

Unge på kanten (sammendrag)

Om inkludering av utsatte ungdommer



Innhold

1. Arbeidsinkluderingsprosjektet.....	7
2. Konklusjoner og tilrådinger	9
2.1 Motvirke «en tapt generasjon» i arbeidsliv og samfunn!	9
2.2 La ikke unge i utkanten eller på utsiden av skole eller arbeidsliv forbli utenfor!.....	10
2.3 Sørg for bedre gjennomføring og mindre frafall i den videregående skolen/gymnasiet!	11
2.4 Systematisk forsøksvirksomhet med virkemidler og arbeidsmåter for å utvikle og forbedre tjenestetilbud, arbeidsmåter og kompetanse	11
2.5 Mer oppmerksomhet og innsats orientert mot arbeidsliv og virksomheter.....	12
2.6 Bedre kunnskap om resultater og effekter av innsatser og programmer	13
2.7 Utvikle det nordiske samarbeidet om arbeidsinkluderingspolitikken	14
3. Bakgrunn.....	15
4. Ungdom i utkanten av skole og arbeid.....	17
4.1 Gjennomføring og frafall i videregående skole/gymnasiet.....	17
4.2 Unge som står ganske langt unna arbeidsmarkedet.....	19
5. Politikk og praksis	21
5.1 Hva gjør de som lykkes? Eksempler på god praksis i de nordiske landene.....	23
6. Statistikk og analyser	27
6.1 Ungdom med og uten arbeid i Norden.....	27
6.2 Hva oppnås? Mer om innsatser og resultater.....	28
7. Hva kan man lære av naboen?	31
Referanseliste og lenker	35
8. Bilag: Innholdsliste NVC-rapport om «Unge på kanten»	37

1. Arbeidsinkluderingsprosjektet

Arbeidsinkluderingsprosjektet inngår som ett av syv prosjekter under «Globaliseringsinitiativet om Sunnhet og Velferd» som er satt i gang under Nordisk Ministerråd (NMR) i 2009. Programmet er treårig (2010–2012). Prosjektet er forankret under nordisk embetsmannskomiteé for sosialpolitikk (EK-S), og med embetsmannskomiteene for henholdsvis arbeidsmarkedspolitikk (EK-A) og utdanningspolitikk (EK-U) som viktigste interessenter. Til prosjektet er det knyttet en referansegruppe som er oppnevnt av EK-S, med deltakere fra hvert av de fem nordiske landene pluss en person fra EK-A.¹

Arbeidsinkluderingsprosjektet skal kartlegge og analysere hva de nordiske landene gjør og oppnår med å inkludere utsatte grupper i arbeidsmarkedet. En bakgrunn er den aktuelle konjunkturedgangen som satte inn høsten 2008. Hvordan lykkes de nordiske landene å kombinere innsatser på kort sikt med et mer langsiktig inkluderingsarbeid overfor utsatte og sårbare grupper i forhold til arbeidsmarkedet?

Prosjektet har tre delprosjekter:

1. Ungdom
2. Funksjonshemmede
3. Seniorer

Det blir utformet rapporter på hvert av disse områdene, og dertil en slutt-rapport. Denne rapporten omhandler del 1) *Ungdom i utkanten av skole- og arbeidsliv, med risiko for å falle utenfor utdanning og arbeidsmarked*.

Hovedmålet for Arbeidsinkluderingsprosjektet er å belyse hvordan man kan oppnå bedre inkludering og motvirke varig utenforskap til arbeidslivet blant de tre målgruppene. Prosjektet tar sikte på å gi aktuell og relevant komparativ kunnskap og kunnskapsbaserte råd om inkluderingspolitikken i forhold til arbeidslivet i de nordiske landene. Et mål er

¹ Medlemmer i referansegrupper: Adam Ägidius, Sosialdepartementet DK, Matilda rede-Jannti, NVC-FIN, Sigrídur Jónsdóttir, Velfærdsdepartementet ISL, Øystein Haram, Arbeidsdepartementet NOR, Eva Franzén, Sosialdepartementet SVE, Dan Grannas, Nordisk Arbeidsmarkedsutvalg, Izabella Butenko-Olesen, Nordisk Ministerråds Sekretariat.

derved å gi grunnlag for at de nordiske land kan lære av hverandre og for videre utvikling av arbeids- og sosialpolitikken i de nordiske landene.

