

---

---

# Nordisk ungdomsledighet i etterkant av finanskrisen

## Tiltak og virkemidler for unge arbeidssøkere

AV ÅSHILD MALE KALSTØ OG THERESE SUNDELL<sup>1</sup>

### SAMMENDRAG

*I alle de nordiske landene er ungdomsledigheten høyere enn i befolkningen for øvrig. Etter finanskrisen høsten 2008 steg ledigheten i samtlige av de nordiske landene, og da særlig blant ungdom. Sverige og Finland er de nordiske landene som har hatt størst problem med ungdomsledighet. Her har ledigheten vært oppe i henholdsvis 18 og 16 prosent. Norge har hatt lavest ungdomsledighet i perioden (høyest i 2010 med 7,4 %), mens Island og Danmark har ligget mer midt på treet.*

*I forbindelse med den økonomiske nedgangskonjunkturen ble det satt i gang en omfattende politikkrespons i de nordiske landene. Danske og svenske myndigheter valgte blant annet og satse på skattelette. I Finland, la man i tillegg til skatteletter, sterk vekt på å bevilge mer penger til utdanning. Islandske myndigheter lanserte en tiltakspakke kalt «Ungt folk til athafna» (aktivere de unge), hvor målgruppen er arbeidsledige under 25 år. Norge har i motsetning til de andre landene i liten grad brukt skattelettelse som virkemiddel, men har ført en ekspansiv finanspolitikk med økte offentlige investeringer. Høy ungdomsledighet har i stor grad blitt bekjempet med økte bevilgninger til arbeidsmarkeds-tiltak.*

*Arbeidsmarkeds-tiltak spesielt rettet mot unge er noe man satser på i samtlige av de nordiske landene. Tiltaksintensiteten blant unge fordeler seg imidlertid noe ulikt. Finland og Norge har ikke hatt spesielt store variasjoner i andelen unge som deltar i tiltak de siste 10 årene, og har gjennomgående en lavere andel på tiltak sammenlignet med de andre landene. Tiltaksintensiteten i Danmark og Sverige har i større grad utviklet seg parallelt med ledigheten. I etterkant av finanskrisen deltok over 40 prosent av de unge arbeidssøkerne mellom 16 og 29 år på tiltak i disse to landene. Det samme gjaldt for Island, mens andelen var henholdsvis 31 og 23 prosent i Finland og Norge.*

---

### INNLEDNING

Arbeidsmarkedet for unge er preget av store svingninger som følger den makroøkonomiske utviklingen. Hvis det er høy økonomisk vekst, kommer flere unge i arbeid. Når det er lavkonjunktur stiger ofte ledigheten raskt. I Norden har arbeidsmarkedet for unge vært preget av hyppige svingninger i ledigheten de siste ti årene. De fleste nordiske landene har hatt både lav ledighet og rekordhøy sysselsetting i de yngste aldersgruppene, men etter at finanskrisen brøt ut høsten 2008 økte arbeidsledigheten i alle de nordiske landene, og sysselsettingsnivået for

ungdom begynte å gå nedover. Det ble med andre ord vanskeligere for ungdom å få seg jobb. Det er store variasjoner i nivået på arbeidsledigheten mellom de nordiske landene, men de har en ting felles, og det er at nivået på ungdomsledigheten er 2 til 3 ganger høyere enn for resten av befolkningen i arbeidsfør alder. Dette kan ha alvorlige konsekvenser for unge sårbare grupper som allerede har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Faren er at grupper av ungdommer blir værende uten jobb over lengre perioder og aldri får ordentlig fotfeste i arbeidslivet.

Etter nedgangskonjunkturen i 2008 ble mange unge ledige etter endt utdanning. Det var derfor viktig å sette inn tidlige tiltak mot denne gruppen, før de falt utenfor arbeidsmarkedet på mer permanent basis. De nordiske landene er kjent for universelle velferdsordninger og et velutviklet offentlig tilbud for arbeidsløse. Ved å sam-

---

<sup>1</sup> Denne artikkelen baserer seg på en lengre rapport: «Ungdomsledighet i Norden – En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere». Rapporten er skrevet for NOSOSCO (Nordisk sosialstatistisk komité som ligger under Nordisk ministerråd) i samarbeid mellom de nordiske landene og vil bli utgitt høsten 2011.

menligne omfanget av ungdomsledigheten, og de aktive arbeidsmarkedstiltakene som ble satt i gang, kan vi få ny kunnskap om likheter og forskjeller i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken som omfatter de unge i de nordiske landene. I denne artikkelen vil vi se nærmere på hvordan ungdomsledigheten har utviklet seg i de nordiske landene fra 2000 og frem til 2010. For å gjøre tallene så sammenlignbare som mulig er det blitt benyttet tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Vi vil fokusere særlig på utviklingen i etterkant av finanskrisen og hvilken politikkrespons dette førte til i de ulike landene. Videre vil vi se på de ulike tiltakene som retter seg mot unge arbeidssøkere.

## UNGDOM OG ARBEIDSMARKEDET

I de fleste nordiske landene vil mange unge oppleve en kortere tid med ledighet mellom avsluttet utdanning og sin første jobb. Dette kalles friksjonsledighet og er en naturlig del av overgangen mellom utdanning og arbeidsliv. Hvis denne ledigheten går over til å bli langvarig kan de det gjelder imidlertid få større vansker med å komme seg ut av arbeidsledigheten og etablere seg på arbeidsmarkedet. Jo lengre den unge går ledig, jo vanskeligere vil det bli å komme seg over i jobb. Andelen unge som faller utenfor arbeidsmarkedet og blir værende lenge uten arbeid varierer fra land til land.

