsas nedgången i sysselsättningen för unga 15–19 år i samtliga länder förutom i Danmark där sysselsättningen sjunker mer än året innan. Sysselsättningen i Danmark och Island har de hackigaste trendlinjerna vilket till viss del kan förklaras av förändringar i statistikframställningen till AKU och anpassning till nya regler.⁴⁷

Island har en annan mätpopulation (16–19 år) än övriga länder (15–19 år) vilket kan bidra till att höja sysselsättningsgraden.

I det svenska Statskontorets rapport från 2010 *Jämförbarhet i arbetsmarknadsstatistik för unga – Metodologiska och institutionella skillnader mellan några utvalda länder* konstateras att yrkesutbildningens organisering på gymnasienivå till viss del påverkar jämförbarheten i sysselsättningsstatistiken bland unga i Norden. Den största skillnaden utgörs av

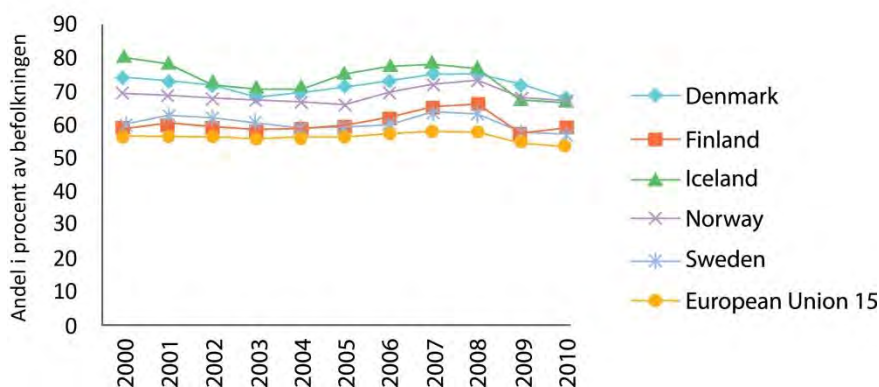
⁴⁷ Islands oregelbundenhet kanske till viss del kan förklaras av byte av mätfrekvens 2002 från två till fyra gånger per år. De mer frekventa mätningarna kan minska påverkan av säsongstrender på sysselsättningsstatistiken. För Danmark gäller att statistiken för 2000–2001 endast är medeltal för perioden februari–juni. Från och med 2002 har Danmark medelvärden för sysselsättningen under hela året. Enligt OECD:s databas (LFS: Metadata).

systemet med lärlingsutbildning som har kommit att bli mycket utbrett i främst Danmark och som fram till 2008 helt saknat motsvarighet i Sverige. 2009 var det nästan en fjärdedel av de danska eleverna på gymnasiet yrkesinriktade program som hade mer än 25 procent av utbildningen förlagd till en arbetsplats. För Norge och Finland var det cirka 15 procent respektive 11,5 procent som hade mer än en fjärdedel av studietiden förlagd till en arbetsplats. Det här ger utslag på sysselsättningsgraden och påverkar jämförbarheten mellan ländernas statistik.

En hög sysselsättningsgrad bland unga kan tyda på att många unga får arbete direkt efter gymnasiet/högskolan eller arbetar vid sidan av studierna. Det kan också innebära att många unga väljer att arbeta i stället för att fullfölja sin skolgång. Så har fallet varit på Island, där det fram till den ekonomiska krisen varit en mycket låg arbetslöshet bland unga. Där är också andelen med unga som slutfört gymnasiet lägst bland de nordiska länderna.

Sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–24 år visas i figur 6.5. Sysselsättningsgraden är markant högre än för gruppen 15–19 år. En högre sysselsättningsgrad är dock ingen garanti för ett lågt relativt arbetslöshetsstal.⁴⁸ En stor andel av de unga som arbetar, studerar också. Skillnaderna mellan länderna i den här gruppen är mycket mindre än för gruppen 15–19 år, och den består över tid.

Figur 6.5 Sysselsättningsgraden bland unga 20–24 år i Norden och EU15



Källa: OECD: LFS by sex and age – indicators: Employment to population ratio. Egen bearbetning.

⁴⁸ Relativa arbetslöshetsstalet: Andelen i procent arbetslösa av antalet personer i åldersgruppen i arbetskraften

Fram till 2008 hade Island den högsta sysselsättningsgraden för unga 20–24 år. Danmark och Norge hade också höga tal för sysselsättningen. Finland och Sverige hade de lägsta nivåerna. Skillnaderna var stora mellan länderna där sysselsättningen på Island pendlade mellan 70 till 80 procent medan sysselsättningen i Sverige och Finland vid flera tillfällen låg under 60 procent. Alla de nordiska länderna har dock en högre sysselsättningsgrad för åldersgruppen än EU-genomsnittet.

I figur 6.5 kan vi se toppar för samtliga länder i början av mätperioden och sedan igen runt 2007–2008 precis innan den ekonomiska krisen satte in. Därefter sker en tydlig nedgång i samtliga länder. Island är det enda landet med en tydlig nedgång redan 2007. Finland och Sveriges sysselsättningsgrad för unga 20–24 år följs tätt åt under hela decenniet.

Sammanfattning

- Sysselsättningen bland unga 15–19 år varierar kraftigt mellan länderna
- Systemet med lärlingsutbildning påverkar till viss del sysselsättningen för unga då lärlingsplatser i vissa fall räknas som anställning
- På Island och i Danmark är det en mycket hög andel av de unga 15–19 år som är sysselsatta
- Det sker en tydlig nedgång efter 2008 i sysselsättningen för unga
- Utvecklingen av sysselsättningsgraden för unga 20–24 år följs tätt åt i de nordiska länderna
- Sysselsättningen för 20–24 åringar är högre i de nordiska länderna än EU-genomsnittet
- Sysselsättningen för unga är lägst i Sverige och Finland
- Danmark skiljer sig från övriga länder och har en tydligt fortsatt nedgång av sysselsättningen för unga även efter 2009

6.4.2 Deltidsarbete och tidsbegränsad anställning

Tillfälliga arbeten kan ofta fungera som en inkörspport till arbetsmarknaden för unga. Det ger arbetslivserfarenhet som sedan hjälper dem när de söker andra anställningar. I flera länder har regelverket kring arbetstryggheten luckrats upp för att öka rörligheten på arbetsmarknaden. Risken finns att vissa grupper får svårt att gå vidare till mer trygga anställningar. Enligt rapporten *Employment in Europe 2010* har ökningen av andelen arbeten med tillfälliga och mer flexibla anställningsformer bidragit till att skapa en segmenterad arbetsmarknad. De arbetstagare som har fasta kontrakt, får ofta bättre möjligheter till kompetens- och

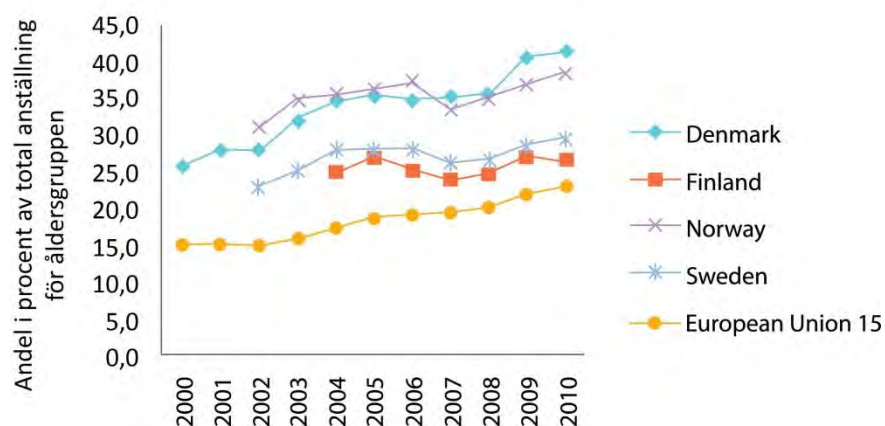
löneutveckling samt en starkare förankring till arbetsmarknaden till skillnad från arbetstagare med tidsbegränsade anställningar. Unga är en grupp som särskilt omfattas av de nya mer osäkra anställningsförhållandena på arbetsmarknaden.⁴⁹

Unga i deltidsarbete

Deltidsarbete i de nordiska länderna är mycket vanligare bland unga än bland befolkningen i stort. Den främsta förklaringen är den höga andelen studerande i åldersgruppen. En hög andel deltidsarbetande bland unga behöver alltså inte i sig ses som något problematiskt. Det kan också tyda på en gynnsam situation på arbetsmarknaden där det är relativt lätt för unga att få arbete vid sidan av studierna. Hur ser det ut för unga i Norden?

I figur 6.6 ses andelen deltidsarbetande unga 20–24 år av totalt sysselsatta inom åldersgruppen. I Danmark, Norge, Sverige och Finland är en högre andel av unga 20–24 år deltidsarbetande än EU-genomsnittet. Efter 2008 sker en viss ökning av andelen unga 20–24 år i deltidsanställning för samtliga länder och EU-genomsnittet. Till 2010 verkar ökningen dock ha mattats av i de flesta länder.

Figur 6.6 Andel sysselsatta unga 20–24 år i deltidsarbete i Norden och EU15



Källa: OECD: LFS Full-time Part-time employment: Incidence of FTPT employment – common definition. Egen bearbetning.⁵⁰

⁴⁹ Employment in Europe 2010, Kap 3: Youth and segmentation EU labour markets

⁵⁰ Med undantag för Island då uppgifter saknas.

Andelen unga 20–24 år i deltidsarbete har ökat i samtliga länder liksom i EU. Det ser ut som att det varit en ökande trend i samtliga länder under hela decenniet, men det går det inte att konstatera helt klart på grund av det saknas uppgifter för alla länder och år.

Är förutsättningarna sådana att en stor andel av unga deltidsanställda också studerar, kan en hög andel unga med deltidsanställning vara en indikation på att arbetsmarknaden för unga är god. Är det tvärtom så att många av de deltidsanställda inte studerar, kan det vara en indikation på det motsatta. I 2010 var 325 800 unga 15–24 år sysselsatta i Sverige. Nästan en tredjedel av dessa (30,5 procent) var heltidsstuderande.⁵¹

Skillnaderna i arbetstid mellan ungdomar (15–24 år) och vuxna (25–54 år) är stora. Det är också förväntat eftersom många unga studerar och därför endast arbetar vid sidan om studierna. Andelen deltidsarbetande unga 20–24 år var (2009) mellan 27–41 procent i de nordiska länderna. För vuxna (25–54 år) låg andelen på 6–13 procent. Det syns ingen större förändring i andelen deltidsarbetande vuxna från tidigare år.⁵² I Danmark och Norge ökade andelen vuxna med deltidsarbete något, medan den minskade i Norge och Sverige.⁵³

I AKU/LFS ställs också frågor om anledningen till deltidsarbete. I Danmark är det över 80 procent av unga 15–24 år som anger att studier är huvudskälet till att de arbetar deltid (2010). I Sverige är samma siffra under 50 procent. Sverige är också det land där flest andel unga angav att huvudorsaken till deltidsanställning var att de inte kunde hitta ett heltidsarbete. Mer än 40 procent svarade att så var fallet. I Danmark, Island och Norge hamnar motsvarande siffra på runt 10 procent.⁵⁴

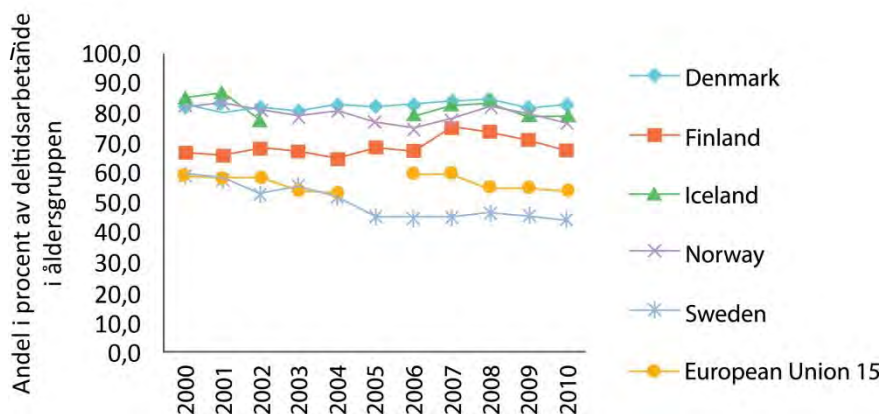
⁵¹ SCB: AKU: Sysselsatta som studerar 15–74 år (AKU), 1000-tal efter hel/deltidsstudier, kön, ålder och tid.

⁵² Uppgifter från Finland är från 2008 till 2009.

⁵³ Se bilaga 6.3 Deltidsanställda 25–54 år.

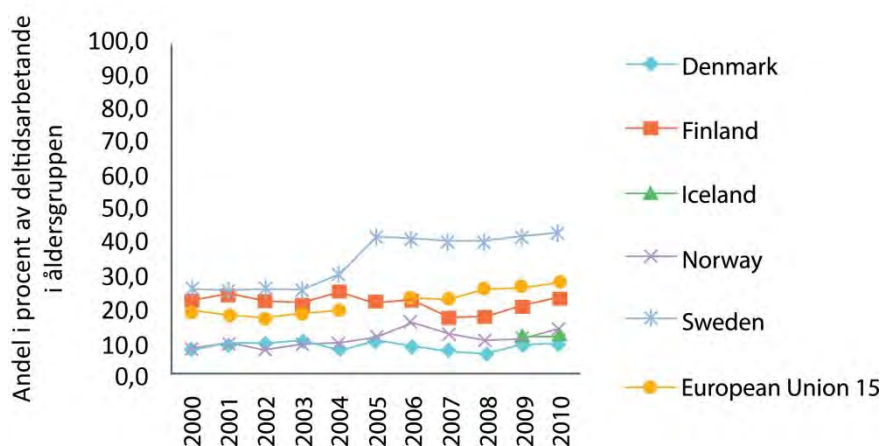
⁵⁴ Se figurerna 6.7 och 6.8.

Figur 6.7 Huvudanledning för deltidsarbete – studier. Unga 15–24 år



Källa: Eurostat: Main Reason for part-time employment – (In education or training): Distributions for a given sex and age group (%) [lfsa_epgar]. Egen bearbetning.

Figur 6.8 Unga 15–24 år med huvudanledning för deltidsarbete: kunde ej hitta heltidsarbete

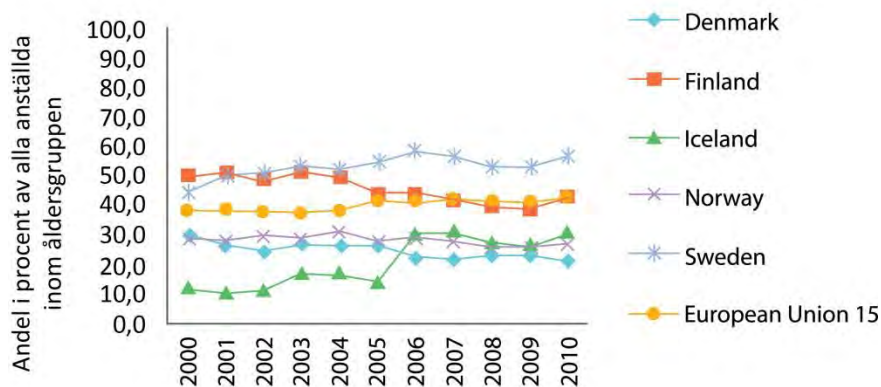


Källa: Eurostat: Main Reason for part-time employment – Distributions for a given sex and age group (%) [lfsa_epgar]. Egen bearbetning.

Unga i tidsbegränsad anställning

En stor andel tidsbegränsade anställningar kan indikera en hög grad av flexibilitet på arbetsmarknaden och kan vara gynnsamt för unga. Det kan också en indikation om en arbetsmarknad som till stor del styrs på arbetsgivarnas villkor. Hur ser det ut med förekomsten av tidsbegränsade anställningar bland unga i Norden? Hur ser det ut efter det ekonomiska krisåret 2008?

Figur 6.9 Unga 15-24 år i tidsbegränsad anställning i Norden och EU15



Källa: Eurostat: Temporary employees as percentage of the total number of employees for a given sex and age group (%) [lfsa_etpga]. Med tillägg från Iceland Statistics. Egen bearbetning.