Prosjektet belyser spørsmål som: Hvilke strategier, typer programmer og virkemidler settes inn, hvordan blir de iverksatt, hvilke erfaringer har man gjort, eksempler på god praksis og hvilke resultater oppnås?

Denne rapporten er utarbeidet av Arbeidsinkluderingsprosjektet ved Nordens Velfärdscenter av prosjektteamet Bjørn Halvorsen (prosjektleder), Ole Johnny Hansen (delprosjektleder) og Jenny Tägtström (prosjektmedarbeider). Kommunikasjonsansvarlig ved NVC, Helena Lagercrantz, har gitt gode råd og kommentarer.

Referansegruppa har bidratt med forberedelse, innhenting og kvalitetssikring av innsamlede data om politikk og innsatser og diverse nasjonal arbeidsmarkedsstatistikk og gitt merknader til utkast. Stor takk til dem.

Nordens Velfärdscenter, Desember 2011

Tone Mørk

Direktør

2. Konklusjoner og tilrådinger

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

I flere av de nordiske landene er nå mellom cirka 5–10 % av årskullene i alderen 20–24 år (registrerte) arbeidsløse, og mellom cirka 5–10 % av ungdom i alderen 15–24 år er verken i utdanning, arbeid eller opptrening (NEET)². Mellom cirka 10–25 % av unge i alderen 20–24 år har ikke fullført videregående skole, og mellom 6–12 % av alle unge i alderen 18–24 år mottar økonomisk sosialhjelp i de nordiske landene. Cirka 2–3 % av de unge er allerede «parkert» utenfor arbeidslivet, på varig førtidspensjon og lignende. *Vi har med andre ord et stort og stigende «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)³ på mellom cirka 10 % (Norge) og cirka 25 % (Sverige) av arbeidsstyrken er alvorlig nok, men et slikt utenforskap som dokumenteres i denne rapporten er enda mer alarmerende. Dette «unge utenforskapet» kan risikere å bidra til at betydelige deler av en generasjon unge 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 større problem enn en høy samlet ungdomsledighet, spesielt i den grad det siste 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 arbeidsmarkedspolitik med god balanse mellom generelle og målrettede innsatser

Danmark og Island kan være eksempler på land med en målrettet innsatsprofil. Norge kan være eksempel på en mer «universell profil», og Finland og Sverige litt mellomting. Innsatser mot ungdomsledighet må

² Not in Education, Employment or Training

³ Arbeidskraftundersøkelsen

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 *både* være innrettet mot god kapasitetsutnyttning på kort sikt i konjunkturpolitikken og *samtidig* med en struktur- og balansepolitikk med et *lengre perspektiv*. Høy arbeidsdeltaking og -inkludering og god generasjonsfordeling er da viktige mål, og de må omsettes i effektive virkemidler og god gjennomføring og resultatoppfølging.

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

I 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 % av ungdomskullene som er i en slik betydelig risiko for varig utenforskap, og om 2–3 % 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 og å gripe inn og følge opp individuelt på en nennsom og konstruktiv måte samt å bygge opp selvtillit og gjensidig tillit. Flere av de «god praksis»-eksempelene 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 f.eks. 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 medansvarlige 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 stikk-

ordene for vellykkede «reiser mot voksenlivet» for unge med sammensatte behov og problemer. Flere av «god praksis»-eksemplene illustrerer dette.

2.3 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 fagbrev, praksis 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 f.eks. i Danmark kan være én vei. Mangel på læreplasser er likevel ofte et problem, slik som i Norge. 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).

2.4 Systematisk forsøksvirksomhet med virkemidler og arbeidsmåter 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 alt dette i form av permanente løsninger og utvikling av tjenestetilbud, virkemidler og arbeidsmåter. Prosjektene blir altfor ofte engangsforeteelser, mens noen gjentas. De inngår sjelden i en samlet strategi for å utvikle politikk, 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 praksis»-eksempler 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. Det som gjøres 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 er også en fordel med bedre dokumentasjon i form av 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 landene.

2.5 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 usikkerhet, uvitenhet, frykt for merarbeid og merkostnader forbundet med å lære opp, prøve eller ansette ungdom – og ikke minst unge som «sliter litt». Her kan det f.eks. være aktuelt å utvikle større mulighet for «prøveansettelser», trainee-ordninger og midlertidig tilsetting osv. som ledd i å åpne inngangen til arbeidslivet. Også om dette finnes det spredte eksempler på innsatser, forsøk og praksis.