I de nordiske landene er ungdomsledigheten omtrent det dobbelte av ledigheten blant den voksne delen av befolkningen, i perioder kan den øke til det tredobbele. Under en lavkonjunktur er unge blant de som er særlig utsatt på arbeidsmarkedet. I gruppen av arbeidsledige er det et automatisk tilslag av unge som er ferdige med utdanning, verneplikt eller av andre grunner kommer ut på arbeidsmarkedet. Ungdom som ikke har arbeid vil nødvendigvis rammes hardere når det blir færre jobber tilgjengelig. Når ledigheten øker vil eldre arbeidstakere i større grad holde fast ved de jobbene de har, noe som fører til lavere turnover av jobber. Det blir da enda færre jobber ledig, og vanskeligere for de unge å finne arbeid.

En annen faktor som i større grad rammer ungdom er ansiennitetsregler ved oppsigelser. Ansiennitetsregler som blir brukt ved permitteringer og oppsigelser vil ramme de sist ansatte, og dermed ofte den yngste delen av arbeidsstyrken. Dette fører til at ungdom blir overrepresentert i strømmen fra sysselsetting til arbeidsledighet. Ungdom har også i større grad midlertidig og tidsbegrenset arbeid enn eldre arbeidstakere. Mange unge oppgir at de må slutte i jobben fordi arbeidet i utgangspunktet hadde en midlertidig karakter. Disse arbeidsforholdene kan lettere avsluttes, og dermed kommer ungdom i mindre

grad inn i arbeidsforhold som gir ansettelsestrygghet og utviklingsmuligheter (Harsløf 2003).

I tillegg har ungdom lite arbeidserfaring. At yrkeserfaring brukes som kriterium ved rekruttering, fører til at ungdom har større problemer med å finne seg jobb. Ofte vil arbeidsgivere foretrekke voksne med mer erfaring. Ungdom som mister jobben har imidlertid ofte en kortere ledighetsperiode enn eldre.

Unge har altså først og fremst inngangsproblemer på arbeidsmarkedet. Dette er som regel et større problem enn utstøting. Det er tidligere blitt vist at unge har lavere sannsynlighet for arbeidsløshet hvis de er i en stabil arbeidssituasjon hvor de er fagorganisert og får intern opplæring i bedriften (Hammer 1993).

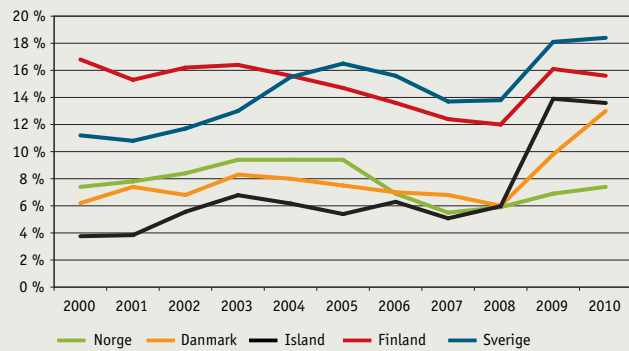
## KONSEKVENSER AV LEDIGHET

De individuelle konsekvensene av å gå lenge arbeidsledig kan være alvorlige. Den ledige blir økonomisk avhengig av andre og får dermed en innskrenket rett til å bestemme over eget liv, og forlenger ofte avhengigheten til foreldre eller andre myndighetspersoner. Bekymringen for ungdomsledigheten henger også sammen med en antagelse om at ledigheten ofte fører til andre sosiale problemer blant unge. På det individuelle nivået opplever ofte arbeidsledig ungdom forverret psykisk helse og høyere nivåer av psykologisk stress som for eksempel depresjon, angst og lav selvfølelse. Generelt viser forskning at dess lenger arbeidsledigheten varer, jo verre blir de negative konsekvensene (Hammer 2000).

Videre kan unge personer som blir gående langvarig ledig stå i fare for å bli marginalisert på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarginalisering beskriver en tilstand hvor man befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet. Arbeidsløshet er da ofte bare en av mellomstasjonene mellom fulltidsarbeid og sluttfasen som uførepensjonert eller forsørgt (Halvorsen 2004). Dette betyr ikke at alle arbeidsløse er en del av en marginaliseringsprosess, men langtidsledighet vil ofte være det første skrittet i retning av en marginaliseringsprosess. Ved langvarig ledighet faller sannsynligheten for å finne arbeid. Langvarig ledighet kan føre til tap av kvalifikasjoner, at man mister troen på at man kan få arbeid og dermed vil redusere eller slutte med å søke arbeid. For ungdom pekes det dessuten på at langvarig ledighet kan virke selvforsterkende ved at man får mindre erfaring og dårligere kvalifikasjoner, noe som kan gi økt risiko for redusert tilpasningsevne og sosiale problemer (St. melding nr. 1 1996-1997). Marginalisering kan også føre til permanent utstøting fra arbeidslivet via mellomformer som langtidssykemeldinger eller rehabilitering.

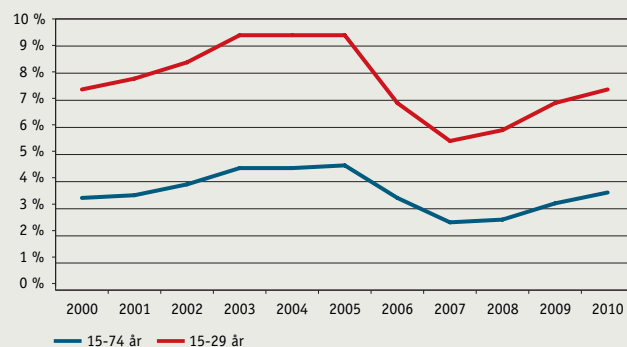
Arbeidsledighet har ikke bare en økonomisk kostnad for individet, men også for samfunnet som helhet. Sam-

Figur 1.  
Arbeidsledighet i aldersgruppen 15-29 år i de nordiske landene. 2000-2010. Prosent av arbeidsstyrken.