I figur 6.9 kan vi se unga 15–24 år i tidsbegränsad anställning. Skillnaderna mellan länderna är stora. Sverige och Finland hade den högsta andelen unga i tidsbegränsad anställning med närmare 60 respektive 40 procent (2010). Under decenniet ökade andelen unga i tillfällig anställning tydligt i Sverige och på Island medan den minskade i Finland, Danmark och Norge. Efter 2005 var Sverige det enda nordiska land som hade en avsevärt högre andel unga (15–24 år) i tidsbegränsad anställning än EU-genomsnittet. Skillnaderna till den vuxna befolkningen är stora. 2009 låg andelen vuxna i deltidsarbete på cirka 8–10 procent i Danmark, i Norge och på Island och på cirka 15 procent i Sverige och Finland. Se bilaga 6.2.

Sammanfattning

- Andelen unga som arbetade deltid i stället för heltid var högre i Norden än för EU-genomsnittet
- Finland hade den lägsta andelen unga i deltidsarbete. Där hade cirka 75 procent av de unga sysselsatta (20–24 år) en heltidsanställning.
- Danmark och Norge hade högst andel unga med deltidsarbete
- Skillnaderna mellan unga i deltidsarbete i länderna är bestående över tid
- Efter 2008 skedde en viss ökning av andelen deltidsanställning i samtliga länder
- I Danmark, Norge och på Island uppgav över 75 procent av de unga att studier som var den huvudsakliga anledningen till deltidsarbete

- I Sverige uppgav 40 procent av de unga att de arbetade deltid eftersom de inte hittat ett heltidsarbete
- Skillnaderna i andelen unga med tidsbegränsade kontrakt är stora mellan länderna. I Sverige var andelen runt dubbelt så hög 2010 (57 procent) i jämförelse med Danmark, Norge och Island (cirka 20–30 procent)
- Andelen unga med tidsbegränsade kontrakt var störst i Finland och Sverige

6.5 Ungdomsarbetslöshet

Ungdomsarbetslöshetens utveckling i Norden under 2000-talets första decennium kännetecknades av stor variation mellan länderna. Danmark och Island hade en mycket låg ungdomsarbetslöshet ända fram till den globala finanskrisen 2008. I Finland var situationen den motsatta.

6.5.1 *Arbetslöshet enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*

Enligt AKU räknas en person som arbetslös om han eller hon inte är sysselsatt,⁵⁵ kan påbörja ett arbete inom fjorton dagar och aktivt sökt arbete under de senaste fyra veckorna (inklusive mätveckan) eller inväntar att få börja ett nytt arbete inom tre månader efter mätveckan. Hur stor andel av de unga i Norden räknas som arbetslösa och hur skiljer det sig åt mellan länderna?

I den ekonomiska krisens spår har arbetslösheten stigit till rekordnivåer. I Europa har de unga drabbats hårt. Hur har arbetslösheten för unga förändrats i Norden efter 2008?

Arbetslöshet bland unga 15–19 år

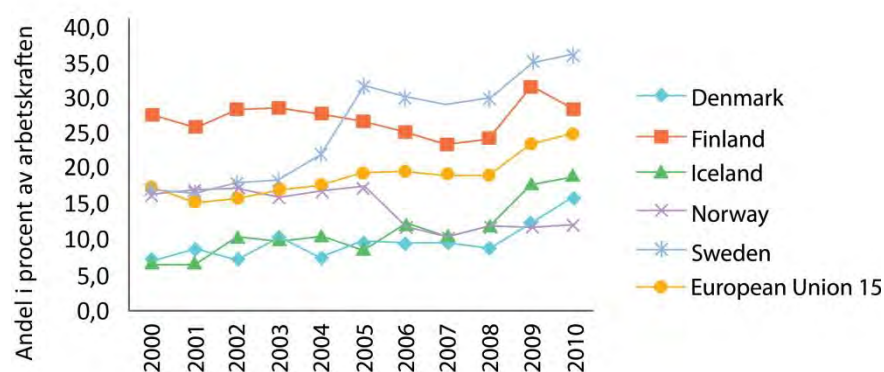
I figur 6.10 tittar vi på arbetslösheten för ungdomar 15–19 år i Norden och genomsnittet för EU15. Arbetslösheten för 15 till 19-åringar varierar stort mellan de nordiska länderna. Danmark och Island hade de lägsta nivåerna under hela mätperioden, som lägst runt sju procent. Sverige och Finland hade de högsta nivåerna av arbetslöshet, över EU-

⁵⁵ Personer som under referensveckan utförde någon typ av arbete (minst entimme), antingen som avlönad arbetstagare, egen företagare (inkluderat fria yrkesutövare) eller oavlönad medhjälpare i företaget som tillhör maka/make eller annan medlem i det egna hushållet.

genomsnittet. Alla länders arbetslöshetsnivåer steg kraftigt efter den ekonomiska krisen 2008 med undantag för Norge.

Stora förändringar ses i trendlinjerna för Sverige och Norge från 2006 respektive 2005, se nästa stycke Jämförbarheten mellan länder för en grundligare förklaring.

Figur 6.10 Arbetslöshet bland unga 15–19 år i Norden och EU



Källa: OECD: LFS by sex and age – indicators: Unemployment rate. Egen bearbetning.⁵⁶

De högsta nivåerna på ungdomsarbetslöshet för gruppen 15–19 år fanns 2010 i Sverige, följt av Finland⁵⁶. De flesta unga i den här åldersgruppen gick fortfarande i skolan. Cirka 65 till 70 procent av unga (15–24 år) i de nordiska länderna studerade. Se kapitel 6.3.

Arbetslöshet för unga 20–24 år

I figur 6.11 kan vi se att nivån på arbetslösheten för gruppen 20–24 år också varierar stort mellan länderna, men inte lika mycket som för 15–19-åringarna. Danmark, Norge och Island hade en ungdomsarbetslöshet under tio procent fram till den ekonomiska krisen, vilket är avsevärt lägre än det europeiska medelvärdet. Island är det land där arbetslösheten ökat allra mest efter den ekonomiska krisen. Norge hade den minsta ökningen. Ökningen av ungdomsarbetslösheten avstannade

⁵⁶ Under 2000-talet har ett flertal förändringar skett om hur och vad man mäter i den nationella arbetsmarknadsstatistiken. Syftet är att uppnå en harmonisering och ökad jämförbarhet mellan EU-ländernas olika statistik. En mycket anmärkningsvärd skillnad uppstod då Sverige valde att räkna heltidsstuderande som söker och kan ta arbete som arbetslösa. Tidigare hade dessa inte ingått i arbetskraften. På grund av att den här förändringen gav upphov till en mycket stor ökning av andelen arbetslösa är inte statistiken före och efter 2005 helt jämförbar.

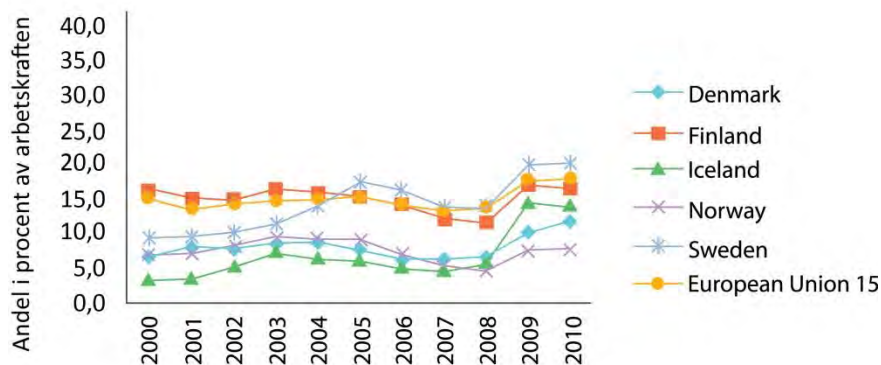
ganska tvärt efter 2009 i samtliga nordiska länder och för EU-genomsnittet. Endast i Danmark fortsatte ökningen.

När vi ser på ungdomsarbetslöshet är det viktigt att tänka på att många unga studerar. Den största delen unga som enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 64 är arbetslösa är alltså inte sysslolösa, men söker och kan ta ett arbete. Arbetslöshetstalet, andelen arbetslösa, redovisas i förhållande till arbetskraften, de som är aktivt arbetssökande eller sysselsatta. Många unga som ingår dock inte i arbetskraften. Det kan därför lätt verka som att problemet är större än vad det är. I till exempel Sverige var nära en fjärdedel av de unga i åldersgruppen 15–24 år arbetslösa enligt AKU (år 2009). Ungefär hälften av dessa var heltidsstuderande och hälften av åldersgruppen i befolkningen ingick i arbetskraften. Skulle vi räkna bort de heltidsstuderande skulle andelen arbetslösa först sjunka till 15 procent och skulle vi sedan jämföra dem i förhållande till hela åldersgruppen 15–24 år i befolkningen skulle endast sju procent vara arbetslösa icke-studerande. Om man begränsar sig till åldersgruppen 15–19 år så blir uppgifterna ännu svårare att tolka då en än mindre andel av gruppen tillhör arbetskraften.⁵⁷

Finland och det europeiska medelvärdet uppvisade de högsta arbetslöshetsnivåerna i AKU under 2000-talets början medan Island hade de lägsta nivåerna. Efter 2005 hade Sverige de högsta nivåerna av arbetslöshet för gruppen (20–24 år) och i slutet av mätperioden hade ungdomsarbetslösheten på Island (14 procent) närmast sig Finlands (16,5 procent) och Sveriges (20,3 procent) nivåer. Samtliga länders utveckling av arbetslösheten följs åt under hela perioden. Arbetslösheten i Danmark låg 2010 på 11,8 procent och i Norge på 7,6 procent.

⁵⁷ Principiella grunder för Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och arbetsmarknadsstatistiken (2010).

Figur 6.11 Arbetslöshet bland unga 15–24 år i Norden och EU15



Källa: OECD: LFS by sex and age – indicators: Unemployment rate. Egen bearbetning.⁵⁸

Jämförbarheten mellan länder⁵⁹

Mätningen av ungdomsarbetslöshet i arbetskraftsundersökningarna i Europa har harmoniserats alltmer under det senaste decenniet vilket gör att jämförbarheten mellan länderna ökar under mätperioden. I april 2005 infördes i ett nytt EU-harmoniserat frågeformulär vilket gav upphov till förändringar av den svenska statistiken. De huvudsakliga förändringarna i frågeformuläret var en annan frågeordning, förändringar av definitioner, nya variabler och bättre statistiska metoder. Resultatet blev en ökning av arbetslösheten för unga. Den största förändringen kom dock efter att regeringen beslutat att heltidsstuderande som sökte arbete skulle räknas som arbetslösa. Beslutet togs 2007 men siffror från 2005 har i efterhand anpassats efter den nya definitionen.

I SCB:s temanummer andra kvartalet 2009 *Att jämföra ungdomsarbetslösheten i Europa* konstaterade Samuelsson och Näsén att vissa skillnader fortfarande föreligger mellan de europeiska ländernas statistik på ett sådant sätt de påverkar jämförbarheten. Också i Norge genomfördes ett antal förändringar 2006 för att bättre anpassa statistiken efter ILO:s riktlinjer. I Norge gav dessa förändringar upphov till en sänkning av arbetslöshetstalet. Sänkningen av den nedre åldersgränsen för att ingå i mätpopulationen, från 16 till 15 år, gav störst påverkan. Efter föränd-

⁵⁸ De stora förändringarna i tidslinjen 2005 för Sverige har till stor del att göra med förändringarna av mätpopulation.

⁵⁹ Se även bilaga 6.1 Statistik och begrepp.

ringarna 2006 räknades 8 000 fler som sysselsatta och 1 000 personer färre som arbetslösa av hela befolkningen.⁶⁰

Mellan de nordiska länderna är dock olikheterna i statistiken mycket mindre efter 2005/2006. Samuelsson och Näsén drar slutsatsen att särskilt Islands avvikande åldersavgränsning av mätpopulationen från 16 år, i stället för 15 år som för övriga länder efter år 2005, fortfarande innebär en viss påverkan av statistiken och jämförbarheten. Särskilt gäller det här för gruppen ungdomar 15–24 år. Skulle Sverige 2008 använt samma åldersavgränsning som Island hade det inneburit att 9 000 färre ungdomar räknats som arbetslösa. Arbetslöshetstalet skulle minskat med 0,8 procentenheter, från 20,2 till 19,4 procent.⁶¹ Om alla länder i Norden redovisade andelen heltidsstuderande som söker arbete så skulle det vara lättare att veta hur mycket det påverkar arbetslöshets-siffrorna och att göra jämförelser mellan länderna.

För att läsa mer om statistiken i AKU se bilaga 6.1 Mer om statistik och begrepp – arbetsmarknad.

Skillnaderna är stora mellan unga och vuxna

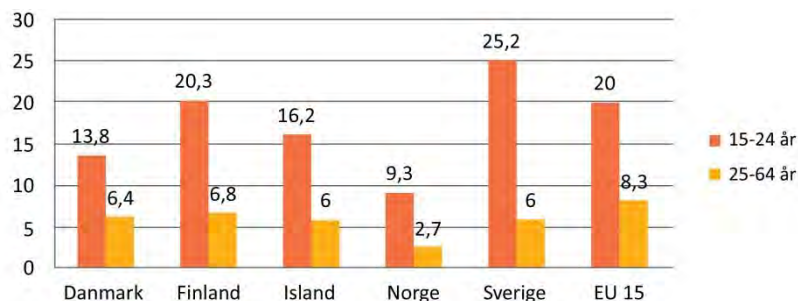
För samtliga länder har den ekonomiska krisen inneburit att arbetslöshets-nivåerna ökat både för den vuxna befolkningen och för de unga. I två länder, Sverige och Finland, har arbetslösheten ökat mycket mer för de unga än för den vuxna befolkningen. Gapet mellan unga och vuxna är också stort för EU-genomsnittet men inte lika stort som i Sverige och Finland.

I figur 6.12 jämför vi arbetslöshetstalet för ungdomar 15–24 år med det för vuxna 25–64 år.

⁶⁰ Efter mejl från SSB (9 september 2011).

⁶¹ Samuelsson och Näsén 2009.

Figur 6.12 Arbetslöshet – unga och vuxna i Norden och EU15 (år 2010)



Källa: OECD: LFS by sex and age – indicators: Unemployment rate. Egen bearbetning.⁶²

Skillnaden i den relativa arbetslösheten mellan unga och vuxna är tydlig. Störst skillnad var det i Sverige och minst skillnad i Norge och Danmark. Där var också arbetslösheten över lag lägre. Arbetslösheten för den vuxna befolkningen var lägre i Sverige och Finland i jämförelse med det europeiska medelvärdet. Det omvända gällde för de svenska och finska ungdomarna, för dem låg arbetslöshetsnivån över EU-medelvärdet.

Förändrades förhållandet mellan unga och vuxnas arbetslöshet efter krisen? Mellan 2008 och 2009 steg arbetslösheten i de flesta av de nordiska länderna. Arbetslösheten för den vuxna befolkningen ökade dock inte lika kraftigt som för de unga. Glappet mellan ungdomsarbetslösheten och den vuxna befolkningen har ökat efter 2008. I Finland steg arbetslösheten för unga (15–24 år) med 5,9 procentenheter, från 15,7 till 21,6 procent. För vuxna steg den endast med 1,8 procentenheter. Sveriges siffror är snarlika Finlands. Island fick erfara den största ökningen av arbetslöshetstalet. För unga steg arbetslösheten från 8,2 procent 2008 till nästan det dubbla 2009. Norge klarade sig bäst ett år efter krisen med en ökning av arbetslösheten för vuxna med 0,5 procentenheter och 1,7 procentenheter för unga (15–24 år).

⁶² OECD:s statistiska databas: Metadata LFS: Tidsseriebrott 20004/2005. (OECD).