Lønnssubsidiering, skattelette eller direkte økonomisk støtte til bedrifter ved utprøving eller ansettelse av lærlinger og personer med nedsatt arbeidsevne kan være én vei å gå. Mer generell skattelette til alle eller lønnssubsidiering 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.

2.6 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? Det er behov for bedre og mer systematisk kunnskap om slikt.

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
- Vurderer å fremme 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.

2.7 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 for derved å utvikle politikken videre. Da er det klokt også å ha et komparativt nordisk perspektiv. Det er også hensiktsmessig å tilpasse dette til det utrednings- og utviklingsarbeid 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.

3. Bakgrunn

Arbeidsløsheten har økt betydelig under den aktuelle nedgangskonjunktoren. 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.⁴ OECD har også analysert politikk og innsatser mot ungdomsledigheten.⁵ 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:⁶

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

⁴ Nordiska länders innsatser mot ungdomsarbetslöshetkartläggning och analys. TemaNord 2010:570.

⁵ OECD (2010) *Off to a Good Start? Jobs for Youth*.

⁶ Se www.nordicwelfare.org/arbetsinkludering/projekt/

4. Ungdom i utkanten av skole og arbeid

4.1 Gjennomføring og frafall i videregående skole/gymnasiet

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)⁷ og OECD-rapporten "Education at a Glance (2011)"⁸. 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 i rapporten (figur 1 nedenfor). 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.

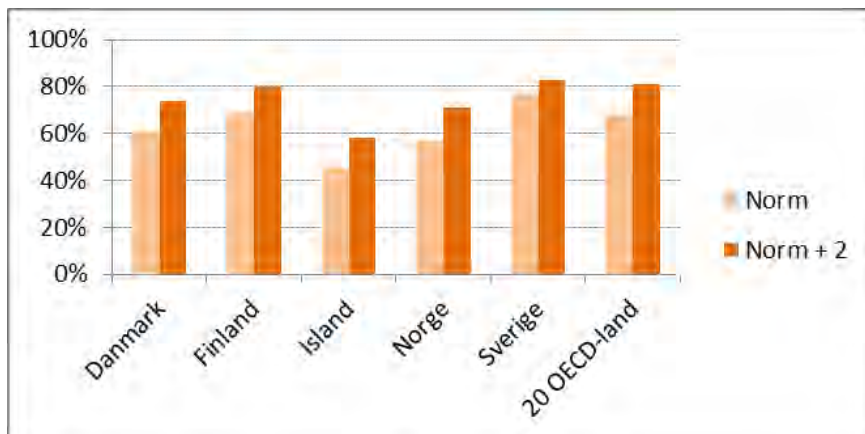
Kapitlet studerer også hva som gjøres for å motvirke slikt frafall i de nordiske landene. Hvordan den videregående skolen er organisert kan blant annet ha betydning for graden av gjennomføring, sammen med arbeidsmåter og praksis. Det dreier seg også mye om tidlig oppmerksomhet og forebygging ved potensiell 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 utdanning lavere enn i figur 1.1, men fremdeles ganske høye. Se tabell 1.1 i rapporten (tabell 1 nedenfor). Tallene gjelder i hovedsak gjennomføring i årene 2002-2007.

⁷ "Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden". Eifred Markussen (red) TemaNord: 517

⁸ OECD Education at a Glance 2011: OECD Indicators

Figur 1. Prosentvis andel unge som gjennomfører videregående skole (gymnasiet) i løpet av fem år



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.

4.2 Unge som står ganske langt unna arbeidsmarkedet

Her sirkles inn unge som står langt unna arbeidsmarkedet: Langtidsarbeidsløse, sosialhjelpsmottakere, førtidspensjonister og unge som verken er i utdanning, arbeid eller arbeidstrening («NEET»). I tabell 1 er det sammenfattet noen indikatorer om unge som befinner seg på utkanten av arbeidsmarkedet. Året er 2009. Tallene er til dels overlappende.

Tabell 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/førsøringsstødd 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.

Fotnoter:

1) Aktive arbeidssøkere i ett år eller lengre. Arbeidskraftsundersøkelsene (AKU).

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

3) NEET – Neither in Education nor Employment nor Training.