KILDE: STATISTISK SENTRALBYRÅ, STATISTISKA CENTRALBYRÅN SVERIGE, STATISTIKCENTRALEN FINLAND, DANMARKS STATISTIKK OG ISLANDS STATISTIKK

Figur 2.  
Den norske ungdomsarbeidsledigheten (15-29 år) sammenlignet med ledigheten i befolkningen mellom 15 og 74 år. 2000-2010. Prosent av arbeidsstyrken.



KILDE: SSB

funnsøkonomisk bidrar arbeidsledig ungdom til kostnader i form av ledighetsstønader, tapt produksjon og lavere skatteinntekter (Halvorsen 2004). I tillegg øker sjansen for et livsløp med offentlig forsørgelse. De sosiale konsekvensene av arbeidsledighet vil variere med de strukturelle betingelsene i forskjellige land. Konsekvensene vil være betinget av både inntektsfordeling, refordeling og sosiale forhold som familie, eller andre formelle og uformelle sosiale bånd (Hauser 2000). I Norden, som har gjennomgående sjenerøse velferdsordninger, er det mindre sannsynlighet for at de arbeidsledige ender opp som sosialt ekskluderte samfunnsborgere.

## FINANSKRISEN FØRTE TIL ØKT UNGDOMSARBEIDSLEDIGHET

Under finanskrisen høsten 2008 og den påfølgende nedgangskonjunkturen steg ledigheten raskt i de nordiske landene for så å flate ut i løpet av 2010 (jf. figur 1). Sverige hadde den høyeste ungdomsledigheten (15-29 år) på over 18 prosent i 2010, deretter fulgte Finland hvor ledigheten blant unge var 15 prosent. På Island steg ungdomsledigheten fra 5 prosent i 2007 til 14 prosent i 2009 og 2010. Den danske ungdomsledigheten lå i 2010 på 13 prosent (opp fra 6 % i 2008). Norge ble, sammenlignet med de andre nordiske landene, minst rammet av finanskrisen. Ungdomsledigheten økte fra 5,9 prosent i 2007 til 7,4 prosent i 2010.

Videre vil vi gå nærmere inn på hvordan finanskrisen påvirket ledigheten og hvordan politikktresponsen var på dette i de ulike nordiske landene.

## Ledigheten holdt seg forholdsvis lav i Norge

Arbeidsledigheten har vært og er lav i Norge i forhold til andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Ungdomsledigheten har også vært relativt lav, men samtidig betydelig høyere enn arbeidsledigheten i befolkningen for øvrig.

Hvis vi ser på andelen arbeidsledige i Norge de ti siste årene var ungdomsarbeidsledigheten, på samme måte som arbeidsledigheten generelt, høyest fra 2003 til 2005 (jf. figur 2). Fra 2005 til 2007 sank ledigheten betraktelig. 2007 ble et svært godt år for norsk økonomi, med den høyeste veksten i bruttonasjonalprodukt siden 1985. Allerede ved inngangen til 2008 var det likevel indikatorer som pekte i retning av en ny nedgangskonjunktur (Sørbø & Handal 2010:13). Da finanskrisen brøt ut, høsten 2008, var Norge altså allerede på vei inn i en nedgangskonjunktur. Nedgangen gikk særlig utover bygge- og anleggsnæringen og eksportindustrien. Omslaget i økonomien sammen med den økte arbeidsledigheten, førte både til pengepolitisk og finanspolitisk respons. I løpet av syv måneder satte Norges Bank ned styringsrenten fra 5,75 prosent til 1,25 prosent. I tillegg førte regjeringen en ekspansiv finanspolitikk for å stimulere norsk økonomi, blant annet gjennom å øke det offentlige budsjettet. Disse tiltakene, sammen med en vedvarende høy aktivitet i oljevirkingsomheten, førte til at den norske lavkonjunkturen ble mildere enn i de fleste andre land. Den lave renten bidro til vekst i det private konsumet og boligprisene, mens finanspolitikken blant annet bidro til at aktiviteten i bygge- og anleggsnæringen har vært høyere enn det som ellers ville vært tilfelle (Norges Bank 2010: 80; Sørbø & Handal 2010:14).

Høsten 2009 flatet ledigheten i Norge ut, og deretter har ledigheten holdt seg relativt stabil. Hvis vi sammenligner

tallene fra 2010 med tallene fra 2009 ser vi imidlertid en liten økning.

### Høy arbeidsledighet blant unge svensker

Arbeidsledigheten i Sverige har ligget på et relativt høyt nivå i flere år. Dette gjelder spesielt ungdomsledigheten. De unge i Sverige ble ekstra hardt rammet under den forrige økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, men også gjennom store deler av 2000-tallet var ungdomsledigheten høy. Situasjonen bedret seg i løpet av 2007 og 2008, men bedringen skulle imidlertid vise seg å være kortvarig. I sammenheng med den økonomiske krisen høsten 2008 økte igjen arbeidsledigheten generelt i befolkningen og ungdomsledigheten spesielt.

Den økonomiske krisen hadde stor innvirkning på den svenske økonomien. I løpet av hele 2009 sank både BNP og sysselsettingen. Den svenske økonomien hentet seg likevel relativt raskt inn igjen. Gjennom 2010 tiltok veksten i økonomien og i 3. kvartal 2010 var BNP hele 6,9 prosent høyere enn ett år tidligere. Dermed har den tidligere nedgangen i BNP i det store og det hele blitt innhentet. Globalt har den økonomiske politikken vært ekspansiv for å motvirke den økonomiske lavkonjunkturen. Dette har ført til at den internasjonale etterspørselen har økt, noe som har vært svært viktig for oppgangen i den svenske økonomien (Konjunkturinstitutet 2010:7).