Sammanfattning

- Arbetslösheten för unga 15–19 år och 20–24 år steg kraftigt efter den ekonomiska krisen 2008
- Ungdomsarbetslösheten ökade mest på Island och minst i Norge
- Arbetslösheten för unga i Danmark, Island och Norge låg klart under EU-genomsnittet. I Finland och Sverige var ungdomsarbetslösheten i stället högre än EU-genomsnittet
- För unga 20–24 år följs förändringar i arbetslöshetsnivåerna tydligt åt i de nordiska länderna och EU
- Glappet mellan ungdomar och vuxnas arbetslöshetsnivåer har ökat efter den ekonomiska krisen i alla länder

6.5.2 *Unge som er registrerte arbeidssøkere ved arbeidsformidlingen*

Ikke alle som opplyser at de er uten arbeid og søker arbeid gjennom intervju i Arbeidskraftsundersøkelsene (AKU), går til det skritt å melde seg som arbeidsløse arbeidssøkere ved Arbeidsformidlingskontorene. Det kan indikere at AKU-tallene kan overestimere det reelle arbeidsløshetsproblemet i noen grad. På den annen side kan det være at enkelte ikke oppsøker arbeidskontorene fordi de tror at de ikke vil oppnå noe med det eller søker arbeid på annen måte. Dette fører til at AKU-ledigheten vanligvis er noe høyere enn den registrerte (åpne)arbeidsløsheten.

Slike forhold bidrar nok til at *den registrerte (åpne) arbeidsløsheten vanligvis er lavere enn AKU-ledigheten blant ungdom*. Det bidrar også til at ledighetsratene blir høyere om man relaterer dem til arbeidsstyrken i den aktuelle aldersgruppen, enn om man relaterer til hele aldersgruppen. I det følgende skal vi se litt nærmere på det siste: Registrert ledighet i forhold til hele aldersgruppen. Mot slutten i dette avsnittet vil vi derfor sammenholde dette med tilsvarende AKU-tall målt i forhold til arbeidsstyrken. Formålet er å bidra til å sirkle inn problemenes omfang og dybde. Det vil si å bidra til at vi verken overdriver eller undervurderer ledighetsproblemen blant ungdom i Norden.

Tabell 6.1 viser den registrerte ledigheten blant ungdom og unge voksne regnet i prosent av hele de aktuelle årskullene.

Tabell 6.1⁶³ Registrerte arbeidsledige i alderen 16–24 år i prosent av antall personer i aldersgruppene i de nordiske land 2000–2009

	Alder	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Danmark							
	16–19		1,0	0,8	0,7	0,7	1,0
	20–24		4,7	3,7	2,7	2,5	4,7
	16–64		5,3	4,2	2,9	2,1	3,6
Finland⁶⁴							
	16–19	3,2	2,5	2,4	2,4	2,7	3,5
	20–24	9,4	9,0	8,6	8,1	8,4	10,9
Island							
	16–19	0,7	0,9	0,5	0,4	0,9	3,6
	20–24	1,1	2,4	1,4	1,0	2,1	9,9
	16–70	1,1	1,7	1,1	0,5	1,4	6,8
Norge							
	16–19	1,2	1,2	1,0	0,7	0,7	1,0
	20–24	3,3	4,5	3,2	2,2	2,0	3,5
	16–74	2,7	3,5	2,6	1,9	1,7	2,7
Sverige							
	16–19	1,5	2,2	1,8	1,6	1,8	2,9
	20–24	5,0	5,7	5,9	5,0	4,0	6,0
	16–64	4,1	4,2	3,6	2,9	2,8	4,0

Kilde: Egen produksjon. Statistikk innhentet fra Arbeidsmarkedsmyndighetene i hvert av de nordiske landene.

Om en sammenligner tallene i tabell 6.1 med AKU-ledigheten i de samme aldersgruppene (se figur 6.11 og 6.12), ser vi at tallene i tabell 6.1 er betydelig lavere, spesielt i ungdomskullene.

Blant 16–19 åringer utgjør den registrerte ledigheten i størrelsesorden mellom cirka 1–3 prosent av de aktuelle årskullene. AKU-ledigheten i de samme årskullene utgjorde cirka 10 prosent (Norge) og 35 prosent (Sverige) av *arbeidsstyrken* i denne aldersgruppen, se figur 5.11. Den registrerte ledigheten er også her lavest i Danmark, Island og Norge, der den varierer rundt 1 prosent av antall personer i disse årskullene. I Finland og Sverige har den for det meste ligget rundt 2–3 prosent av årskullene. Det framgår også at ungdomsledigheten målt på denne måten ikke har økt på langt nær så mye under krisen (2008/2009) i denne aldersgruppen.

Blant 20–24 åringer er forskjellene noe større landene imellom. Den registrerte ledigheten er her lavest i Island, fulgt av Norge og Danmark i de fleste årene. I Danmark og Norge var det en «liten topp» med rundt 5 prosent registrert ledighet i disse årskullene i årene rundt 2005, og der-

⁶³ På grund av ulike sätt att registrera arbetslösa vid de offentliga arbetsmarknadsmyndigheterna i de nordiska länderna är statistiken här inte helt jämförbar.

⁶⁴ Tall for gruppen 16–64 år savnes her.

etter rundt 3 prosent av årskullene. I Island har de tilsvarende ledighetsratene hele tiden vært enda lavere, men i 2009 og 2010 økte de kraftig – til cirka 10 prosent av hele årskullene. I Sverige har ledigheten variert rundt cirka 5–7 prosent av disse årskullene. I Finland har den registrerte ledigheten vært høyest – rundt 9–10 prosent av årskullene, med en økning til cirka 11 prosent i 2009.

Blant 25–29 åringer er ledigheten i hovedsak nokså lik den for 20–24 åringene, og forskjellene mellom landene likeså. Det er ikke med i tabellen.

Oppsummert

- Den registrerte (åpne) ledigheten målt i forhold til hele befolkningsunderlaget eller de aktuelle aldersgruppene er betydelig lavere enn målt ved AKU-ledigheten
- Forskjellene landene imellom er også mindre, og det samme er økingen i kriseårene 2008/2009
- Det er høyere registrert ungdomsledighet i Finland og Sverige enn i Island, Danmark og Norge
- Ikke så store endringer over tid i det enkelte land, men markert øking i 2009
- I Norge og Danmark og til dels i Sverige har ledigheten blant unge ikke vært vesentlig høyere i 2009 (og 2010) enn den var rundt 2004–2005. I Norge var den lavere
- I Island har den registrerte ledigheten blant ungdom og unge voksne økt sterkt i 2009
- I Finland har den registrerte ledigheten blant ungdom og unge voksne vært ganske høy i hele periode
- Ledigheten er i alle landene betydelig lavere i aldersgruppen 16–19 enn i aldersgruppene 20–24 år (og 25–29 år)
- Ledigheten i hele befolkningen er lavere enn blant 20–24 åringene, men høyere enn blant 16–19 åringene, målt på denne måten. Forskjellene landene imellom er mindre og endringene i kriseårene mindre enn målt med AKU-ledigheten

Referenslista

- Employment in Europe 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union
Mejlkorrespondens med Nils Petter Bø, Seksjon for arbeidsmarkesstatistikk, Statistisk sentralbyrå, 9 september 2011
- Nordiska Ministerrådet (TemaNord 2010:570). Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet. Köpenhamn
- OECD (2010) Off to a Good Start? Jobs for Youth
- Olofsson & Panican (TemaNord 2008:584). Ungdomars väg från skola till arbetsliv – nordiska erfarenheter. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet
- Samuelsson och Näsén (2009): Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU 2:a kvartalet 2009. Tema – att jämföra ungdomsarbetslösheten i Europa. Statistiska centralbyrån
- Statistiska Centralbyrån (2010:1): Principiella grunder för Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och arbetsmarknadsstatistiken
- Statskontoret (2010/26-5). Jämförbarhet i arbetsmarknadsstatistik för unga – en delrapport om metodologiska och institutionella skillnader mellan några utvalda länder. Stockholm

Bilaga 6.1: Mer om statistik och begrepp – arbetsmarknad

Arbetskraftsundersökningarna (AKU)⁶⁵ genomförs på månadsbasis och med särskilda kvartalsrapporter och tillfälliga temaundersökningar. De genomförs först på nationell basis, oftast genom telefonintervjuer och ligger till grund för både den nationella statistiken liksom för statistiken i Eurostat, EU:s statistikmyndighet. Arbetskraftsundersökningarna är utformade efter ILO:s, International Labour Organization, riktlinjer. Genom att den nationella statistiken anpassas till internationella riktlinjer sker en harmonisering av statistiken som ökar möjligheterna till jämförelser mellan länder. Statistikens värde ökar på så sätt avsevärt.

Ett problem med internationella jämförelser är dock att de förhållanden som man mäter ser olika ut.⁶⁶ Det kan leda till att man inte riktigt mäter samma saker. Undersökningar om jämförande nordisk statistik om ung-

⁶⁵ Arbetskraftsundersökningarna genomförs i alla länder i Europa och går under namnet European Labour Force Survey inom (LFS) Eurostat.

⁶⁶ Jämförbarheten mellan länder för Arbetskraftsundersökningarna under mätperioden 2000–2009 är relativt väl harmoniserad men en del avvikelser förekommer. En harmonisering av ländernas praxis kring mätpopulation, frågeordning, frågefrekvens och liknande har dock skett under de senaste åren för att uppnå en ökad jämförbarhet. En del strukturella skillnader föreligger dock som är svåra att ändra på.

domsarbetslöshet visar på att jämförbarheten är stor men att några undantag föreligger. Dessa kommenteras i där det är aktuellt i rapporten.⁶⁷

Sysselsättningsgraden är den officiella benämningen för att beskriva andelen personer som är sysselsatta, som andel av den totala befolkningen i motsvarande åldersgrupp. Upp- och nedgångar i det ekonomiska läget återspeglas ofta i upp- och nedgångar i sysselsättningen. Genom att följa sysselsättningsgraden kan man få en indikation om arbetsmarknadens utveckling. Det är också ett mått som används för att göra jämförelser av arbetsmarknadsläget i olika länder. En låg sysselsättningsgrad bland unga ses inte nödvändigtvis som något negativt, i stället är det önskvärt att många unga studerar.

Det *Relativa arbetslöshetstalet* används för att belysa situationen på arbetsmarknaden och berättar hur stor andel av de personer som tillhör arbetskraften som är arbetslösa. Den *totala arbetskraften* består av den aktiva befolkningen i arbetsför ålder 15–74 år⁶⁸ och omfattar personer som antingen är sysselsatta eller arbetslösa. Heltidsstudenter som inte samtidigt söker ett arbete, personer i militärtjänstgöring eller med för tidspensionering ingår inte i arbetskraften. Personer *Ej i arbetskraften* omfattar pensionärer, studerande utan arbete (dock ej heltidsstudenter som söker och kan ta arbete), hemarbetande, värnpliktiga eller långvarigt sjuka utan arbete.⁶⁹

Trots att vi använder oss av flera olika perspektiv för att belysa de ungas situation kommer det att finnas en grupp unga som riskerar att försvinna i statistiken, det är de ungdomar som varken är sysselsatta, studerande eller deltar i sysselsättningsskapande åtgärder. Den här gruppen av unga benämns i internationella sammanhang för NEET, Not in Employment, Education or Training. I NEET ingår en del unga som det finns väldigt liten vetskap om vad de gör. Det rör sig om dem som inte är aktivt arbetssökande och därför inte klassas som arbetslösa. De riskerar att inte heller fångas upp i den övriga statistiken. För att råda bot på den här gruppens osynlighet i statistiken har Eurostat börjat föra statistik över NEET. Det är dock inte helt lätt att få till en heltäckande och informativ statistik kring den här gruppen. Det svenska ESF-projektet Temagruppen Unga i arbetslivet⁷⁰ har utarbetat en egen modell för att studera

⁶⁷ Principiella grunder för Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och arbetsmarknadsstatistiken (2010).

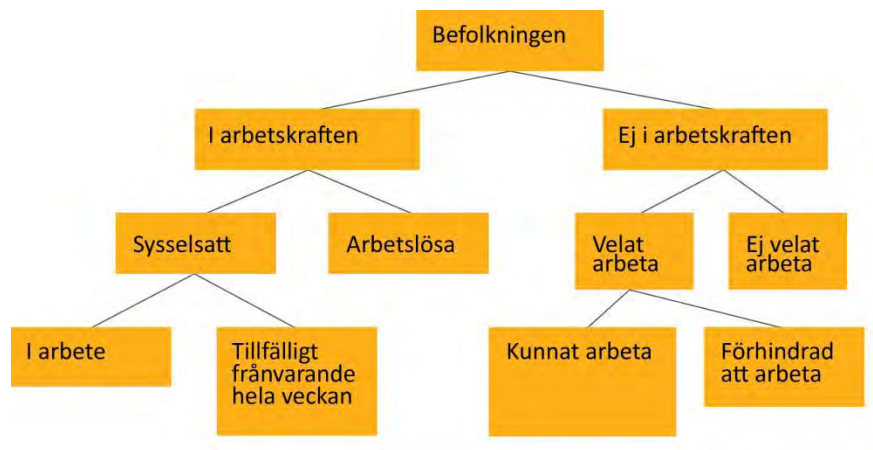
⁶⁸ På Island räknar man arbetskraften från 16 år.

⁶⁹ «velat/ej velat arbeta» kan också förstås som «önskat/ej önskat arbeta».

⁷⁰ För mer information kring tematgruppen se www.Temaunga.se

den här gruppen. Kanske är det en metod som är bättre anpassad för de nordiska länderna?

Arbetskraftsundersökningarnas statistik utgör det officiella måttet på arbetslöshet. Förutom AKU så redovisas arbetslöshetsstatistik också genom antalet inskrivna på den nationella Arbetsförmedlingen. Det ger ytterligare en bild av hur arbetsmarknaden ser ut och kompletterar Arbetskraftsundersökningarnas uppgifter.⁷¹



Källa: www.scb.se

⁷¹ För en mer utförligare beskrivning av de olika kategorierna i Arbetskraftsundersökningarna se till exempel svenska SCB:s hemsida under avdelningen AKU.

Bilaga 6.2: Förändring av andel sysselsatta i tidsbegränsad anställning – Unga och befolkningen i stort

	2000		2008		2009	
	15–64 år	15–24 år	15–64 år	15–24 år	15–64 år	15–24 år
Danmark	10,2	29,8	8,3	23,2	8,9	23,6
Finland	17,7	50,3	14,9	39,6	14,5	39,0
Norge	9,7	29,3	9,0	26,2	8,1	25,7
Sverige	14,3	45,2	15,8	53,6	14,9	53,4
Island	5,4	12,0	9,7	27,9	9,8	26,7
EU15	13,6	39,4	14,5	41,6	13,8	41,7

Källa: Eurostat: Temporary employees as percentage of the total number of employees for a given sex and age group (%) [lfsa_etpga]. Med tillägg från Iceland Statistics. Egen bearbetning.

Bilaga 6.3: Andel deltidsanställda 25–54 år⁷²

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Denmark	9,9	9,6	9,3	10,1	10,0	10,3	10,3	9,9	9,7	10,3	10,7
Finland	5,8	6,0	6,4	6,1	6,1	5,9	6,0	6,0	5,9	6,3	-
Iceland	16,5	16,1	15,3	12,0	12,0	11,1	11,0	10,5	9,4	10,7	-
Norway	15,6	15,1	15,7	15,7	15,8	15,6	15,0	14,2	13,4	13,3	13,0
Sweden	10,9	10,4	10,1	10,3	10,5	9,7	9,2	9,2	9,1	9,2	8,3
EU15	15,4	15,4	15,4	15,5	16,0	16,4	16,4	16,4	16,3	16,8	17,2

Date extracted on 16 Dec 2011 16:39 UTC (GMT) from OECD.Stat

Källa: OECD Incidence of FIPI employment – common definition for a specific age group (%). Employment status: Dependent employment, Part-time employment.

⁷² Utvalda länder och genomsnitt för OECD.

7. Hva oppnås?

Mer om innsatser og resultater

I dette kapitlet studerer vi videre hva som kommer ut av innsatsene, som er omtalt i kapitlene 3 og 4. Vi studerer en del av de aktuelle *arbeidsmarkedspolitiske innsatsene* som er omtalt i kapittel 3, med hovedvekt på ungdom (avsnitt 7.2). Så ser vi litt på utviklingen hva gjelder *varighet* på ulike typer programmer (7.3). Går unge lengre på programmer og tiltak under krisen? I avsnitt 7.4 studeres *utfall og resultater* – hvor mange kommer i jobb? I avsnitt 7.5 har vi en kort diskusjon av spørsmålet om *effekter* av innsatsene. Aller først er det en sammenfatning med konklusjoner (7.1).