4) Prosent av alle personer i aldersgruppen 18–24 år.

5) Uførepensjon/førtidspensjon/aktivitetsstødd fra offentlig sosialforsikring.

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

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

En god del unge i alderen 20–24 år har ikke fullført videregående skole med bestått avgangsvitnemål (betyg). Høyest er frafallet i Island (26 %) fulgt av Norge (20 %) og Danmark (16 %). Lavest frafall er det i

Finland og Sverige med 8–9 %. Se avsnittet foran om «Gjennomføring og frafall» og i kapittel 2 i rapporten. Også mange av disse risikerer å stå meget svakt på arbeidsmarkedet. Noen av dem tar det som nevnt igjen senere via voksenopplæring osv.

Mellom cirka 5–10 % av årskullene i alderen 15–24 år er verken i utdanning, arbeid eller arbeidsrettet opptrening. Det er en risikogruppe. Det ser ut til å være flest slike «unge utenfor» i Sverige og Finland (8–9 %) og færrest i Island (3 %), med Danmark og Norge imellom.

Mellom cirka 6–11 % av unge mellom 18–24 år mottar økonomisk sosialhjelp i de nordiske landene. I Finland, Danmark og Sverige er det flest unge som mottar økonomisk sosialhjelp.

Om lag 2–3 % av alle unge i alderen 20–34 år er allerede ute av arbeidsmarkedet, på førtidspensjon/uførepensjon/aktivitetsstød. 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 nivåtallene 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 % av ungdomskullene er i stor risiko for å falle ut av skole og arbeidsliv og at om lag 2–3 % allerede *er* utenfor. Blant disse gruppene er det grunn til alvorlig bekymring og fare for «en delvis tapt generasjon» i forhold til arbeidsliv og annen deltaking i samfunnet 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.⁹ Hvordan oppdager man det og griper inn tidlig nok og på gode og riktige måter?

⁹ 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.

5. Politikk og praksis

Hva gjøres? Aktuelle innsatser mot ungdomsledighet og for inkludering av unge i arbeid.

Rapporten gjennomgår aktuelle politiske innsatser for å holde yrkesdeltakingen oppe og motvirke økt arbeidsledighet (kapittel 3). Vår oppmerksomhet er orientert 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 henholdsvis 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 er blitt videreført i 2011. Et bredt sett 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 mennesker.

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 «Beskæftigelsesstrategi overfor unge». Det legges vekt på tidlig innsats, tett oppfølging og gjensidige krav og forventninger mellom den unge og jobbsenteret. 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 satset mye på den videregående skolen, først og fremst innen allmenne studieforbereidende linjer, men etter hvert også mer gjennom programmene «yrkesstart» og «läroavtalsutbildning» (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 kan se ut til å ha blitt bremsset opp. Finland har imidlertid likevel mange unge «utenfor» (nær 10 % NEET), og mange unge på sosialhjelp (cirka 11 %), selv om tallet her har gått nedover i de senere årene.

Island har tradisjonelt hatt høy yrkesdeltaking og lav arbeidsløshet 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 jobbkrise i Island. Det er satt inn kraftige satsinger rettet mot unge, bl.a. gjennom programmet «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 i flere år 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 en sentral, ny metodikk ved NAV-kontorene. Det gjelder spesielt personer med nedsatt arbeidsevne. Norge har også en tiltaksгаранти og en oppfølgingsгаранти for unge ledige 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. «Ny GIV» er et nytt og bredt anlagt program for samarbeidssatsing for å forebygge og motvirke frafall i skolen (2011). I Norge virker det likevel som det er den generelle økonomiske politikken og den generelle, aktive arbeidsmarkedspolitikken som kan ha hatt størst betydning.

I Sverige er «Jobbgarantin för ungdomar» den viktigste satsningen mot ungdomsledigheten. Det er en omfattende satsing på individuell kartlegging, veiledning, arbeidspraksis, opplæring og utdanning. Resultatene er ganske gode. Ungdom omfattes også av mer generelle arbeidsmarkedssatsninger («Nystartsjobb», «Instegsjobb») og andre generelle programmer, der lønnssubsidiering ofte er et viktig element. Det er blant annet gjennomført reduserte arbeidsgiveravgifter for å stimulere sysselsettingen blant unge. Dessuten er restaurantmomsen senket for blant annet å stimulere til flere jobber for unge i den 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.