Siden bunnivået, 3. kvartal 2009, har sysselsettingen i Sverige på ett år økt med rundt 90 000 personer. Til tross for dette var sysselsettingen mot slutten av 2010 fremdeles betydelig lavere enn den var sommeren 2008 (Konjunkturinstitutet 2010:7).

De siste 10 årene har ungdomsledigheten hvert år vært høyere blant unge i Sverige enn i befolkningen generelt (jf. Figur 3). Ungdomsledighetens utvikling har fulgt

samme mønster som den samlede ledigheten. Blant de mellom 15 og 29 år var ledigheten høyest i 2010, da den lå på hele 18 prosent. Dette er også det året hvor forskjellen mellom ungdomsledigheten og den generelle ledigheten har vært størst. Ungdomsledigheten var da 10 prosentpoeng høyere enn den generelle arbeidsledigheten. I sammenheng med finanskrisen steg arbeidsledigheten mer blant ungdom enn i de eldre aldersgruppene.

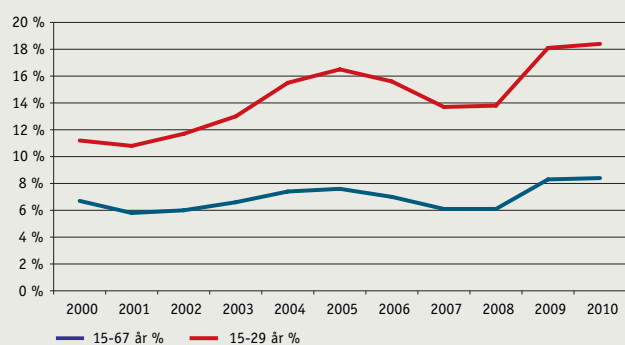
### Island ble hardt rammet av krisen

Selv om aktiviteten i mange bedrifter gikk nedover fra begynnelsen av 2008, var det først når de islandske bankene kollapset høsten 2008 at man kunne snakke om en oppbremsning av hele den islandske økonomien, spesielt innenfor byggenæringen. Mange innenfor denne næringen mistet jobben, noe som førte til at arbeidsledigheten i bransjen lå på omkring 30 prosent våren 2009. I industrinæringen kunne man se de samme tendensene, særlig innenfor industri og service som er knyttet til byggenæringen. Dette rammet arkitekter, ingeniører, håndverkere og produksjon knyttet til byggenæringen og utleiere av eiendom.

De islandske myndighetene reagerte på den stigende arbeidsledigheten på flere måter. Høsten 2008 ble reglene for dagpenger for personer med deltidsarbeid «lønnet opp». Selvstendig næringsdrivende fikk da rett på arbeidsledighetspenger selv om deres virksomhet ikke var avviklet. Videre opprettet myndighetene særskilte tiltak for unge arbeidsløse for å få dem over i jobb eller utdanning, og studenter ble garantert jobb i feriene. I seinere tid er det blitt lagt stor vekt på tiltak ovenfor langtidsløse.

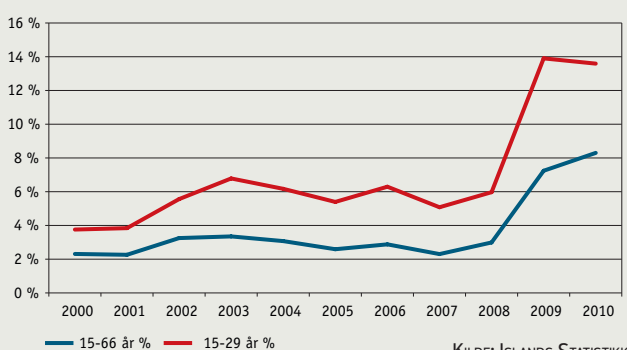
Arbeidsledigheten på Island har generelt vært lav, sammenlignet med de andre nordiske landene. Det samme gjelder for ungdomsledigheten. Dette bildet endret seg imidlertid med finanskrisen. Fra 2008 ser vi at ledigheten

Figur 3.  
Den svenske ungdomsarbeidsledigheten (15-29 år) sammenlignet med ledigheten i befolkningen mellom 15 og 67 år. 2000-2010. Prosent av arbeidsstyrken.



KILDE: STATISTISKA CENTRALBYRÅN

Figur 4.  
Den islandske ungdomsarbeidsledigheten (15-29 år) sammenlignet med ledigheten i befolkningen mellom 15 og 66 år. 2000-2010. Prosent av arbeidsstyrken.



KILDE: ISLANDS STATISTIKK

generelt og ungdomsledigheten spesielt økte kraftig (jf. Figur 4). I 2009 var arbeidsledigheten blant unge islendinger på hele 14 prosent, mens den tidligere lå på mellom 3,8 og 6,8 prosent. Sommeren 2009 sank imidlertid ledigheten blant de unge. Ledigheten i befolkningen generelt fortsatte på den andre siden å øke, og var høyest i 2010 med 8,3 prosent. Det er særlig blant de eldste at ledigheten har vokst. Dette henger sammen med en økning i antall langtidsledige i den eldste aldersgruppen. Langtidsledighet er generelt et problem i samtlige aldersgrupper på Island og bekjempelse av dette har høy prioritet.

### Den danske arbeidsmarkedsmodellen

For å motvirke finanskrisen og stabilisere finanssektoren grep den danske regjeringen inn og førte en ekspansiv økonomisk politikk. Det ble innført en skattereform fra og med januar 2010, man økte offentlige investeringer, pensjonsmidler ble frigitt og det ble bevilget offentlige tilskudd til boligforbedringer. Hensikten var å styrke etterspørselen, og minske arbeidsledigheten og lavkonjunkturen i den danske økonomien.