7.1 Sammenfatning og konklusjoner

Alle de nordiske landene har en *aktiv arbeidsmarkedspolitikk*, med opptrapping av innsatsene under krisen og et bredt sett av innsatser og virkemidler som er satt inn. Alle land har også særskilte innsatser overfor *unge arbeidssøkere*. Det er likevel betydelige forskjeller landene imellom på hva slags programmer og hvor omfattende innsatser som er blitt satt inn. Dette gjennomgås i avsnitt 7.2. Aktiviseringsinnsatsen er blitt trappet opp i alle de nordiske landene, og unge ledige er en prioritert gruppe. I *Danmark* har fokus vært rettet mot unge som ikke har fullført en utdanning, og som er i stand til å gjennomføre en utdanning. Arbeidsplassrelaterte veilednings- og kvalifiseringsinnsatser er også mye brukt. Også på *Island* har aktiviseringsinnsatsen blitt kraftig styrket både overfor alle arbeidsløse og for unge spesielt. Yrkesrettede kurs og andre utdannings tiltak har ekspandert mest. Også i *Sverige* har den aktive innsatsen blitt økt, først og fremst for unge 20–24 år. Ulike former for skattefradrag eller annen lønns subsidiering har vært viktige innsatstyper i Sverige. Også i *Finland* er lønns subsidier gjennom blant annet *Sanssi-kortet* viktige virkemidler. I Finland er det også satset mye på yrkesutdanning.

I avsnitt 7.3 ser vi på *hvor lenge* de unge går på tiltak (åtgärder). Vi ser at flere er blitt gående i lengre tid på tiltak (åtgärder) i 2009 og 2010 enn tidligere. Dette er spesielt tilfelle i *Island* og *Sverige*. I *Danmark* gjennomgår mange relativt korte aktiviseringsforløp, med tett og intensiv

oppfølging og gjensidig ansvar («rett og plikt»). Et spørsmål er om varigheten og innretningen på tiltakene (åtgärderna) kan ha betydning for utfallet av gjennomførte tiltak i form av hvor mange som kommer i jobb. Slikt har vi ikke grunnlag for å trekke slutninger om ut fra vårt materiale. På generelt grunnlag er det kjent at sjansene for å komme i arbeid blir lavere desto lengre en går på tiltak.

I avsnitt 7.4 ser vi på *utfallet eller resultatet* av innsatsen, i form av hvor mange unge som kommer i jobb etter gjennomførte tiltak (åtgärder). *Hovedbildet er at om lag 40–50 prosent av unge (20–24 år) kommer i arbeid etter gjennomførte arbeidsmarkedstiltak* i den offentlige arbeidsformidlingen. En registrerer da situasjonen for eksempel henholdsvis 3, 6, 12 eller 18 måneder etter gjennomførte tiltak. Overgangsraten til arbeid varierer over tid og mellom ulike typer innsatser i hvert av landene. Overgangsraten til arbeid har gjennomgående blitt klart lavere under kriseårene 2009/2010 enn i de gunstigere årene forut for dette (2005–2008). Dette varierer også mellom de nordiske landene, i den grad det er sammenlignbare tall og indikatorer. Det ser ut til at man i Danmark og Sverige har relativt velutviklet løpende statistikk og indikatorer for slike utfall.

Er resultatene gode? Er de blitt bedre? Kan de bli bedre? Hvilke typer tiltak (åtgärder) gir best resultat – eller best effekt i forhold til innsatsen? Sânt vet vi nokså lite om. Vi kan ikke trekke slutninger om dette ut fra vårt materiale. Til det trengs det forskning om årsaker og sammenhenger. Det kan imidlertid synes som at det i varierende grad er tatt i bruk slike kvantitative resultatmål og indikatorer som ledd i den løpende gjennomføringen, oppfølgingen og utviklingen av politikken.

Avsnitt 7.5 inneholder derfor en kort drøfting av spørsmål om *resultatmåling* og *effekter* av programmer og innsatser. *Vi konkluderer med at det kan være mye å hente ved å utvikle og bruke mer systematisk kunnskap om slikt – nasjonalt så vel som nordisk. Vi tilrår at det utvikles og brukes bedre kunnskap av denne typen, både nasjonalt og av sammenlignbar nordisk karakter i form av:*

- Å sette (mer) *konkrete mål* for gjennomføringsgrad i skolen, for overgang til arbeid, arbeidsdeltaking og arbeidsledighet blant unge i for eksempel alderen 16–19 år og 20–24 år
- *Bedre og mer sammenlignbar statistikk* om gjennomføringen av programmer, virkemidler og innsatser for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet
- Utvikling og bruk av *resultatindikatorer* som ledd i gjennomføring, oppfølging og utvikling av inkluderingspolitikken

- NVC vil i «Synteserapporten» i dette prosjektet søke å gi en oversikt over aktuell nordisk forskning om *effekter av innsatser* for å inkludere utsatte grupper i arbeid
- Å vurdere behovet for mer *komparativ nordisk evalueringsforskning* på dette området

Dette kan gi et viktig grunnlag for bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk med sikte på å få flere unge inkludert i skole og arbeid og for å motvirke varig utenforskap blant unge. I tillegg trengs det *politisk vilje og evne* til å erkjenne det, og til å sørge for god og effektiv politikk og innsats samt faglig og administrativ vilje og evne til å *gjennomføre* det og til å følge opp resultatene.

7.2 Mer om arbeidstiltak (åtgärder) og -innsatser overfor unge

Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er mange, og de har ulik utforming og praksis. De kan stort sett deles inn i følgende hovedtyper:

Formidling av arbeidssøkere. Det omfatter informasjon, veiledning og hjelp til jobbsøking fra arbeidsformidlingen.

Tiltak som tar sikte på å aktivisere arbeidssøkerne og forbedre deres sjanser på arbeidsmarkedet. For eksempel ved opplæring, arbeidspraksis og så videre. Dette omfatter også støtte til egenetablering og tilrettelegging i virksomheter for å gjøre det lettere å ta inn jobbsøkere eller beholde ansatte som risikerer å miste jobben.

Inntektssikring ved arbeidsløshet.

Det er økonomisk støtte til livsopphold til arbeidsledige og andre jobbsøkere, til personer på rehabilitering og så videre.

Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er i stor grad universelle

Det betyr at det i liten grad er egne virkemidler for bestemte målgrupper som for eksempel ungdom. Likevel er visse typer tiltak mer rettet mot og brukt av ungdom enn andre, og ungdom kan være prioritert.

Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Det vil si at omfanget og spekteret av virkemidler er stort. De trappes raskt opp i nedgangstider og trappes ned igjen ved konjunkturoppgang. Det legges stor vekt på formidling og kvalifiseringstiltak. Det brukes relativt mye ressurser på slike tiltak. Inntektssikringen er ofte forbundet

med klare bestemmelser om begrenset varighet og med aktivitetskrav og oppfølging under ledighetsperioden.

Den konkrete utformingen og gjennomføringen av virkemidlene varierer mellom land og over tid. Det gjelder også både om en sammenligner *imellom* de nordiske landene, og det gjelder om en sammenligner *innen* hvert av landene over tid. Tiltaksbruken varierer ikke minst også i forhold til hvilke *målgrupper* som tiltakene retter seg mot. Overfor ungdom er det formidling og tiltak i form av utdanning, arbeidsopplæring og arbeidspraksis som dominerer. Se nærmere omtale i kapittel 3.

Videre i dette avsnittet skal vi se litt nærmere på hva slags og hvor omfattende arbeidsmarkedspolitiske programmer, virkemidler (åtgärder) og innsatser som er satt og settes inn i de nordiske landene under krisen. Vår hovedinteresse er unge arbeidssøkere/-ledige, blant annet fordi mye av arbeidsmarkedsinnsatsene er generelle og rettet mot dem i hele befolkningen som har behov for det. Så ser vi også litt på programmer og innsatser for hele befolkningen, men som er viktige også for ungdommer. Dette vil langt på vei være en kvantitativt orientert supplement i forhold til innsatsene som omtales verbalt i kapittel 3. I vår statistikkartlegging til de sentrale arbeidsmarkedsmyndighetene i hvert av de nordiske landene har vi blant annet spurt om følgende typer data:

- Antall og andel mottakere av arbeidsmarkedstiltak (åtgärder) i alt og
- Fordelt etter kjønn og aldersgrupper (15–19, 20–24, 25–29, 30–64)
- Fokus på årene 2005–2009 (2010)

Typer tiltak (åtgärder):

- Inntektssikring (dagpenger ved arbeidsledighet etc.)
- Arbeidsmarkedstiltak fordelt etter hovedtype, for eksempel
 - Utdanning
 - Arbeidstrening/-praksis/lærlingplass
 - Lønnstilskudd/-subsidiering
 - Direkte jobbskaping
 - Arbeid med bistand/veiledning
 - Rehabilitering

De primærdataene vi har kunnet framskaffe om dette er litt forskjellige, varierende og til dels ujevne. Vi har supplert fra offisiell statistikk og hjemmesider. Vi omtaler her innsatsen i hvert av landene etter tur. Mer sammenlignende analyser følger deretter i avsnittene 7.3–7.5.

Danmark

Tabellene 7.1A og 7.1B viser utviklingen i henholdsvis det samlede omfanget og sammensetningen av de arbeidsmarkedspolitiske aktiveringsinnsatsene i Danmark i årene 2007–2010.

I tabell 7.1A ser vi at den samlede aktiveringsinnsatsen ble trappet kraftig opp: Fra cirka 42 000 fulltids aktiverte i 2007 til cirka 72 000 fulltids aktiverte i 2010, en øking med cirka to tredeler over disse fire årene. Andelen bruttoledige som gjennomførte fulltids aktiveringstiltak varierte mellom cirka 25–30 prosent i disse årene. Blant 20–24-åringer ble aktiveringsinnsatsen nær tredoblet i disse årene, fra cirka 3 600 personer i fulltids aktivering i 2007 til nær 10 000 personer i 2010. Andelen dagpengemottakere i fulltids aktivering økte fra en fjerdedel i 2007 til en tredel i 2010. Også blant 16–19-årige og 25–29-årige (registrerte) arbeidsledige var det en lignende opptrapping av aktiveringsinnsatsen, ifølge tabell 7.1.A.

Tabell 7.1B viser at veiledning og oppkvalifisering var den dominerende aktiveringsinnsatsen. Mer enn åtte av ti arbeidsløse 16–19 åringer og rundt syv av ti arbeidsløse 20–24 åringer mottok denne typen aktiveringstiltak. Blant 25-åringer og eldre var andelen noe lavere: Mellom halvdelen og to tredeler av dagpengemottakerne mottok denne typen aktiveringsinnsats. Ansettelse med lønnstilskudd er blitt en stadig mer brukt form for aktiveringsinnsats, spesielt blant unge 25–29 år og eldre. Blant de yngre under 25 år er *Virksomhetspraksis* en mye og tiltagende brukt form for aktiveringstiltak.

Tabell 7.1 A Danmark. Antal fuldtidsaktiverede dagpenge og kontant- og starthjælpsmodtagere samt andel av bruttoledige, 2007–2010

Alder	2007	2008	2009	2010
16–19 år	1 106	1 367	1 937	2 341
Andel af bruttoledige (pct)	27	31	31	35
20–24 år	3 638	4 202	6 976	9 949
Andel af bruttoledige (pct)	25	28	29	34
25–29 år	5 401	5 163	7 600	11 830
Andel af bruttoledige (pct)	26	29	29	37
16–64	42 861	41 394	52 002	71 846
Andel af bruttoledige (pct)	25	29	25	29

Kilde: www.jobindsats.dk

Tabell 7.1.B Danmark. Typer av aktiviseringsforløp. Fuldtidsaktiverede dagpenge og kontakt- og starthjælpsmodtagere fordelt på tilbud og alder (pct), 2007–2010

Alder	Andel i specifikt tilbud (pct)	2007	2008	2009	2010
16–19 år	Vejledning og opkvalificering	84	85	85	83
	Ansættelse med lønstilskud	3	3	1	2
	Virksomhedspraktik	14	12	14	15
	Voksenelever fra ledighed	0	0	0	0
	Tilbud i alt	100	100	100	100
20–24 år	Vejledning og opkvalificering	76	78	76	69
	Ansættelse med lønstilskud	8	7	8	14
	Virksomhedspraktik	16	15	16	17
	Voksenelever fra ledighed	0	0	0	0
	Tilbud i alt	100	100	100	100
25–29 år	Vejledning og opkvalificering	65	66	63	55
	Ansættelse med lønstilskud	13	12	16	26
	Virksomhedspraktik	10	10	13	16
	Voksenelever fra ledighed	11	12	8	3
	Tilbud i alt	100	100	100	100
16–64 år	Vejledning og opkvalificering	67	67	64	57
	Ansættelse med lønstilskud	17	17	18	25
	Virksomhedspraktik	10	10	13	16
	Voksenelever fra ledighed	6	6	4	2
	Tilbud i alt	100	100	100	100

Kilde: www.jobindsats.dk

Finland

Fra Finland (Arbets- og næringsdepartementet) har vi bare kunnet fram-skaffe litt annerledes arbeidsmarkedstatistikk. Tall for mottakere av arbeidsmarkedstiltak *ynge enn 25 år gamle i 2009* fordelt etter typer tiltak er framstilt i tabell 7.2.A. Tiltaksstrukturen er inndelt i samsvar med Eurostats klassifikasjon av arbeidsmarkedstiltak. Tabellen illustrerer at arbeidsmarkedstjenester/arbeidsformidling er den desidert mest omfattende formen for tiltak (åtgärd), etterfulgt av opptrening/opplæring.

Tabell 7.2 A Finland. Labour Market programme Participants < 25 years old. 2009

		Stock (total)	Entrants	Exits
1.	Labor market services	63 724	318 975	8 777
2.	Training	12 251	44 248	39 728
3.	Job rotation/-sharing	1 059	1 637	76
4.	Employment incentives	699	1 491	1 069
5.	Supported emploment/rehabilitation	2 099	8 318	1 393
6.	Direct job creation	944	2 884	1 275
7.	Start-up incentives	431	724	650
8.	Income maintenance & support	21 447	45 633	-

Kilde: Arbeids- og næringsdepartementet, Finland.

Det er flest unge mottakere inntil 25 år av generelle veilednings- og formidlingstjenester (labour market services) og dernest arbeidstrening. Det er også ganske mange unge mottakere av skjermede arbeidsmarkedstiltak/rehabiliteringstjenester.

Bekjempelse av ungdomsledigheten har vært høyt prioritert i Finland under den siste krisen. Det har ikke minst bakgrunn i erfaringer fra den krisen på 1990-tallet, da ungdomsledigheten fikk konsekvenser for de mest rammede årskullene for mange år framover. Innsatsen har i stor grad vært innrettet mot utdanning ved å øke antall plasser i videregående skole og studier etter grunnskolen og ikke minst ved økt antall yrkeskoleplasser og lærekontrakter (lærlinger). I 2010 økte budsjettanslaget for de unge kraftig innen både arbeids- og næringsforvaltningen og undervisningsforvaltningen. Gjennom blant annet *Sanssi-kortet* er det satt på lønnstilskudd til midlertidige jobber for unge under 25 år. Se nærmere omtale i avsnitt 3.4.

Island

Arbeidsmarkedsinnsatsen overfor unge mennesker i Island er her framstilt på tilsvarende måte som for de øvrige landene (unntatt Finland). Tabell 7.3 A viser antall mottakere av arbeidsmarkedstiltak i årene 2006–2009 i aldersgruppene 15–19 år, 20–24 år, 25–29 år samt for alle aldergrupper 15–70 år. Tabell 7.3 B viser tiltaksstrukturen for mottakere i aldersgruppen 20–24 år.

Tabell 7.3 A viser at tiltaksbruken nærmest eksploderte i 2009 som følge av økonomi- og jobbkrisa. Antall mottakere av arbeidsmarkedstiltak var mer enn ti ganger høyere i 2010 enn i 2006/2007. Det var tilfelle både blant ungdom/ unge voksne og i voksenbefolkningen totalt. I 2010 var det økt fokus på ressurser hos jobbsøkere, først de unge og senere også blant eldre.

Tabell 7.3 B viser at tiltaksbruken er også blitt endret i sammensetningen i disse kriseårene. Tidligere var det den tidlige utredningen og avklaringen som var det mest brukte tiltaket, men dette har avtatt – fra cirka 60 prosent av tilfellene i 2006 til cirka 20 prosent av tilfellene i 2009 og 2010. Yrkesrettede kurs og deltidsutdanning har økt i omfang. Det er også blitt flere midlertidige jobb-prosjekter.