5.1 Hva gjør de som lykkes? Eksempler på god praksis i de nordiske landene

Her diskuteres 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).¹⁰

Det finnes et mangfold av praksis- og forsøksprosjekter med gode ideer og innsatser og lovende resultater, spennende tilnærmingmåter 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 o.l. med yrkesopplæring og -praksis
- Hjelp og avklaring til utdannings- og yrkesvalg, og personlig «coaching» eller mentorskap med voksne yrkesforbilder

¹⁰ Se www.nordicwelfare.org/arbetsinkludering/

- Tverrsektorielle og tverrfaglige samarbeidsløsninger mellom f. eks. skole, arbeidsliv, arbeidsmarkedstjenester og eventuelt helse- og sosialtjenester
- Individuelle «matchingsaktiviteter» mellom den unges ønsker og planer og mulighetene i det lokale arbeidsliv. Reell involvering av de unge selv

Kapittel 3 i rapporten summerer opp noen rammebetingelser og anbefalinger som erfaringsmessig synes viktig for god gjennomføring av gode praksisforsøk og 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
- 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 på veiledning
- Fleksibilitet med hensyn til løsninger som er tilpasset den enkeltes behov, aller helst gjennom skole og arbeidspraksis i samarbeid og 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.* Vi viser til NVCs websider, og heftet «Inspiration för inkludering» (NVC 2011).

De fleste slike praksisforsøk er relativt små i omfang og evalueres nokså sjelden. Ikke sjelden gjentas det nokså like forsøk og prosjekter på ulike steder og tidspunkter. En videre læringseffekt og overføringsverdi til andre blir derfor lett borte eller mangelfull. Det skjer sjelden som ledd i en samlet plan for systematisert og erfaringsbasert læring og kompe-

tanseutvikling. Arbeidsmarkedsstyrelsen i Danmark og Ungdomsstyrelsen i Sverige kan være gode eksempler som andre kan lære av når det gjelder samlet systematisk bruk av forsøksvirksomhet for å utvikle virkemidler og arbeidsmåter.

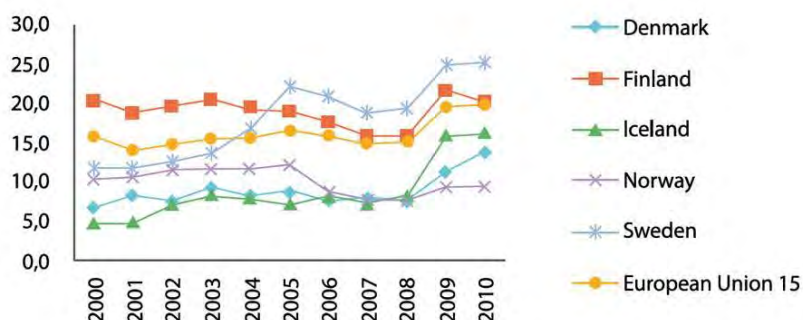
Vi tilrår at det utvikles mer systematisk arbeid med gode praksiseksempler og forsøksvirksomhet med virkemidler (åtgärder), programmer og arbeidsmåter som grunnlag for å utvikle tjenestetilbud, arbeidsmåter og erfaringsbasert kompetanse i de nordiske landene. Det er da en stor fordel om flere slike forsøk 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».

6. Statistikk og analyser

6.1 Ungdom med og uten arbeid i Norden

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. Dette er oppsummert i figur 2.

Figur 2 Arbeidsløshet blant unge 15–24 år i Norden og EU15



Kilde: Eurostat Labour Force Surveys og egen bearbeiting Nordens Velfærdscenter (NVC)¹¹.

Figur 2 viser at ungdomsledigheten er høyest og har økt mest i Sverige – cirka 25 % av personer yngre enn 25 år i arbeidsstyrken var arbeidsløse i 2010. Det er en fordobling sammenlignet med ti år tidligere i Sverige, riktignok med et lite forbehold for endringer i statistikken, se fotnote. Også i Finland er ungdomsledigheten svært høy (cirka 20 % i 2010),

¹¹ 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.

men der avtok ungdomsarbeidsløsheten fram til 2008. Sverige og Finland har 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 en ungdomsledigheten på cirka 10 % om lag tre ganger høyere enn i befolkningen totalt.

Tallene bak figur 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 %, Finland 11 %, Island 10 %, Norge 3,5 %, Sverige 6 %.