Den danske arbeidsmarkedsmodellen – «flexicurity-modellen» – spiller en viktig rolle i samfunnets tilpasning til de endrede markedsvilkårene. Flexicuritymodellen består av tre delelementer: et fleksibelt arbeidsmarked, et sosialt sikkerhetsnett og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Modellens første del – et fleksibelt arbeidsmarked – dekker bedriftenes mulighet til å tilpasse antall ansatte gjennom fleksible ansettelses- og oppsigelsesregler. Dette medfører at danske bedrifter er relativt mer risikovillige når det gjelder ansettelse av nye medarbeidere. Videre kan bedriftene raskere tilpasse seg endrede markedsvilkår, noe som var med på å gjøre arbeidsmarkedet mer

fleksibelt under finanskrisen. Et fleksibelt arbeidsmarked kan imidlertid også ha vært med på å øke ledigheten under finanskrisen, i og med at de fleksible reglene gjør det enklere å si opp folk.

Modellens andre del – det sosiale sikkerhetsnett – omfatter en rekke sosiale ytelser deriblant «arbeidsledighetsunderstøttelse» og «kontanthjelp». De relativt høye satsene som den enkelte mottar, gir en økonomisk sikkerhet ved jobbskifte. Dette medfører trolig at arbeidstakerne er mer villig til å ta en jobb som innebærer høy risiko for oppsigelse.

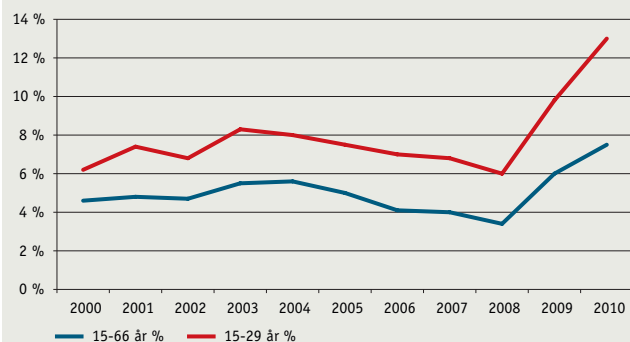
Den tredje og siste delen av modellen er den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Denne skal sikre en aktiv innsats fra myndighetenes side med å hjelpe den ledige tilbake i jobb. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken består i dag primært av kontakt- og aktiveringsforløp. Dette innebærer at personer som mottar dagpenger, kontant- eller starthjelp både har rett og plikt på en regelmessig samtale med jobbsenteret, samt å ta imot tilbud om tiltak.

Den danske ledigheten har de siste 10 årene ligget omtrent midt på treet sammenlignet med de andre nordiske landene. Ledigheten i befolkningen generelt, og blant de unge spesielt, skjøt også i Danmark fart i forbindelse med finanskrisen. I 2010 lå arbeidsledigheten i aldersgruppen fra 15-29 år på 13 prosent, mens den i 2008 lå på 6 prosent. I alle aldersgrupper samlet (15-66 år) lå ledigheten på 7,5 prosent i 2010, mens den var nede i 3,4 prosent i 2008. I de andre nordiske landene har ledigheten stort sett flatet ut i løpet av 2010, mens den i Danmark bare har fortsatt å stige.

### Finske myndigheter satset på utdanning

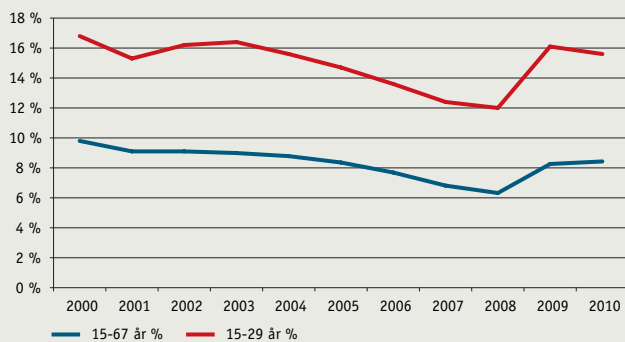
Helt siden begynnelsen av 1990-tallet har sysselsettingsgraden i Finland vært lavere og arbeidsledigheten høyere enn i de andre nordiske landene. Den finske regjeringen

Figur 5. Den danske ungdomsarbeidsledighet (15-29 år) sammenlignet med ledigheten i befolkningen mellom 15 og 66 år. 2000-2010. Prosent av arbeidsstyrken.



KILDE: DANMARKS STATISTIK

Figur 6. Den finske ungdomsarbeidsledigheten (15-29 år) sammenlignet med ledigheten i befolkningen mellom 15 og 67 år. 2000-2010. Prosent av arbeidsstyrken.



KILDE: STATISTIKCENTRALEN FINLAND

(2007-2011) har hatt som mål å minske denne forskjellen betydelig frem mot 2011. På grunn av finanskrisen har det vært vanskelig å oppnå målet. På kortere sikt har regjeringen isteden konsentrert seg om å skape nytt grunnlag for økonomisk vekst, og har samtidig forsøkt å mildne de umiddelbare negative konsekvensene av krisen.

Under den økonomiske nedgangstiden har finske myndigheter lagt stor vekt på å bekjempe ungdomsledigheten, ikke minst på grunn av erfaringer gjort under den økonomiske krisen på 1990-tallet hvor ungdomsledigheten fikk konsekvenser for de hardest rammede årskullene flere år fremover i tid. Innsatsen har i stor grad blitt konsentrert rundt utdanningssektoren, gjennom å øke antall studie-plasser etter grunnskolen og økt antall yrkesstudier. I 2010 økte budsjettanslaget for de unge kraftig innenfor både arbeids- og næringsforvaltningen og undervisningsforvaltningen. Som en følge av disse ekstra bevilgningene fikk 15 000 unge arbeid, utdanning eller tiltak som skulle hjelpe dem i å komme inn på arbeidsmarkedet.