Tabell 7.3 A Island. Mottakere av arbeidsmarkedstiltak blant unge 2006–2010

Aldersgruppe	2006	2007	2008	2009	2010
15–19 år Antall ^{a)}	52	26	51	340	464
20–24 år Antall ^{a)}	160	80	107	1 177	3 483
25–29 år Antall ^{a)}	133	74	110	1 169	2 608
Alle 15–70 år Antall ^{a)}	1 178	666	1 022	7 027	1 6473
Prosent ^{b)}	18 %	13 %	9 %	22 %	50 %

a) Mottakere av tiltak i løpet av året.

b) Prosent av alle mottakere av kontanthjelp ved arbeidsledighet.

Kilde: Vinnumålastofnun Islands.

Tabell 7.3. B Island. Mottakere av arbeidsmarkedstiltak 20–24 år etter type tiltak. Prosentvis fordeling 2006–2010

Type tiltak	2006	2007	2008	2009	2010
Første tiltak/avklaring ^{a)}	61,2	38,8	27,1	22,0	21,5
Rehabiliteringsprogram	4,4	11,2	10,3	6,8	14,1
Språk-, IKT- & kontorkurs	8,1	15,0	16,8	7,9	22,3
Andre yrkesrettede kurs	9,4	12,5	30,8	15,5	20,6
Utdanningskontrakter ^{b)}	3,8	2,5	1,0	28,4	11,3
Arbeidstrening/lærling	7,5	12,5	6,5	8,8	3,6
Særskilte jobbprosjekter ^{c)}	5,6	7,5	7,5	10,5	6,7
Alle typer tiltak	100	100	100	100	100

a) Utredning, avklaring etc

b) Deltidsutdanning/-skole

c) Midlertidige jobber

Kilde: Vinnumålastofnun Islands.

Norge

Også for Norge viser vi tall for henholdsvis utviklingen i omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak til unge og sammensetningen av tiltakene. Tabell 7.4 A viser antall ungdom i arbeidsmarkedstiltak i årene 2005–2009 fordelt på aldersgruppene 16–19 år, 20–24 år og 25–29 år. Tabell 7.4 B viser sammensetningen fordelt på (noen) hovedtyper for aldersgruppen 20–24 år. Begge tabeller omfatter «ordinære» arbeidssøkere og tiltaksdeltakere, ikke personer med nedsatt arbeidsevne.

Omfanget av tiltaksbruken over unge mennesker har økt mindre i Norge enn i de andre nordiske landene under den siste krisa. Det gjenspeiler at arbeidsløsheten har vært lavere og økt lite i Norge. Det gjelder også ungdomsledigheten. Gjennomsnittlig antall mottakere av tiltak blant alle unge under 30 år var imidlertid over 60 prosent høyere i 2010 enn i 2007. Det er fortrinnsvis bruk av opplærings- og utdanningstiltak og arbeidspraksis som dominerer. Ordinær utdanning tilbys kun arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. For andre jobbsøkere over 19 år dreier det seg om korte arbeidsmarkedskurs.

Tabell 7.4 A Norge. Antall unge 16–29 år i arbeidsmarkedstiltak i NAV. 2005–2010 *

Aldersgruppe	2005	2006	2007	2008	2009	2010
16–19 år	1 977	1 555	1 542	1 715	2 305	2 181
20–24 år	2 110	1 607	1 550	1 621	2 727	2 981
25–29 år	1 817	1 370	1 329	1 449	2 199	2 310
Totalt 16–29 år	5 904	4 532	4 421	4 785	7 231	7 472

* Registrerte mottakere i gjennomsnitt per år. Ordinære tiltaksdeltakere.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 7.4 B Norge. Mottakere av arbeidsmarkedstiltak 20–24 år etter type tiltak.* Prosent fordeling 2007–2010

Type tiltak	2007	2008	2009	2010
Avklaringstiltak			1,5	1,5
Oppfølging			13,7	14,7
Opplæring			37,5	34,2
Lønnstilskudd			12,8	11,0
Permisjoner, vikariater			-	-
Arbeidspraksis			34,5	38,5
Jobbskaping, egenetablering		-	-	-
Tiltak i alt			100	100

Registrerte mottakere i gjennomsnitt per år. Ordinære tiltaksdeltakere.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Sverige

Også for Sverige følger vi det samme tabellmønsteret: Tabell 6.5 A viser omfanget av tiltaksbruken i henholdsvis absolutte og relative tall (antall mottakere og antall mottakere i prosent av alle registrerte ledige). Tabell 7.5 B viser sammensetningen av tiltaksbruken for mottakere i aldersgruppen 20–24 år.

Tabell 7.5 A Sverige. Antall unge personer i arbeidsmarkedspolitiske program, og i prosent av alle registrerte arbeidssøkere i aldersgruppen* 2005–2010

Aldersgruppe	2005	2006	2007	2008	2009	2010
16–19 år						
Antall	4 757	4 463	1 518	2 048	6 742	10 180
Prosent	21,4	20,1	8,8	11,4	23,4	31,4
20–24 år						
Antall	18 513	21 373	9 802	14 525	33 407	47 814
Prosent	19,1	21,7	12,8	22,4	35,4	45,8
25–29 år						
Antall	13 540	15 445	10 928	10 434	14 412	20 648
Prosent	15,8	18,4	16,2	17,9	18,9	25,0
Alle 16–64 år						
Antall	185 932	204 325	158 057	155 351	194 251	252 978
Prosent	27,4	29,9	27,1	29,6	30,0	35,5

* Gjennomsnitt pr måned. Kilde: Arbetsförmedlingen. Statistikenheten.

Tabell 7.5 A viser at antall unge personer i arbeidsmarkedspolitiske programmer viser en «bølgebevegelse»: En klar nedgang i årene 2007 og 2008 etterfulgt av en markert økning igjen i 2009 og 2010. Det var også en markert økning av tiltaksbruken i 2009 og 2010 for alle aldersgrupper under ett (16–64 år). Vi ser også at det er en klart stigende prosentandel av alle registrerte (innskrevne) arbeidssøkere som mottar (aktive) arbeidsmarkedsinnsatser. Det gjelder især blant unge arbeidssøkere. Blant 20–24-årige registrerte arbeidssøkere ved arbeidsformidlingen var det således bare 13 prosent som deltok i arbeidsmarkedsprogrammer i 2007, og i 2010 var denne andelen steget til 46 prosent av alle jobbsøkerne i denne aldersgruppen. Antall personer i alderen 20–24 år som deltok i arbeidsmarkedsprogrammer har økt fra cirka 10 000 i 2007 (etter en nedgang fra 2006) og til nærmere 50 000 i 2010. Program- og tiltaksintensiteten har altså blitt trappet kraftig opp overfor unge.

Én årsak til at aktivitetsnivået var såvidt lavt for unge i 2007 i tabell 7.5 beror på at de tidligere ungdomsprogrammene ble faset ut det året og det nye, Jobbgarantin för unga, ble innført først fra desember 2007. 2007 var således litt ekstremt hva gjelder statistikken for ungdomsinnsatser. I realiteten har det antakelig altså vært en jevnere utvikling i aktivitetsinnsatsen overfor unge arbeidsløse i Sverige enn det tabell 7.5 A viser.

Tabell 7.5 B viser en del endringer i tiltakssammensetningen over tid, her for mottakere i alderen 20–24 år. Vi ser at programmet *Ungdomsinnsatser* har hatt stor og stigende betydning: Om lag 25–30 prosent av alle mottakerne i årene 2005/2006. Så en kraftig nedgang til cirka 12 prosent i 2007, etterfulgt av en kraftig økning til 75–80 prosent av tiltaks-mottakerne i alderen 20–24 år i 2009/2010. Dette har sammenheng med innføringen av den nye jobbgarantien for ungdom fra høsten 2007.

Forberedende innsatser hadde størst relativ betydning under høykonjunkturårene 2005–2007 med cirka 20–25 prosent av mottakerne, men langt mindre relativ betydning i lavkonjunktoren 2008–2009, da det kom ned i 3–5 prosent av alle mottakerne. Andelen deltakere i *arbeidsmarkedsutdanning* har variert en god del over tid, men gikk kraftig ned i kriseårene 2008–2010. Andelen 20–24-årige arbeidssøkere i henholdsvis «arbeidspraksis» eller som mottok «ansettelsesstøtte» har også gått ned til nesten null i 2009/2010. *Ungdomsinnsatser* er den helt dominerende innsatstypen, og andelen har økt fra cirka en tredel av alle deltakere i arbeidsmarkedspolitiske programmer i 2005 til cirka tre fjerdedeler av alle unge deltagere i 2010.

Tabell 7.5 B Sverige. Antall personer i arbeidsmarkedspolitiske programmer 20–24 år etter type program. Prosent

Type program	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arb.marknadsutbildning	9,8	14,3	19,0	4,3	0,6	0,5
Arbeidspraksis	9,5	8,5	5,8	0,7	1,0	1,1
Starte næringsvirksomhet	1,5	1,4	1,4	0,4	0,0	0,1
Ungdomsinnsatser	31,2	25,9	11,6	61,9	80,7	73,0
Forberedende innsatser	25,4	21,5	17,7	5,5	2,8	2,9
Proj. m arbmarkedspol. inretning	2,3	2,7	0,5	0,1	0,1	0,0
Friår	0,5	0,7	0,5	0,0	0,0	0,0
Jobb & utviklingsgarantin	-	-	2,7	5,2	5,6	14,6
Anstillingsstöd	9,0	14,8	13,8	3,6	1,4	1,4
Særsk. inns. for funksj.hindrede	10,8	10,8	27,0	18,3	7,7	6,3
Samtlige personer & program %	100	100	100	100	100	100
Samtlige personer & program N	18 513	21 373	9 802	14 525	33 407	47 814

Kilde: Arbetsformidlingen. Statistikenheten.

7.3 Varighet på arbeidsmarkedstiltak

I dette avsnittet studeres varigheten på arbeidsmarkedstiltak blant unge ut fra en generell antagelse om at jo lengre ledighet, desto lavere sannsynlighet for å få (godt) fotfeste i arbeidslivet. Dette må imidlertid selvsagt nyanseres: I visse situasjoner og tilfeller kan det tvert om være en god satsing å ta tida til hjelp, for eksempel ved å utdanne seg (ferdig), omskolere seg etc. Her vil også ulike nasjonale regler for normert eller maksimal varighet på ulike typer tiltak spille inn. Data bygger også her primært på egne data som er kartlagt gjennom de nasjonale arbeidsmarkedsmyndighetene.

Vi har ikke lyktes med å framskaffe slike tall fra Finland og Norge.

Et hovedinntrykk er at flere går lengre tid på aktiveringstiltak under krisen. Det gjelder både unge og eldre. Danmark skiller seg ut ved at mange mottar aktiveringstiltak av kort varighet.

Danmark

Tabell 7.6 viser varigheten på aktiveringsforløp blant arbeidsløse dagpengemottakere i Danmark. Tabellen viser at det er relativt mange korte forløp: Om lag en femtedel er kortere enn tre måneder. Det har sammenheng med at den dominerende aktiveringsinnsatsen er (kortvarig) veiledning og oppkvalifisering, som omtalt i avsnitt 7.3 og i kapittel 3. En tiltagende andel aktiveringsforløp varer mellom 3–12 måneder og en avtagende andel varer over 12 måneder. Fire av ti aktiveringsforløp varte lengre enn 12 måneder i 2010, mot cirka seks av ti i 2007.

Tabell 7.6 Danmark. Antall aktiveringsforløp etter varighet. Antal aktiveringsforløb avsluttet i perioden for dagpengemottagere samt kontant- og starthjælpsmodtagere, fordelt etter varighet. Prosent

Varighet på ydelser	2007	2008	2009	2010
Under 3 måneder	16	21	21	17
3–12 måneder	26	30	43	41
Over 12 måneder	58	49	36	41
Varighet på ydelser i alt	100	100	100	100

Kilde: www.jobindsats.dk

Island

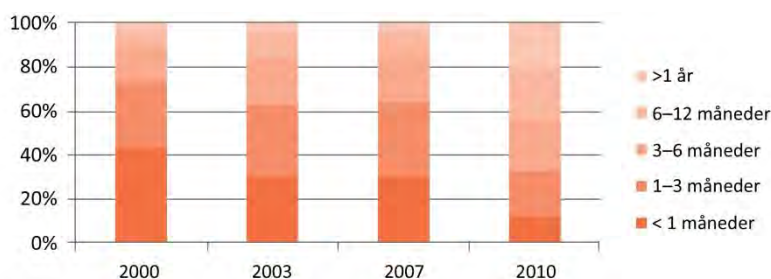
Figur 7.1. A viser antall mottakere av arbeidsmarkedstiltak fordelt etter varighet på tiltaket for årene 2000–2010 for *unge* mottakere av tiltak 20–24 år. Vi ser for det første hvordan antall mottakere av tiltak svinger med konjunktorene; med to topper og to bunner: Bunnivåer i henholdsvis cirka 2000–2001 og 2006–2007 og topper rundt henholdsvis 2003 og 2009/2010. I kjølvannet av den siste krisen har antallet nærmest eksplodert. Det gjelder også i andre aldersklasser og både for menn og kvinner. Varigheten på tiltak endrer seg også noe over tid og med konjunktursvingningene. Det blir flere tilfeller av lengre varighet og færre tilfeller av kort varighet.

Figur 7.1 B illustrerer den *prosentvise* varighetsfordelingen litt nærmere for utvalgte år blant unge på tiltak i alderen 20–24 år. *Blant unge mottakere* av arbeidsmarkedstiltak i alderen 20–24 år var det en klar nedgang i andelen av kortvarige tiltak og en like klar økning i andelen langvarige tiltak: Cirka fire av ti mottok tiltak i kortere tid enn én måned i år 2000 og cirka en av ti i 2010. 4 prosent mottok tiltak i lengre enn ett år i 2000 og cirka 20 prosent i 2010. Mønsteret er om lag det samme i andre aldersgrupper og for kvinner og menn.

Figur 7.1 A Island. Antall unge mottakere av arbeidsmarkedstiltak i Island etter varighet på tiltak. Ungdom 20–24 år i årene 2000–2010



Figur 7.1 B Island: Unge mottakere av arbeidsmarkedstiltak (20–24 år) etter varighet. Prosent



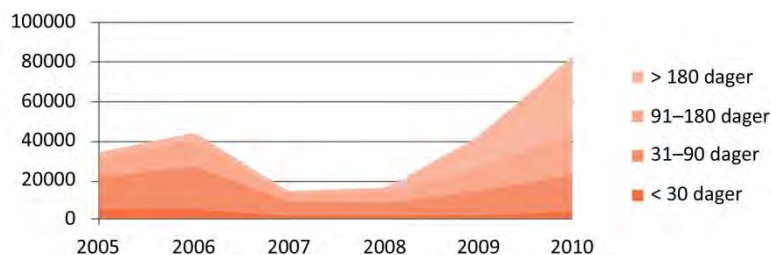
Sverige

Figur 7.2 A viser *antall* personer som har avsluttet arbeidsmarkedsprogrammet *Ungdomsinnsatser* i årene 2005–2010, også fordelt etter deres tid/varighet i programmet. Figur 7.2.B viser tilsvarende varighetsfordeling i *prosent* av alle avsluttede tilfeller under programmet *Ungdomsinnsatser*.

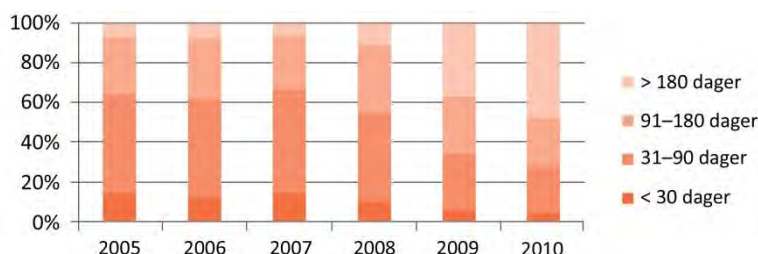
Figur 7.2 A viser at antall personer på *Ungdomsinnsatser* hadde en foreløpig topp i 2006, en tydelig bunn i 2007 og 2008, fulgt av en meget kraftig økning i 2009 og 2010. Varigheten på dette programmet har også utviklet seg slik at det er blitt klart flere tilfeller med lengre varighet – lengre enn henholdsvis 90 dager og 180 dager i programmet. Det går enda tydeligere fram i figur 7.2.B. Gjennomsnittlig varighet på dette programmet har økt fra rundt 80–90 dager i gjennomsnitt i årene 2005–2008 til 172 dager i gjennomsnitt i 2009 og 199 dager i 2010.