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. Dette 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, 20–24 åringer og 25–29 åringer. Den første gruppen går fortrinnsvis i den videregående skolen (gymnasiet), mens den andre gruppen enten går ut i arbeid eller i høyere utdanning. Den eldste gruppen gjør seg ferdig med høyere utdanning og etablerer seg mer på arbeidsmarkedet.

6.2 Hva oppnås? Mer om innsatser og resultater

Alle nordiske land har *både* styrket og innført spesielle styrkingstiltak overfor arbeidsløsheten generelt og har prioritert innsats overfor ungdom. Det er både likheter og forskjeller hva gjelder omfang og hvilke *typer innsatser* som er satt inn. Dette gjennomgås nærmere i kapittel 7 i rapporten.

Aktiviseringsinnsatsen overfor unge kan se ut til å ha blitt styrket mest og med et bredest spekter av programmer og virkemidler i *Danmark*. Også i *Island* er arbeidsmarkedsinnsatsen blitt trappet meget kraftig opp under krisen, både rettet mot alle arbeidsløse og ikke minst mot

unge. Spekteret av virkemidler og innsatser er smalere enn i Danmark. Arbeidsplassforankrede veilednings- og kvalifiseringsinnsatser og utdanningsinnsatser dominerer både i Danmark og Island, bl.a. 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 statbudsjettet for 2012.

I *Finland* og *Sverige* er også arbeidsmarkedsinnsatsen overfor unge blitt kraftig trappet opp. Økingen er mindre i Norge, på grunnlag av bedre arbeidsmarkedssituasjon og noe mer vekt på en mer arbeidsorientert økonomisk politikk. I Finland og Sverige er det satset mye på lønnssubsidier som virkemiddel for å øke bedriftenes etterspørsel etter (bl.a.) unge arbeidsledige. Dette kan 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 er *blitt 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 cirka 40–50 % 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 stønads-ordninger. 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 veldig 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.*

7. Hva kan man lære av naboene?

Her trekker vi fram noen eksempler på strategier, innsatser og programmer i hvert av de nordiske landene, for inspirasjon og læring av hverandre.

Danmark har en helhetlig og intensiv ungdomspolitik og ungdoms-satsing, med blant annet tiltak rettet mot unge utenfor skole og arbeid, produksjonsskoler og i erhvervsgrunnutdanning. 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 har økt igjen i 2010/2011, og innsatsen er derfor blitt ytterligere styrket. 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 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. Ganske mye av utdanningsinnsatsen i videregående skole synes å være rettet mot yrkesfag, og yrkesutdanningen kan virke ganske praksisorientert. Arbeidsmarkedsinnsatsen overfor unge består mest av generelle veilednings- og formidlingstjenester og arbeidstrening. For mer vanskeligstilte unge skjer mye av arbeidsmarkedsinnsatsene i skjermede arbeidsmarkedstiltak og

rehabiliteringstjenester. Spørsmålet er om det gir god effekt med hensyn til overgang til arbeid og fotfeste i arbeidslivet? Erfaringene er gode med oppsøkende arbeid overfor de unge som faller fra.¹²

Island har tradisjonelt hatt meget høy arbeidsdeltaking og lav ledighet, men det ble nødvendig med kraftig og rask omstilling som følge av effektene av finanskrisen fra 2008. Det kan se ut til at man har sett mye til Danmark og vært raske til å trappe opp nye tiltak som bl.a. 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 % kom i jobb 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 mer i samme grad. Hva gjøres med det høye frafallet i skolen? Island kan ha noe å lære bort om kraftige omstillinger, nytenkning, kreativitet, fleksibilitet, utradisjonelle løsninger og tiltak.

I *Norge* ser det 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. Tidlig og forebyggende inkluderingspolitikk i barnehage og grunnskole er også viktig i Norge. 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.

I *Sverige* kan det virke som om den store ungdomsledigheten ganske lenge var et forholdsvis lite fokusert tema politisk, på tross av høy ung-

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

domsledighet i mange år. Mye av diskusjonen om ungdomsledigheten dreide seg om statistikken og hva denne inneholdt om arbeidsløse studenter i arbeidskraftundersøkelsene (AKU). Ungdomsinnsatsene er imidlertid blitt trappet kraftig 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 kan synes å bidra til gode resultater, mens mer generelle skattelettelser kan synes å gi mindre sysselsettingseffekt.