De finske myndighetene har videre ført en ekspansiv finanspolitikk og introdusert skattelett som de to hovedinsentivene for å stimulere til økonomisk vekst. For å bekjempe ungdomsledigheten har Finland blant annet innført Sanssi-kortet som gjør det mulig for nyutdannede under 25 år å få lønnstilskudd til midlertidige jobber. Hovedfokuset har i stor grad vært rettet mot utdanningssektoren, gjennom å øke antall studie-plasser.

Ledigheten blant ungdom mellom 15 og 29 år var på omtrent samme nivå i 2010 (16 %) som den var begynnelsen av tiåret (17 %) (jf. Figur 6). Finland er det nordiske landet som har hatt minst svingninger i ledigheten de siste 10 årene. Ledigheten har gjennomgående ligget relativt høyt sammenlignet med de andre nordiske landene.

## ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK RETTET MOT UNGE

Arbeidsmarkedspolitikken har alltid vært et sentralt virkemiddel for å realisere målet om «arbeid for alle», og den er i stadig utvikling for å respondere på endringer i arbeidsmarkedet. Alle de nordiske landene fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Målet med politikken er å påvirke tilbudet og kvaliteten på arbeidskraft ved hjelp av sysselsettings- og kvalifiseringstiltak, samt å fremme mobilitet gjennom rådgivning og økonomiske insentiver. Tiltakene kan deles inn i to grupper: Aktive og passive tiltak. De passive tiltakene skal i hovedsak tjene sosiale målsettinger som å opprettholde rimelig levestandard til de som rammes av arbeidsledighet. Aktive tiltak er arbeidsformidling, kvalifiseringstiltak, spesielle tiltak rettet mot ungdom og sysselsettingstiltak i offentlig og privat sektor. I tillegg finnes det egne tiltak for innvandrere og

yrkeshemmede. Tiltakene retter seg i stor grad mot tilbudssiden på arbeidsmarkedet, med andre ord mot arbeidssøkerne.

De siste tjue årene har det vært en vridning i arbeidsmarkedspolitikken fra passive tiltak til aktive tiltak hvor det fokuseres på å forsterke og assistere arbeidssøkerne i jobbsøkerprosessen. Aktiviseringstiltakene varierer i form og omfang. Flere land har innført aktivitetsplikt, spesielt blant yngre arbeidssøkere, gjennom tiltaksgarantiorninger. Tanken bak aktiviseringstiltakene er at de både skal forhindre sosial ekskludering og forbedre situasjonen for den arbeidsledige. Tidligere forskning har funnet at ungdom med lav utdanning ofte mangler de nødvendige kvalifikasjonene som arbeidsmarkedet etter-spør (OECD 1999). Det å gi arbeidsledig ungdom bedre kvalifikasjoner er derfor et nødvendig tiltak for å bedre deres muligheter til å etablere seg på arbeidsmarkedet. De ulike landene har prøvd å løse disse problemene på ulike måter, både i form av arbeidsmarkedstiltak og sosiale stønader.

Ved å satse på en kvalifisert befolkning via utdanning og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, forventes det at folk står bedre rustet til å møte struktur- og konjunktorendringer på arbeidsmarkedet. Bedre kvalifikasjoner kan altså være med på å hjelpe utsatte grupper, og innebærer at perioder med ledighet ikke trenger å få like store konsekvenser for den enkelte. Ungdom er derfor en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken, og som forventet deltar også ungdom på tiltak i større grad enn andre aldersgrupper. Tidligere forskning på arbeidsmarkedstiltak har vist at tiltak som kombinerer kvalifiserings- og arbeidstrening, eller kvalifisering og lønnstilskudd, har positive langtidseffekter på individers inkludering i arbeidsmarkedet (Hammer 2009). Andre studier viser at tiltak som er basert på arbeid på en ordinær arbeidsplass ofte er mer effektive enn de som plasserer folk i ekstraordinære arbeidsplasser, eller som inkluderer praksis utenfor det regulære arbeidsmarkedet (Gallie 2004). Det er lite informasjon om de langsiktige virkningene av ulike aktiviseringstiltak. Offisielle målinger av suksess i å få personer i arbeid er ofte basert på relative korte perioder av sysselsetting. Målingene som er gjort gir lite informasjon om langsiktige muligheter for å utvikle ny kompetanse eller andre karrieremuligheter. Uten studier som går over lengre tid er det vanskelig å gjøre en vurdering av om tiltakene faktisk fører til reelle jobbmuligheter, eller om de kun fører til mer kortsiktige arbeidsforhold som igjen fører tilbake til ledighet og nye tiltak (Halvorsen 2004). Selv om tiltak ikke alltid forbedrer sjansen for å få jobb, er spørsmålet om slike tiltak har noen egenverdi. Her legger ofte ungdommene vekt på tiltakenes sosiale betydning. De kan virke motiverende og de unge kan føle seg nyttige. Sett fra samfunnets side kan formålet være å styrke eller opprettholde arbeidsmotivasjon og arbeids-

---

---

evne, og sosialisere de unge til å bli fleksible arbeidstakere. Tiltak kan også få ungdom til å akseptere yrkesroller og arbeidsforhold som de utgangspunktet kanskje tar avstand fra (Hammer 1993).

## DE ULIKE NORDISKE ORDNINGENE FOR ARBEIDSMARKEDSTILTAK SPESIELT RETTET MOT UNGE

### Norge - Ungdomsgarantien

Arbeidspolitikken i Norge er universell og legger liten vekt på å tilby skreddersydde tiltak rettet mot spesielle målgrupper. Særskilte målgrupper, som ungdom, innvandrere, personer med nedsatt arbeidsevne og langtidsledige, prioriteres isteden ut i fra konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet. Med innføringen av NAV-reformen i 2006, ønsket man å skifte fokus fra målgrupper til fokus på individuelle behov som utgangspunkt for tilbudet til den enkelte. Ungdom er imidlertid en prioritert gruppe når det gjelder arbeidsmarkedstiltak. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom «ungdomsgarantien».