Dette utviklingsmønsteret finner vi også i stor grad igjen i andre typer arbeidsmarkedsprogrammer. *Jobb- och utvecklingsgarantin* kom til som nytt program fra 2007, se kapittel 3, avsnitt 3.7 Sverige. Antall deltagere i dette programmet er blitt trappet ganske mye opp siden. Gjennomsnittlig varighet i dette programmet er ganske lenge og stigende – henholdsvis 158 dager i 2008 og 307 dager i 2009, for så avta litt igjen til 272 dager i gjennomsnitt i 2010.

Figur 7.2 A Sverige: Antall personer som har avsluttet arbeidsmarkedsprogrammet *Ungdomsinnsatser* fordelt etter varighet. 2005–2009



Figur 7.2 B Sverige. Varighetsfordeling på programmet Ungdomsinnsatser 2005-2009. Prosent



7.4 Hvor mange kommer i arbeid?

I dette avsnittet skal vi studere det avgjørende spørsmålet: Hvor mange kommer i arbeid etter å ha gjennomført og avsluttet et arbeidsmarkedsprogram? I vår statistikkartlegging til arbeidsmarkedsmyndighetene i hvert av de nordiske landene har vi derfor spurt om tall for dette:

- *Antall* avsluttede stønadstilfeller i arbeidsmarkedsprogram (gjerne etter type program), og andel (prosent) som har kommet i arbeid etter gjennomført og avsluttet deltagelse i arbeidsmarkedsprogrammet
- Status for eksempel tre måneder, seks måneder og ett år etter avsluttet stønadsinnsats
- Inndeling etter aldersgruppe og kjønn (15-19, 20-24, 25-29 og 30-64 år)
- Tall fortrinnsvis for årene 2005-2009, men gjerne også 2000-2004

Det er nokså varierende hva vi har fått innhentet av primærdata om dette fra de nasjonale arbeidsmarkedsmyndighetene. Det illustrerer vel kanskje dels at det ikke er så enkelt og dels at slik gjøres på ulik måte i statistikken, i den grad det i det hele tatt lages slik statistikk. Det har derfor ikke latt seg gjøre å framstille dette på en helt sammenlignbar måte. Vi må derfor presentere det land for land, basert på de dataene vi har mottatt og som vi har kunnet supplere fra nasjonale statistikkilder.

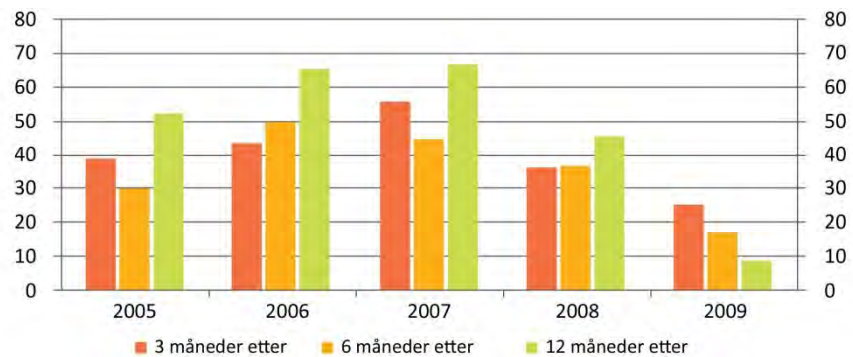
Arbeidsmarkedsmyndighetene i Danmark og Sverige publiserer aktuell, god og lett tilgjengelig løpende statistikk om hvordan det går med deltakere på ulike typer stønads- og aktiveringsprogrammer etter gjennomført program. I de andre landene virker det som det er dårligere med offentlig publisert statistikk om slikt. De øvrige landene kan nok her ha noe å lære av Danmark og Sverige.

Hovedbildet er at i størrelsesorden 40–50 prosent av de unge kommer i arbeid etter gjennomførte arbeidsmarkeds- og aktiveringstiltak. Dette varierer mellom ulike typer tiltak/aktivering i det enkelte land og hvor lang tid etter gjennomført aktivering en måler. Det er et klart felles trekk at færre kom i arbeid under «kriseårene» 2008/2009 enn i de gunstigere årene forut for det (2005/2007). Det er også en del forskjeller landene imellom, men disse er det vanskeligere å tolke, ikke minst på grunn av ulikt registrerings- og statistikkgrunnlag.

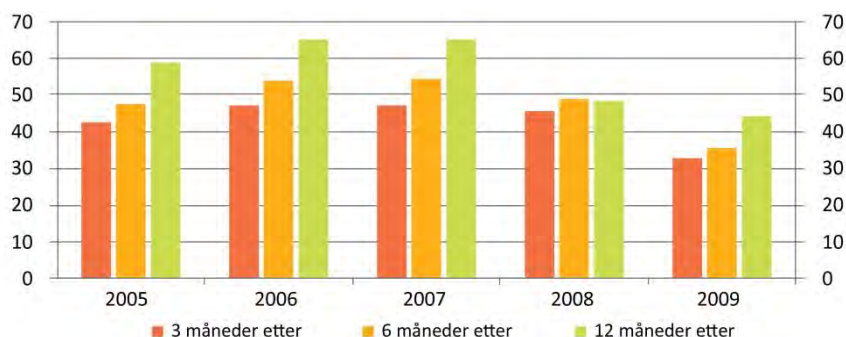
Danmark

Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danmark har siden 2007 publisert en utmerket nettbasert portal: www.Jobindsats.dk. Den gir et meget oversiktlig og brukervennlig verktøy for alle som arbeider med slike spørsmål og andre interesserte. Dataene i dette avsnittet er hentet derfra. Her har vi fått innhentet tall for «A-dagpenge. Andel i beskæftigelse etter aktivering.» Det måles status etter henholdsvis tre, seks og tolv måneder etter aktivering. I figurene 7.3 A og B framstiller vi slike resultater for årene 2004–2009 for henholdsvis alders-gruppene 16–19 år og 20–24 år.

Figur 7.3 A. Danmark Andel 16–19 årige dagpengemottakere i selvforsørging etter gjennomført aktivering. Prosent



Figur 7.3 B. Danmark Andel 20–24 årige dagpengemottakere i selvforsørging etter gjennomført aktivering. Prosent



Figurene 7.3 A og B viser at overgangen til arbeid etter endt aktivering ble gradvis høyere i årene 2005–2007 og lavere igjen i årene 2008 og 2009. Det gjelder både henholdsvis tre, seks og tolv måneder etter avsluttet aktivering. Overgangen til arbeid var for det meste høyere desto lengre etter avsluttet aktivering en målte, og høyest tolv måneder etter. Overgangsraten til arbeid har stort sett variert omkring 40–60 prosent av de avsluttede tilfellene. Det gjelder også for aldersgruppen 25–29 år (ikke figur).

Overgangen til arbeid gikk mest nedover blant de yngste (16–19-åringene) i 2008 og spesielt i 2009. I 2009 var det bare mellom 10 og 20 prosent av de arbeidsløse 16–19 åringene som kom i arbeid. Mange gikk fortrinnsvis til *utdanning*, da det ble satset mest på gjennomføring og gjenopptagelse av utdanning. Se avsnitt 7.2 og kapittel 3. Blant de arbeidsledige 20–24 åringene var det i 2009 mellom cirka 30–40 prosent som kom i arbeid etter gjennomført aktivering. Også i denne aldersgruppen var det mange som gikk over til utdanning. I aldersgruppen 25–29 år var det et lignende mønster (ikke figur). Mønsteret er også nokså likt for begge kjønn.

Island

Tabell 7.7 Island: Overgang til arbeid etter 90 dager. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak 2009

Alder	Køn	Deltagere i arbeids- marknads e. 90 dager	Avslutad støðinsats e. 90 dagar	Andel som avslutad
15–19	m	228	78	34 %
	kv	127	47	37 %
20–24	m	714	271	38 %
	kv	457	152	33 %
25–29	m	645	195	30 %
	kv	485	132	27 %
30–64	m	2 118	589	28 %
	kv	2 047	509	25 %
65+	m	72	18	25 %
	kv	27	10	37 %
Heild (alle)		6 920	2 001	29 %

Tabell 7.7 viser andelen prosent i overgang til arbeid etter 90 dager for kvinner og menn i 2009. Overgangen til arbeid var cirka 35 prosent for personer under 25 år (15–19 og 20–24) – litt høyere blant jentene enn blant guttene 16–19 år, og omvendt i aldersgruppen 20–24 år. I aldersgruppen 25–29 år var overgangen til arbeid 30 prosent blant menn og 27 prosent prosent blant kvinner. Den samlede overgangsraten til arbeid for alle under ett var i underkant av 30 prosent. Tilsvarende tall for 2010 viser omtrent tilsvarende utfall.

Norge

Arbeids- og velferdsdirektoratet i Norge publiserer i liten grad fortløpende statistikk for utfallet/resultatet etter gjennomførte arbeidsmarkedstiltak. Det foretas imidlertid undersøkelser av og til.

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i Norge har vi derfor fått kjørt ut diverse statistikk for overgang fra ordinære arbeidsmarkedstiltak til jobb, målt henholdsvis seks og atten måneder etter avsluttet tiltak (spesialbestilling). Datagrunnlaget er alle personer som er registrert på et ordinært arbeidsmarkedstiltak (ikke skjermet sektor) i mars 2009, men ikke i de to påfølgende månedene. Status på arbeidsmarkedet er målt i henholdsvis september 2009 (seks måneder etter) og i september 2010 (atten måneder etter). Alle opplysninger er hentet fra nasjonale registre i NAV, henholdsvis tiltaks- og stønadsregisteret («Arena») og Arbeidstakerregisteret.

Tabell 7.8 Norge: Arbeidsledige personer 16–24 år registrert med avgang fra et ordinært arbeidsmarkedstiltak mars 2009, og som er registrert med et aktivt forhold i arbeidstakerregisteret 6 måneder og 18 måneder senere

Type tiltak	6 måneder etter		18 måneder etter	
	Antall	Andel i jobb	Antall	Andel i jobb
Personer som har avsluttede tiltak mars 2009	537	36 %	469	45 %
Lønnskudd	37	51 %	34	53 %
Arbeidspraksis	159	25 %	146	36 %
Opplæring	166	40 %	145	54 %
Midlertidig jobb i permisjoner/vikariater	0	0 %	0	0 %
Oppfølging	150	40 %	126	44 %
Avklaringstiltak	25	24 %	18	50 %
Jobbskaping og egenetablering	0	0 %	0	0 %
Helt ledige mars 2009	9 646	37 %	9 646	47 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Spesialbestilling.

Tabell 7.8 viser situasjonen for 16–24 åringer henholdsvis 6 måneder og 18 måneder etter avsluttet tiltak, fordelt etter typer av arbeidsmarkedstiltak i 2009/2010. Tabellen viser at mer enn 35 prosent av alle unge, registrerte arbeidsledige (16–24 år) i mars 2009 var kommet i arbeid seks måneder senere, og at mer enn 45 prosent var kommet i arbeid atten måneder senere.

Overgangen til arbeid var høyest blant dem som hadde mottatt lønnskudd: Drøyt 50 prosent av dem kom i (ordinær) jobb etter avsluttet tiltak. Men det var få som mottok slike tiltak. Av dem som gjennomførte opplæringstiltak eller individuelle oppfølgingstiltak, kom mellom 40 og 50 prosent i arbeid etterpå – noe flere atten måneder etter enn seks måneder etter. Det var også flest mottakere av denne typen tiltak. Lavest overgang til arbeid hadde de som var i arbeidspraksis – henholdsvis 25 prosent jobb etter seks måneder og cirka 35 prosent etter atten måneder. Det var ingen i henholdsvis midlertidige jobber/vikariater eller som fikk hjelp til å etablere egen virksomhet blant de unge.

Mange i den yngste aldersgruppen (16–19 år) har ikke fullført videregående skole (se kapittel 2). Målet for tiltak i denne aldersgruppen kan derfor i like stor grad som overgang til jobb, være å fullføre videregående opplæring. «Suksessraten» for denne aldersgruppen kan derfor i realiteten være større enn den prosentvise overgangen til jobb. Arbeidspraksis er et av de få tiltakene som kan tilbys til denne yngste aldersgruppen. Dette tiltaket brukes ofte i kombinasjon med skole/opplæring.

Overgangsratene til arbeid var stort sett nokså like for de ulike type- ne tiltak også i andre aldersgrupper opp til 60 år. For personer 60 år og

eldre var overgangsratene til arbeid betydelig lavere – rundt cirka 25–30 prosent i gjennomsnitt. Overgangsratene til arbeid var også betydelig lavere blant personer født i utlandet enn blant norskfødte. Overgangsratene til arbeid ble også betydelig lavere desto lengre varighet tiltaket hadde hatt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også studert overgangen til arbeid for henholdsvis «ordinære arbeidssøkere» og personer med nedsatt arbeidsevne, gruppert etter alder, kjønn og så videre.⁷³ Undersøkelse bekrefter og utdyper de resultatene som er omtalt ovenfor. Blant ordinære arbeidssøkere 20–24 år gikk cirka syv av ti til arbeid eller videre utdanning etter gjennomførte tiltak. Blant personer med nedsatt arbeidsevne gikk cirka fire av ti til arbeid eller videre utdanning etter gjennomførte tiltak. Cirka én av tre gikk over til varige helsestønader. Undersøkelsen bekrefter også lavere overgang til arbeid desto lengre varighet på tiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet i Norge har også undersøkt hvordan det gikk med personer som ble omfattet av *Tiltaksgarantien for unge mellom 20 og 24 år i 2009*.⁷⁴ Se omtale av tiltaksgarantien i avsnitt 3.3. Undersøkelsen viste blant annet at:

- Cirka to tredeler gjennomførte tiltakene som de hadde takket ja til
- Bare 12 prosent kom (direkte) i jobb etter at tiltaket var avsluttet
- Over halvparten gikk tilbake til fortsatt ledighet

Det er også gjort undersøkelser om overgangen til arbeid etter varighe-ten som ledig. De bekrefter at jo lengre man går ledig, desto lavere blir overgangen til arbeid. Med forutgående ledighet mellom et og et halvt til to år ved utgangen av 2004, var cirka 40 prosent kommet i arbeid ved utgangen av 2010. Med forutgående ledighet to år eller lengre ved utgangen av 2004 var 30 prosent kommet i arbeid ved utgangen av 2010.⁷⁵

For alle arbeidssøkere under ett uansett alder er overgangsraten til arbeid cirka 60 prosent for ordinære arbeidssøkere og cirka 40 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne i 2009 og 2010. Overgangsratene har hittil vært nokså konstante i 2009 og 2010, men med en tendens til noe lavere overgang til arbeid blant personer med nedsatt arbeidsevne i 2010 enn i 2009.

⁷³ Utvalda länder och genomsnitt för OECD.

⁷⁴ Hvordan fungerer tiltaksgarantiordninger for unge og langtidsledige? NAV Arbeid og velferd nr 4/2010.

⁷⁵ Hvordan går det med de som har vært arbeidssøkere i 2 år? NAV Arbeid og Velferd nr 1/2011.

Sverige

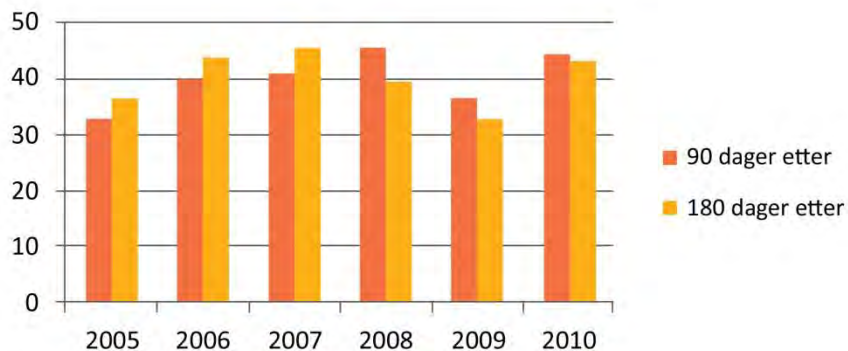
Arbeidsformidlingen i Sverige utgir løpende statistikk om hvordan det går med stønadsmottakere av ulike slag en viss tid etter avsluttende stønad. Vi gjengir her noen utdrag av interesse for vårt delprosjekt: De viser prosentandeler som har kommet i arbeid henholdsvis 90 og 180 dager etter avsluttet gjennomføring av et stønadsprogram i årene 2005–2009:

Figur 7.4.A viser prosentandelen i jobb etter avsluttet deltagelse i programmet *Ungdomsinsatser*. Figur 7.4.B viser prosentandelen i jobb etter avsluttet deltagelse i programmet *arbeidspraksis*.