Det er i 2011 satt i gang en ny utdanningspolitisk satsing gjennom «Gymnasiereformen» i Sverige, 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.¹³ Spørsmålet er imidlertid om innsatsen er tilstrekkelig i forhold til den høye og vedvarende ungdomsledigheten og tendensene til utenforskap blant unge i Sverige. Er ledigheten og utenforskapet i ferd med å bite seg fast for en god del unge i Sverige? Hva gjør man med det?

¹³ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) www.ifau.se

Referanseliste og lenker

TemaNord 2010: 517 Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden. Eifred Markussen (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. Indicators

Nordens Velfärdscenter (NVC) 2010: Fokus på ungdom utenfor

Nordens Velfärdscenter (NVC) 2011: Temahefte «Inspiration för inkludering»

Myrskylä Pekka: Unga utanför. Arbets- och näringsministeriets publikationer 12/2011 (FIN) www.tem.fi/julkaisut

Nordens Velfärdscenter (NVC) 2011: Politikk og innsatser – ungdom og arbeid. Faktainformasjon fra de nordiske land www.nordicwelfare.org

Nordens Velfärdscenter ger löpande ut temahäften med aktuella ämnen inom det välfärdspolitiska fältet. I häftena låter vi ledande nordiska politiker presentera sin syn på utvecklingen inom området. Dessutom ingår en faktadel, plus intervjuer med forskare och brukare. Vi ger även rekommendationer till de nordiska politikerna på hur de ska agera för att bäst möta framtida utmaningar.

Temahäftena är gratis och kan beställas eller laddas ner via vår hemsida: www.nordicwelfare.org

8. Bilag: Innholdsliste NVC-rapport om «Unge på kanten»

DEL I	SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER
1.	Sammenfatning og konklusjoner
1.1.	Oppsummering: Ungdom i utkanten av skole og arbeid
1.2.	Hva kan vi lære av naboen?
1.3.	Konklusjoner og tilrådinger
DEL II	POLITIKK OG PRAKSIS
2.	Gjennomføring og frafall i videregående skole/ gymnasiet
2.1.	Sammenfatning og konklusjoner
2.2.	Hvor mange gjennomfører og gjennomfører ikke videregående skole (gymnasiet)
2.3.	Politikk og innsatser for å øke gjennomføring og redusere frafall
2.4.	Danmark
2.5.	Finland
2.6.	Island
2.7.	Norge
2.8.	Sverige
3.	Hva gjøres? Aktuelle innsatser mot ungdomsledighet og for inkludering av unge i arbeid
3.1.	Sammenfatning
3.2.	Økonomisk politikk
3.3.	Danmark
3.4.	Finland
3.5.	Island
3.6.	Norge
3.7.	Sverige
4.	Eksempler på god praksis i Norden: Hva gjør de som lykkes?
4.1.	Innledning og sammenfatning
4.2.	Unge utenfor skole og arbeid
4.3.	Marginaliseringens konsekvenser
4.4.	Kompetanse er nøkkelen til arbeid
4.5.	Om å knekke en kode
4.6.	Noen rammeforutsetninger for forsøks- og utviklingsprosjekter om ungdom
4.7.	Forutsetninger for å lykkes i prosjektet
4.8.	Velferdsteknologi
DEL III	STATISTIKK OG ANALYSER
5.	Unga som står langt ifrån arbetsmarknaden
5.1.	Sammanfatning
5.2.	Langtids lediga ungdomar och ungdomar i utkanten av arbetsmarknaden
5.3.	Unga utan utbildning, arbete eller upptrening
5.4.	Särskilda grupper
6.	Ungdom med och utan arbete i Norden
6.1.	Sammanfattning och slutsatser
6.2.	Ord och begrepp i statistiken
6.3.	Unga i utbildning
6.4.	Unga i arbete
6.5.	Ungdomsarbetslöshet
7.	Hva oppnås? Mer om innsatser og resultater
7.1.	Sammenfatning og konklusjoner
7.2.	Mer om arbeidstiltak (åtgärder) og – innsatser overfor unge
7.3.	Varighet på arbeidsmarkedstiltak
7.4.	Hvor mange kommer i arbeid?
7.5.	Litt om resultatmåling og effekter av programmer og innsatser



Unge på kanten (sammendrag)

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.