Ungdomsgarantien skal sikre at arbeidsledig ungdom får tilbud om arbeidsmarkedstiltak og forebygge langvarig ledighet og passivitet. Garantien gjelder i utgangspunktet alle under 20 år som er uten jobb eller skoleplass. Fra 2009 ble det innført en tiltaksgaranti for ungdom mellom 20 og 24 år som har vært arbeidsledig i sammenhengende 6 måneder eller mer. Det er i tillegg en oppfølgingsgaranti for ungdom mellom 20 og 24 år. Etter 3 måneder som helt ledig har disse krav på oppfølging som skal motivere til en mer aktiv jobbsøking og egenaktivitet.

Vinteren 2010 gjennomførte NAV en undersøkelse rettet mot gruppene som er omfattet av ungdomsgarantien for å få kunnskap om hvordan tiltaksgarantien virker. Undersøkelsen viser at NAV har vært aktive i oppfølging av personer i gruppen, samt at det har vært mye kontakt mellom NAV og de arbeidsledige. 89 prosent hadde kontakt med NAV to eller flere ganger i løpet av 2009, 82 prosent hadde individuelle samtaler. Unge kvinner var i noe større grad i kontakt med NAV enn unge menn (Vannevjen 2010:92).

### Sverige – Jobbgaranti for ungdom

I løpet av de siste årene har den svenske regjeringen prioritert innsatsen mot ungdomsarbeidsledighet. I tillegg til den generelle og brede satsingen som har med arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk å gjøre, har flere spesielle tiltak blitt gjennomført. Tanken er at disse tiltakene skal forbedre de unges jobbmuligheter. Et eksempel på slike

tiltak er senking av arbeidsgiveravgiften. En annen målsetning handler om å aktivere den enkelte ungdommen gjennom å tilby ulike former for individtilpasset støtte (Jobbgarantien for ungdom).

Som et ledd i den svenske regjeringens prioriterte satsing mot ungdomsledigheten, startet man i 2007 opp et tiltak for de mellom 16 og 24 år kalt «jobbgaranti for ungdom». Målet med denne garantien er å tilby ekstra innsats på et tidlig tidspunkt, for at de unge så raskt som mulig skal komme seg i arbeid eller starte på/gjenoppta studier innenfor det ordinære utdanningssystemet. De unge kan delta på tiltaket etter de har gått ledig i tre måneder. I de tre første månedene består aktivitetene i jobbgarantien først og fremst av kartlegging, studie- og yrkesveiledning, samt jobbsøkeraktiviteter med veiledning. Deretter kombineres aktivitetene med arbeidspraksis, utdanning, støtte til næringsvirksomhet eller arbeidsrettet rehabilitering. Man kan delta i jobbgarantien inntil 15 måneder. Også før «jobbgaranti for ungdom» ble innført fantes det andre liknende tiltak som var spesielt innrettet mot ungdom: «Kommunalt program» for de under 20 år og «ungdomsgarantien» for de mellom 20 og 24 år. Med innføringen av jobbgarantien har antallet på disse tiltakene økt kraftig fra og med 2007.

### Island - Ungt fólk til athafna

Før 2008 var arbeidsledigheten blant ungdom på Island lav. Det har derfor ikke vært et stort behov for spesielle tiltak rettet mot unge. I 2008 økte ungdomsledigheten betydelig og det ble bestemt at man skulle utvikle et bredt utvalg av nye tiltak for ungdom.

Sosialdepartementet (nå Velferdsdepartementet) satte sammen en egen styringsgruppe som skulle komme med forslag til hvordan man skulle bekjempe ungdomsledigheten. Styringsgruppen kartla situasjonen til unge arbeidsledige, blant annet ut i fra erfaringer fra Finland. Gruppen tok i bruk fokusgruppemetoden, hvor unge uten arbeid og utdanning deltok. Resultatene viser at en stor del av de unge utenfor arbeidsmarkedet og skole hadde negative forventninger til livet og ikke så særlig lyst på fremtiden. For å forebygge langvarige sosiale og helsemessige konsekvenser av denne situasjonen ble det utviklet et bredt utvalg av nye tiltak for ungdom, under fellesnavnet «Ungt fólk til athafna».

Ungt fólk til athafna (aktivere de unge) er et tiltak som ble lansert 1. januar 2010 hvor formålet er å skape muligheter for arbeidsløse unge mellom 16 og 24 år til å ta utdanning eller arbeid. Tiltaket er et paraplyprogram der deltakerne kan velge mer spesifikke aktiviteter. Målet er at personer i alderen 16 til 24 år innen 3 måneder som arbeidsledig skal tilbys jobb, arbeidstrening, studiemuligheter eller deltagelse i andre relevante aktiviteter. Del-

takerne vil få en presentasjon av aktuelle tilbud om tiltak og oppgaver de kan velge, og vil sammen med en veileder fra Vinnumålastofnun (Arbeidsdirektoratet) lage en aktivitetsplan. Det tilbys studie- og yrkesveiledning, samt muligheter for å kartlegge interessefelt og opprette fremtidige mål for studier og yrkesvalg. Andre allerede etablerte tiltak inkluderer nye studiemuligheter i videregående skoler og studiesentre, nye arbeidstreningstiltak, nye muligheter for frivillig arbeid og rehabiliterings- og behandlingstiltak. I tillegg samarbeider Vinnumålastofnun med fagforeninger, firmaer, kommuner, idrettsforeninger og andre frivillige organisasjoner for å få ungdom tilbake i arbeid. Hensikten er at de unge arbeidssøkerne ikke skal være uvirksomme. De som ikke vil delta i noen av de tiltakene som tilbys mister arbeidsledighetsstøtten.