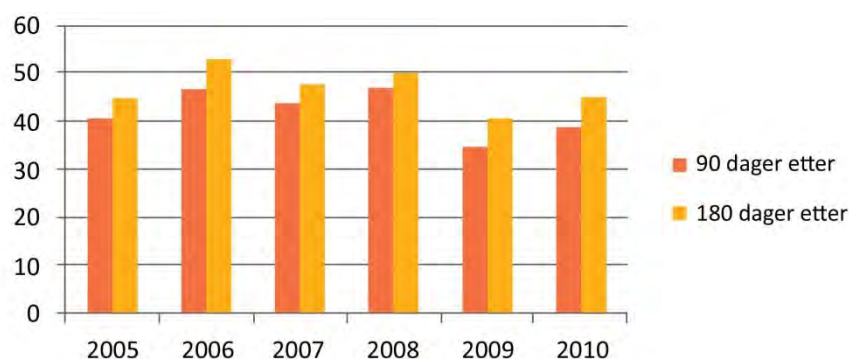
Figur 7.4 A omfatter nesten utelukkende personer under 30 år. De to øvrige figurene omfatter stønadsmottakere i alle aldre. De er ikke spesifisert på aldersgrupper. De tre typene programmer omfattet i alt nærmere 120 000 deltakere i 2009, fordelt med henholdsvis nærmere 45 000 på Ungdomsinsatser, cirka 45 000 på Jobb- og utviklingsgarantien og cirka 30 000 deltakere på Arbeidspraksis. I tillegg deltok cirka 36 000 på Forberedende innsatser og cirka 24 000 på særskilte innsatser for funksjonshemmede i dette året.

Et hovedbilde er at rundt 40 prosent av deltakerne i programmet *Ungdomsinnsatser* kom i arbeid i årene 2006–2008, at andelene som kom i jobb ble betydelig lavere i 2009, men økte igjen i 2010. For programmet *Arbeidspraksis* var det omtrent det samme mønsteret.

Figur 7.4 A Sverige. Ungdomsinnsatser. Prosentandel i jobb etter avsluttet program



Figur 7.4 B Sverige. Arbeidspraksis. Prosentandel i jobb etter avsluttet program



I programmet *Ungdomsinnsatser* (fig 7.4 A) kom cirka 35 prosent av deltakerne i jobb i 2005, mellom 40–45 prosent i jobb i 2006–2008, cirka 35 prosent i jobb i 2009 og cirka 45 prosent i 2010. I årene 2005–2007 var det noe flere som var i jobb 180 dager etter avsluttet program enn 90 dager etter avsluttet program. I 2008–2010 var det motsatt: Litt færre som var i arbeid lengre tid etter avsluttet program. Det var i alt cirka 45–50 000 unge under 30 år som deltok i dette programmet i årene 2005/2006. I 2007 og 2008 var det langt færre deltakere – cirka 16–18 000 deltakere. I 2009 økte tallet igjen til cirka 47 000 deltakere, og i 2010 var det nær doblet til cirka 90 000 deltakere. Det var flere menn enn kvinner som deltok i dette programmet, især i de senere årene (2008–2010).⁷⁶

I programmet *Arbeidspraksis* (fig 7.4 B) kom mellom 45 og 50 prosent av deltakerne i jobb i årene 2005–2008, mens andelen gikk ned til 35–40 prosent i 2009 og opp til 40–45 prosent igjen i 2010. Det var i alle årene noe flere som var i jobb 180 dager etter avsluttet deltagelse i programmet enn 90 dager etter avsluttet deltagelse. Det deltok i alt nærmere 70 000 personer i disse programmene i 2005 og 2006, cirka 23 000 deltakere i 2007, bare cirka 13 000 deltakere i 2008, så en økning igjen til cirka 35 000 deltakere i 2009 og så en kraftig økning til cirka 83 000 deltakere i 2010. Om lag en fjerdedel av deltakerne var yngre enn 30 år, og det var litt flere menn enn kvinner.

De som ikke var kommet i arbeid, var enten fortsatt arbeidsledige eller/og over på et annet stønads- eller aktiveringsprogram.

⁷⁶ Det har vært flere endringer i statistikken på 2000-tallet, for å harmonisere med EU- og OECD-land. En viktig endring er at heltidsstuderende som søker arbeid nå regnes som arbeidsløse. Tall før og etter 2005 er derfor ikke helt sammenlignbare for Sverige.

Overgang til arbeid blant unge funksjonshemmede

I tabell 7.9 er det vist tilsvarende overgangsrate til arbeid blant *funksjonshemmede/personer med funksjonsnedsettning*.

Tabell 7.9 Sverige: Overgang til arbeid i programmet Særskilte innsatser for funksjonshindrade 2005–2010. Prosent overgang 90 dager og 180 dager etter gjennomført program

Program/År	2005	2006	2007	2008	2009	2010
90 dager etter	54,3	51,7	57,4	56,0	54,0	56,1
180 dager etter	56,6	56,7	60,5	58,3	57,0	59,6

Kilde:Arbetsformidlingen/Statistikeneheten.

Tabell 7.9 viser at overgangsraten til arbeid var/er ganske høy i programmet «Særskilte innsatser for funksjonshindrade». Her kom 55–60 prosent i arbeid. Andelen som har kommet i arbeid har ikke gått ned under nedgangskonjunkturen 2008–2009. Antall deltakere har vært nokså konstant, cirka 25–30 000 i alle de fem årene. Kun cirka 15 prosent av deltagerne er yngre enn 30 år.

7.5 Litt om resultatmåling og effekter av programmer og innsatser

Behov for bedre resultatindikatorer og resultatoppfølging

I avsnittene 7.2–7.4 har vi gjennomgått og analysert mest mulig sammenlignbar statistikk for aktuelle programmer og innsatser for å få ledige arbeidssøkere i arbeid i de nordiske landene. Vi bygger på offentlig statistikk fra de nasjonale, offentlige arbeidsmarkedsmyndighetene, supplert med egen innhenting, kartlegging og spesialkjøringer fra de samme kildene. Statistikken ser ut til å være nokså ulik og til dels lite sammenlignbar. Dette kan nok til dels ha sammenheng med at programmer og innsatser er ulike landene imellom. Det gjøres imidlertid et godt arbeid gjennom blant annet Eurostat og OECD med å harmonisere og publisere sammenlignbar statistikk. Det er også gjennomført nordiske kartlegginger og statistikk, blant annet gjennom det nordiske arbeidsmarkedspolitiske nettverket (EK-A) og ved Nordisk Sosialstatistisk Komité (Nososko).⁷⁷

⁷⁷ Ungdomsledighet i Norden – En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere (NOSOSKO 2011).

Mye kan imidlertid tyde på at det er mer å hente ved å videreutvikle mer sammenlignbar statistikk og sammenlignbare indikatorer og undersøkelser om programmer og innsatser for å inkludere unge (og andre) i arbeid i de nordiske landene. Det gjelder ikke minst *hvilke utfall og resultater* en oppnår av innsatsene, ved individers gjennomføring av dem: Hvor lenge de går på ulike tiltak (åtgärder) og hvor mange som kommer i jobb og får fotfeste i arbeidslivet, hvor mange som gjennomfører kvalifiserende utdanning og så videre samt hva som hender med dem som ikke kommer i arbeid eller utdanning. Slikt er viktig for å kunne gjennomføre, følge opp og utvikle politikken på dette området videre i de nordiske landene.

De nordiske landene synes i nokså ulik grad og på ulike måter å statistikkføre og analysere hvordan det går med arbeidssøkere og (andre) stønadsmottakere etter avsluttet stønad. Arbeidsmarkedsmyndighetene i Danmark og Sverige synes å publisere god og lett tilgjengelig og fortløpende statistikk om slikt, mens dette synes svakere utviklet i de andre nordiske landene. Det ser ut til at de andre landene kan ha noe å lære fra Danmark og Sverige her.

Konklusjon

NVC tilrår at det fortsettes et nordisk samarbeid med sikte på å utvikle mer *sammenlignbar statistikk* om gjennomføringen av programmer, virkemidler og innsatser på dette området.

Er resultatene gode? Kan de bli bedre?

Overgangen til arbeid etter avsluttet stønadsperiode/gjennomført program er i størrelsesorden mellom 40–50 prosent. Overgangsratene varierer mellom ulike programmer og over tid innen det enkelte program. Overgangen til arbeid er som ventet høyere under høykonjunktur enn under lavkonjunktur. Overgangsratene var således ganske høye i årene 2005–2007 og gikk til dels markert ned i 2008 og særlig i 2009 og til dels også i 2010.

Er resultatene gode? Er de blitt bedre? Kan de bli bedre? Hvilke typer tiltak (åtgärder) gir best resultat – eller best effekt i forhold til innsatsen? Slikt vet vi nokså lite om, dessverre. Vi kan ikke trekke slutninger om slikt ut fra vårt materiale. Til det trengs det dessuten forskning, blant annet om årsaker, sammenhenger og kausalitet. Én grunn til dette er imidlertid også at det i liten og varierende grad er tatt i bruk slike konkrete og kvantitative resultatmål som ledd i gjennomføring og oppfølging av politikk og innsatser. Vi vet nok dessuten enda mindre om hvordan det går med dem som *ikke* kommer i jobb etter gjennomførte tiltak eller dem som ikke gjennomfører tiltak. Hvem er de, hvor blir det av dem og

hvorfor går det som det går? Hva skal til for å oppnå bedre resultater? Slikt vet man altså nokså lite om – både nasjonalt, men ikke minst komparativt mellom de nordiske landene.

Konklusjon

NVC tilrå at det i større grad utvikles og tas i bruk gode *resultatindikatorer* som ledd i gjennomføring, oppfølging og utvikling av inkluderingspolitikken i arbeidslivet.

Vi vet nokså lite om effekter av ulike programmer, virkemidler og innsatser

Én ting er utfall og resultater ved gjennomføring av ulike typer programmer og tiltak (åtgärder). Det er det som sagt nødvendig og viktig å følge opp ved løpende statistikk, monitoring og lignende. En annen ting er hvilke *effekter* de ulike programmene og virkemidlene har og hvor *effektive* de er. Da må en relatere utfall og resultater systematisk og entydig til de ressursene som settes inn, den tid som går med og ikke minst i forhold til alternative innsatser eller ingen spesiell innsats. Dvs. å overlate til den enkelte selv å søke arbeid, kvalifisering og så videre uten hjelp av særskilte offentlige arbeidsmarkedstiltak (åtgärder). Dette er vanskeligere enn løpende monitoring. Det krever evalueringsforskning.

En skiller gjerne mellom følgende hovedtyper av mulige effekter av arbeidsmarkedstiltak (åtgärder):

- «Føreffekter» – før innsatsen setter inn/før en begynner på et tiltak eller ikke
- «Innlåsingseffekter» – mens tiltaket pågår/mens en deltar på tiltaket, reduseres arbeidssøkingen
- Resultateffekter – etter gjennomført tiltak

Resultateffektene kan primært være overgang til arbeid, men her kommer for eksempel også varigheten inn: I hvilken grad oppnås et reelt fotfeste i arbeidslivet og varig sysselsetting? Økt kompetanse og gjennomført utdanning kan også være en resultateffekt. På lang sikt er vel hensikten at det også skal føre til varig sysselsetting. Inntektseffekt kan være en tredje type effekt: I hvilken grad oppnår en høyere inntekt (eventuelt livsinntekt) ved å gjennomføre tiltaket. Trygghetseffekt kan være en fjerde effekt: I hvilken grad oppnås økt trygghet for inntekt og forsørging. Fordelingseffekter kan være en femte type effekt. I hvilken grad oppnås bedre sosial fordeling og utjamning av inntekt og levekår? Bedre livskvalitet kan være en sjettede type effekt. Hva vet man om dette?

Seleksjonseffekter er det også viktig å ta hensyn til. Utfall og resultater etter gjennomførte tiltak har selvsagt også sammenheng med *hvem* som del-

tar på dem. Programmer og tiltak med høyt kvalifiserte og motiverte deltagere må forventes å få flere i arbeid enn programmer som i større grad har deltagere med lav kompetanse, erfaring og arbeidsevne, eventuelt også selvtillit, mestringsevne, motivasjon og så videre. Tilsvarende kan programmer en sammenligner være ulike og/eller de kan endre seg over tid.

Det kan også være begrenset mulighet for *eksperimenter*, der en sammenligner en gruppe personer som mottar og gjennomfører en type program/et type tiltak og (like) personer som ikke gjør det.

Slikt bør en søke å ta hensyn til og korrigere for når en skal evaluere effekter av tiltak. En bør med andre ord etablere mest mulig like *kontrollgrupper* som en sammenligner med. Dette er ofte vanskelig. Ikke minst i de nordiske landene er det vokst fram og i ferd med å vokse fram gode forskningsmiljøer som utfører slik evalueringsforskning, og de har adgang til omfattende befolknings-, arbeids- og stønadsregistre å analysere på. Da kan en lettere «simulere» gode kontrollgrupper. Mer individorienterte og kvalitative studier kan også gi god lærings- og overføringsverdi.

I sluttrapporten for Arbeidsinkluderingsprosjektet tar vi sikte på å gi en oversikt over aktuell slik evalueringsforskning om *effekter* av ulike typer programmer, virkemidler og innsatser for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet i de nordiske landene. Et *foreløpig inntrykk* fra slik evalueringslitteratur (mest norske og svenske foreløpig, se referanselista) er at:

- Arbeidsmarkedstiltakene gir positive, men små, usikre og varierende effekter for «ordinære» arbeidssøkere, dvs. arbeidssøkere som i liten grad trenger offentlig bistand
- Arbeidsmarkedstiltakene gir størst/best effekt for personer med nedsatt arbeidsevne. På dette området synes det imidlertid å være forsket mindre
- Programmer og innsatser som er forankret i ordinært arbeidsliv kan synes å gi flere i ordinært arbeid enn innsatser gjennom rehabiliteringsinstitusjoner og skjermete virksomheter
- Tilsvarende synes lønnstilskudd og andre typer støtte og subsidiering til inkludering i ordinært arbeidsliv, virksomheter og arbeidsgivere å gi gode effekter
- Sammenkjedete tiltak og innsatser av flere slag samtidig og/eller i rekkefølge synes å gi god effekt for personer med nedsatt arbeidsevne

- Flere typer arbeidsmarkedstiltak har større effekt i nedgangskonjunktur enn i oppgangskonjunktur. Arbeidsmarkedstrening og utdanning synes å gi best effekt i nedgangskonjunktur
- Vi vet nokså lite om hvordan programmer/tiltak virker for ulike målgrupper: Ungdom, funksjonshemmede/ulike typer funksjonsnedsettelse, innvandrere, seniorer og så videre
- Det synes å være nokså lite bruk av systematiske eksperimenter og forsøksvirksomhet med kontrollgrupper for å forhåndsevaluere reformer og andre endringer før en gjennomfører dem i full skala. Arbeidsmarkedsstyrelsen i Danmark synes her å være et unntak

Konklusjon

NVC tar sikte på å utarbeide en oversikt over aktuell, nordisk forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak for å inkludere utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

Det er behov for komparativ nordisk evalueringsforskning om stønadsforløp, resultater og effekter.

Ulike overgangsrateer til arbeid og endringer over tid kan altså skyldes mange ting, og dette går vi ikke nærmere inn på i denne rapporten. Skal en studere årsaker og hva som hemmer og fremmer overgang til arbeid, effekt av programmer og så videre, må det som sagt *evalueringsforskning* til.

Det ser imidlertid ut til at det ikke finnes så mye *komparativ nordisk forskning* på dette området. Samtidig er de nordiske ordningene tross ulikheter relativt sammenlignbare, sammenlignet med andre land. Videre er det bygd opp og ut gode administrative registre, som i stor grad er gjort tilgjengelig for forskning om forløp og utfall av innsatser. Flere slike registre er også koordinert og lagt til rette for forskning slik at en kan følge store populasjoner over tid og gjennom ulike livssituasjoner. Det er også utviklet metodisk sterke, kompetente og internasjonalt anerkjente forskningsmiljøer som utfører slike analyser. Gjennom store datamengder og gode analyser kan de «simulere» kontrollgrupper, slik at en kan analysere og sammenligne resultater og effekter. Det pågår altså en god del nasjonal forskning på dette området, men ikke så mye komparativ nordisk forskning, ser det ut til. Vi tror at det kan ha stor interesse og gi interessant og aktuelt utbytte for arbeidsinkluderingspolitikken i de nordiske landene.

Konklusjon

NVC tilrår at det vurderes igangsatt mer nordisk komparativ evalueringsforskning på dette området.

Referanseliste

- OECD Economic Outlook No 89 (2011)
OECD Employment Outlook 2009–2011
Nasjonale, offentlige statsbudsjett dokumenter
Nasjonale Arbeidsmarkedsdepartementer – hjemmesider
Nasjonale Arbeidsdirektorater – hjemmesider/statistikk
NAV Arbeid og Velferd nr. 4/2010: Hvordan fungerer tiltaksgarantien for unge og langtidsledige
NAV Arbeid og Velferd nr. 1/2011: Hvordan går det med de som har vært arbeidssøkere i 2 år?
NAV Rapport nr. 3/2011: Overgang til arbeid etter gjennomførte arbeidsmarkedstiltak
Kluve, J (2010): «The effectiveness of European active labor market programmes». Labour Economics Vol 17, 904–918
Graversen Krogh B, «Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling av beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige». 11:11. SFI Det Nationale Forsningscenter for Velfærd
Forslund, Fredriksson og Vikström: «What active labor market policy works in a recession? IFAU Working Paper 2011:22
Forslund A og Vikström J: «Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. IFAU Rapport 2011:7
Raaum, Røed og Torp (2002): «Labour market training in Norway – effect on earnings». Labour Economics Vol 9, 207–22247
Røed og Raaum (2005), «Do Labour Market Programmes speed up the return to work?» Oxford Bulletin of Economics & Statistics
Westlie L (2008): «Four Essays on effect evaluation of Norwegian labor market policy. University of Oslo/Faculty of Social Sciences/ Department of Economics

Tiivistelmä NVC:n nuorten syrjäytymistä käsittelevästä raportista ”Unge på kanten”

Heikossa asemassa olevien nuorten osallistaminen koulutukseen ja työelämään Pohjoismaissa

Pohjoismaiden nuorisotyöttömyys on huomattavasti yleistä työttömyyttä korkeampi. Yhä useammat pohjoismaiset nuoret ovat vaarassa jäädä pysyvästi työelämän ja yhteiskunnan ulkopuolelle, kenties suureksi osaksi aikuiselämäänsä. Karkean arvion mukaan

- noin kymmentä prosenttia 15–24-vuotiaiden ikäluokasta uhkaa pysyvä syrjäytyminen. Syrjäytymisvaarassa saattaa olla kaikkiaan noin 300 000 pohjoismaista nuorta.
- 2–5 prosenttia tämän ikäisistä on jo syrjäytynyt. Näitä nuoria saattaa olla Pohjoismaissa yhteensä noin 70 000–150 000

Pohjoismaissa on toteutettu vuosien saatossa useita erilaisia ohjelmia ja toimenpiteitä heikossa asemassa olevien nuorten osallistamiseksi koulutukseen ja työelämään. Olemassa olevia ohjelmia on vahvistettu ja on käynnistetty uudentyyppisiä ohjelmia, toimenpiteitä ja työskentelytapoja. Monissa hyvien käytäntöjen panostuksissa on kyse erilaisista keinoista luoda kontakteja, molemminpuolisen luottamuksen rakentamisesta, omasta vastuusta, vaikuttamisesta ja yhteistyöstä, arjen hallinnasta sekä motivoinnista työhön ja opiskeluun. Useimmat tällaiset hankkeet ovat kuitenkin suhteellisen lyhytkestoisia ja johtavat vain harvoin pysyvään politiikkaan tai pysyviin ratkaisuihin.

Meillä on jonkin verran mutta ei kovin paljon kokonaisvaltaista ja systemaattista tietoa siitä, minkä tyyppiset toimenpiteet tehoavat parhaiten työnsaantiin ja osallistamiseen. Erilaisten ohjelmien ja toimenpiteiden tuloksista ja vaikuttavuudesta tarvitaan lisää tutkimusta – mielellään vertailevaa. Tällaisia hankkeita kannattaisi ehkä arvioida järjestelmällisemmin sekä koota, systematisoida ja välittää kokemuksia ja tietoa. Tähän perustuu ehdotus pohjoismaisesta ”kokemuspankista”, johon koottaisiin

mainitunlaisia hyviä käytäntöjä ja kokeiluhankkeita. Pohjoismaat voisivat tehdä enemmän yhteistyötä ja oppia enemmän toisiltaan.

Nuorisotyöttömyys on pysyvä rakenteellinen ongelma, mutta se on kasvanut globaalin taluskriisin myötä. Pohjoismaiden korkein nuorisotyöttömyys on Ruotsissa ja Suomessa, joissa noin 20 prosenttia työvoimasta⁷⁸ 15–24-vuotiaiden ikäluokassa on aktiivisesti työtä hakevia työttömiä. Tämä on suunnilleen EU:n keskitasoa. Vastaava luku vuonna 2011 oli Tanskassa ja Islannissa 15 prosenttia ja Norjassa kahdeksan prosenttia.

Useimmat pohjoismaiset nuoret ovat kuitenkin koulutuksessa tai työssä. Noin kaksi kolmesta nuoresta 15–24-vuotiaiden ikäluokassa opiskelee ja kaksi kolmesta nuoresta 20–24-vuotiaiden ikäluokassa käy työssä. Monet opiskelevat ja käyvät samalla työssä. Useimmat työttömät nuoret löytävät työpaikan tai jatkavat opintoja, usein melko nopeasti. Kolmesta (Islanti) kahdeksaan–yhdeksään (Suomi ja Ruotsi) prosenttia nuorista 15–24-vuotiaiden ikäluokassa ei kuitenkaan ole koulutuksessa, työelämässä eikä työharjoittelussa, ja kahdesta (Norja) neljään–viiteen (Tanska, Suomi, Ruotsi) prosenttia on työttömänä vähintään vuoden. Noin 2–3 prosenttia kaikista 20–34-vuotiaista on työkyvyttömyyseläkkeellä tai vastaavalla.

Monet työtä hakevat nuoret ovat nykyisen kriisin aikana aikaisempaa pitempään työmarkkinatoimenpiteiden piirissä, ja entistä harvemmat löytävät työtä toimenpiteiden päätyttyä. Julkisten työmarkkinatoimenpiteiden jälkeen noin 40–50 prosenttia nuorista löytää työ- tai opiskelupaikan. Muut jäävät työttömiksi tai muiden tukimuotojen piiriin. Jotkut jäävät siis pysyvästi työkyvyttömyyseläkkeelle, ja tämä joukko kasvaa. Yhä useammilla heistä on mielenterveys- tai sosiaalisia ongelmia.

Pohjoismaissa on käynnistetty ja vahvistettu laajoja sekä yleisiä että kohdennettuja toimenpiteitä heikossa asemassa oleville nuorille:

Talouspolitiikka: Pankkilaitoksen ja rahamarkkinoiden vakauttaminen. Kysynnän ja tuotannon elvyttäminen. Pyrkimys julkistalouden ja yhteiskuntatalouden tasapainottamiseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Aktiivinen työmarkkinapolitiikka: Aktivointitoimenpiteiden yleinen lisääminen. Nuorisotakuu toimenpiteiden piiriin pääsystä tietyn ajan, yleensä kolmen kuukauden kuluttua. Lisäksi erilaisia kohdennetumpia ja yksilöllisempiä toimenpiteitä ja erityisessä avuntarpeessa olevien nuorten tiivis seuranta.

⁷⁸ Työvoimalla tarkoitetaan työllisten ja työttömien työnhakijoiden yhteenlaskettua määrää.

Koulutuspolitiikka: Uusia entistä voimakkaampia toimenpiteitä koulutuksen loppuun suorittamiseksi ja pudokkuuden vähentämiseksi peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa (lukiossa). Käytännönläheisen ammattikoulutuksen vahvistaminen ja jalkauttaminen käytäntöön ja työssä oppimiseen.

Sosiaali- ja terveyspolitiikka: Erilaisia kokeilu- ja kehityshankkeita ”syrjäytyneiden nuorten” havaitsemiseksi tarkoituksena tarjota motivaatiota ja kannustusta arjen hallintaan ja vähittäiseen suuntautumiseen kohti työelämää tai koulutusta. Lisäksi ohjelmia mielenterveyteen, koulutukseen ja työnsaantiin liittyvien toimenpiteiden kokoamiseksi ja kehittämiseksi.

Norjan voidaan sanoa turvautuvan yleisluontoisiin taloudellisiin ja työmarkkinapoliittisiin panostuksiin, kun taas Tanska keskittyy kohdennettumpiin toimenpiteisiin. Norja on pystynyt pitämään nuorisotyöttömyyden paremmin kurissa, mutta Tanskassa se on kasvanut. Kummassakin maassa monet nuoret ovat vaarassa syrjäytyä pysyvästi. Suomessa koulupudokkuus on vähäisintä ja oppimistulokset parhaita, mutta nuorisotyöttömyys on silti korkea ja monet nuoret syrjäytyvät. Islanti on kärsinyt kriisistä pahiten, ja se on käynnistänyt nopeasti mittavia toimenpiteitä, jotka näyttävätkin tehoavan. Myös Ruotsi on toteuttanut laajoja ohjelmia, mutta se on painottanut enemmän suhteellisen yleisiä verohelpotuksia. Niillä tuntuukin olevan jonkinlainen työllistävä vaikutus, ainakin toistaiseksi.

Raportin on laatinut Pohjoismainen hyvinvointikeskus Pohjoismaiden ministerineuvoston (PMN) toimeksiannosta. Työelämään osallistamishankkeeseen sisältyy kolme osaprojektia: 1) Nuoret, 2) Toimintarajoitteiset, 3) Ikääntyneet. Hanke sisältyy PMN:n hyvinvoinnin ja terveyden globalisaatioaloitteeseen.

Bjørn Halvorsen.

Pohjoismainen hyvinvointikeskus, 8. toukokuuta 2012

Summary of NVC Report – Young People on the Periphery

Inclusion of vulnerable young people in education and employment in the Nordic countries

Youth unemployment rates are considerably higher than those for general unemployment in the Nordic countries. A growing number of young people in the Nordic region are at great risk of long-term exclusion from working life and society, perhaps for much of their adult lives.

- Approximately 10 percent of young people aged 15–24 are at risk of permanent exclusion. This could be a total of around 300,000 young people in the Nordic countries
- Around 2 to 5 percent of this age group *are* already excluded. This could be a total of between approximately 70,000 and 150,000 young people in the Nordic countries

Over several years, a broad spectrum of programmes and initiatives has been implemented aimed at including vulnerable young people in education and work in the Nordic countries. Existing programmes have been consolidated and new programmes, initiatives and methods of working have been introduced. Much of this “good practice” involves establishing contact in various ways, building up mutual trust, shared responsibility, participation and cooperation, and helping young people take control of their everyday lives and give them the motivation to enter work and education. However, most of these projects are relatively short-term, and they rarely lead to permanent policies or solutions.

We know *a little*, but we do not have much compiled and systematic information about what types of initiative are most effective in relation to work and inclusion. More research is needed – preferably cooperative – about results and effects of various programmes and initiatives. There seems to be potential in evaluating these projects more systematically, and compiling, systematising and disseminating experiences and knowledge. Against this background, the setting up of a Nordic pool of experience involving examples of such “good practice” and experimental

projects has been proposed. There is potential for greater cooperation and for Nordic countries to learn from each other.

Youth unemployment is a long-term and structural problem, but it has increased as a result of the global economic crisis. The highest unemployment rates in the Nordic region are in Sweden and Finland, where around 20 percent of the work force⁷⁹ in the 15–24 age group are active seekers of employment without work. This is about average for the EU. The corresponding figure for Denmark and Iceland is 15 percent and for Norway around 8 percent.

However, most young people in the Nordic countries are on educational programmes or in employment. Approximately two of every three young people in the 15–24 age group are on educational programmes, and two of three young people in the 20–24 age group are in employment. Many of the young people in education also have a part-time job. Most young people who lose their jobs find new work or enter educational programmes, often quite quickly. However, between 3 percent (Iceland) and 8–9 percent (Finland and Sweden) of the young people in the 15–24 age group are neither in education, work or work training programmes, and between 2 percent (Norway) and 4–5 percent (Denmark, Finland, Sweden) have been unemployed for one year or longer. Approximately 2–3 percent of all young people aged 20–34 are on long-term premature pension schemes or similar.

During the current crisis, many young people seeking work are now spending longer periods on labour market initiatives than previously, and fewer are entering employment after completing the initiatives. Between 40 and 50 percent of the young people that complete public labour market initiatives subsequently enter the work force or start educational programmes. The others continue on unemployment benefit or some other social security or benefit scheme. Consequently, some young people are ending up with long-term premature pensions, and this number is growing. Many of these people have mental disorders and social problems, and this applies to a growing number of people.

In the Nordic countries, comprehensive measures have been initiated and consolidated, some of which are of a more general character while some are more specifically aimed at the most disadvantaged young people.

⁷⁹ The work force is the number of people in employment plus the number of unemployed people seeking employment.

Economic policy: Stabilise the banking sector and financial markets. Stimulate demand and production. Strive to attain a good balance between national and social economics in both short and long terms.

Active labour market policy: General escalation of active labour market initiatives. These include guarantees of services and initiatives for unemployed young people after a certain time, usually 3 months, various types of more directed and individual measures, and close monitoring of young people who need a lot of support.

Education policy: New and consolidated measures to encourage more young people to complete upper secondary school education and to counteract drop-out at this level. Consolidate vocational programmes, establish them in practice, and develop workplace-based learning.

Social and health policy: Various experimental and developmental projects to motivate and stimulate excluded young people to take control of their everyday lives and gradually move towards employment or education. In addition, programmes to coordinate and develop better initiatives to promote mental health, school and work.

Norway seems to emphasise more general economic and labour market policy initiatives, while Denmark seems to emphasise initiatives that are more specifically directed towards young people. Norway has been more successful at holding down youth unemployment rates, but youth unemployment has increased in Denmark. Both countries have a large number of young people at risk of more long-term exclusion. Finland has the highest level of school completion and best educational results, but youth unemployment is high and quite a large number of young people are excluded. Iceland has been hit most strongly by the financial crisis, and has quickly introduced comprehensive measures that seem to be working. Sweden has also comprehensive and broad programmes, but has largely emphasised tax concessions. It seems to have had a slight effect on employment, at least so far.

The report was prepared by the Nordic Centre for Health and Welfare on behalf of the Nordic Council of Ministers (NMR). The Work Inclusion Project is divided into three sub-projects: 1) Young People, 2) People with Disabilities, and 3) Seniors.

The project is part of the Nordic Council of Ministers programme, *Globalisation Initiative – Welfare and Health*.

Bjørn Halvorsen

Nordic Centre for Welfare and Social Issues (NVC), 8 May 2012



Unge på kanten

Om inkludering av utsatte ungdommer

En tiltagende gruppe ungdommer i Norden har stor risiko for et varig utenforskap i forhold til arbeidsliv. Det er i de nordiske landene satt inn og styrket omfattende innsatser.

Økonomisk politikk: Stabilisere bankvesen og finansmarkeder. Stimulere etterspørsel og produksjon. Etterstrebe god balanse i offentlig økonomi og samfunnets økonomi.

Arbeidsmarkedspolitik: Opptrapping av aktive arbeidsmarkedstiltak. Garantier om tilbud og innsats til arbeidsledige unge.

Utdanningspolitikk: Nye og forsterkede innsatser for å fremme god gjennomføring og motvirke frafall i den videregående skolen. Styrke opplæringen i praktiske yrkesfag, og forankre den i praksis.

Sosial- og helsepolitikk: Forsøks- og utviklingsprosjekter for å fange opp og motivere og stimulere «unge utenfor» til å mestre dagligliv og orientere seg gradvis mot arbeid eller utdanning.