### Danmark - Flere unge i utdanning og jobb

I den danske arbeidsmarkedspolitikken er det gjennomgående fokus på aktiv innsats. Alle som mottar offentlig støtte i form av dagpenger, kontanthjelp eller starthjelp har rett og plikt til å motta tilbud om aktive tiltak. Tiltakene skal føre til at den enkelte får avklart og utvidet sin kompetanse, blir i et aktivt tilbud, tar utdanning eller kommer i jobb. Formålet er å sikre at de ledige får kortest mulig vei til arbeid eller utdanning.

Den danske arbeidsmarkedspolitikken fastlegges sentralt av regjeringen og folketinget. Arbeidsministeren har det overordnede ansvaret og fastsetter rammene gjennom lovgivning, økonomiske insitamenter og nasjonale itredskaper. Fire arbeidsregioner følger opp resultatene av arbeidsinnsatsen til 91 jobbsentre i Danmark. Det foregår en systematisk dialog mellom arbeidsregionene og jobbsentrene.

Siden 2007 har et av arbeidsministerens uttalte hovedmål vært å få senket ledigheten blant de unge. I tillegg til å få de unge i jobb, er man opptatt av viktigheten av utdanning, i og med at utdanning på lengre sikt gir en sterkere tilknytning til arbeidslivet.

Da ledigheten begynte å stige høsten 2008, var det de unge det gikk hardest utover. I tillegg til den allerede eksisterende oppmerksomheten rundt de unge ledige, ble det inngått en avtale mellom regjeringen (Venstre og Konservative Folkeparti) og Sosialdemokraterne, Danske Folkeparti og Radikale Venstre som skulle gi bedre muligheter for en aktiv og målrettet innsats for å sikre unge jobb og utdanning. Avtalen, «Flere unge i utdanning og jobb», ble inngått i november 2009 (Beskæftigelsesministeriet 2009). Målet var å få unge med utdanning i jobb, og at unge uten utdanning skulle hjelpes i gang med utdanning eller å komme i jobb med utdanningsperspektiv.

Avtalen «Flere unge i utdanning og jobb» inneholder aktive tilbud for unge ned til 15 år, mens 18- og 19-åringer

har rett på strakstilbud. Jobbsentrene skal gi målgruppen et tidlig og intensivt tilbud. Målet er at unge uten utdanning og jobb ikke skal overlates til seg selv, men få mulighet til å komme ut i det ordinære arbeidslivet for å lære hva det vil si å være på en arbeidsplass. Unge med svake forutsetninger for å delta i utdanning og jobb blir tilbudt lese- og skrivekurs. «National Unge-enhed» er også blitt opprettet. Enheten skal støtte jobbsentrenes tilrettelegging av innsatsen mot unge, hvor det skal fokuseres på veien til utdanning. Det legges videre vekt på en bedre koordinering mellom myndighetene som skal sikre bedre datautveksling, slik at de unge ikke «forsviner» mellom de ulike myndighetene.

### Finland - Samfunnsgarantien for unge

Samfunnsgarantien for unge ble iverksatt i begynnelsen av 2005, og gjelder fremdeles. Garantien sentrale elementer er tidlig intervensjon og en effektiv serviceprosess. Arbeids- og næringsbyrået utarbeider sammen med de unge arbeidsledige som har fylt 17 år, en jobbsøkerplan som omfatter deres servicebehov.

Jobbsøkerplanen utarbeides så fort som mulig etter at den unge personen har meldt seg som arbeidssøker. Dessuten skal det for hver arbeidsledig arbeidssøker som ikke har fylt 25 år utarbeides en spesifisert jobbsøkerplan innen arbeidsledigheten har vart i 3 måneder.

Jobbsøkerplanen omfatter tiltak og tjenester som den unge personen blir tilbudt.

I tillegg har den finske «ungdomsloven» blitt endret med sikte på å gjøre det enklere for ungdommer å aktivere seg gjennom praksis, og for å øke samarbeidet på ungdomsspørsmål mellom offentlige aktører. Det er gitt særskilt oppmerksomhet til effektiviseringen av oppsøkende ungdomsarbeid. I følge lovendringen bør det i hver kommune finnes et nettverk hvor alle som har tjenester rettet mot unge er med. En viktig innsats for å hindre ungdomsledighet innenfor arbeidsforvaltningen er «sanssi-kortet», som ble tatt i bruk i mai 2010. Kortet gjør det mulig for nyutdannede personer under 25 år å få lønns-tilskudd til midlertidige jobber.

### FELLES PRINSIPPER I DE NORDISKE LANDENES ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK

I tabell 1 ser vi hvor stor andel av de arbeidsledige mellom 16-29 år som har vært på tiltak de siste 10 årene. I Finland har tiltaksintensiteten ligget ganske jevnt de siste 10 årene (mellom 27 og 36 %), mens den i Sverige har økt kraftig fra 2007, hvor 19 prosent deltok på tiltak, til 2010, hvor 49 prosent deltok på tiltak. I Danmark har det også siden 2007 vært en stigning i andelen unge ledige som har fått



Tabell 1.

**Tiltaksintensitet for unge mellom 16-29 år i de nordiske landene. 2000-2010.<sup>2</sup>**

År	Norge	Danmark	Island	Finland	Sverige
2000	19 %			29 %	41 %
2001	17 %			27 %	33 %
2002	15 %			27 %	31 %
2003	17 %			29 %	17 %
2004	19 %	41 %		29 %	28 %
2005	17 %	42 %		32 %	26 %
2006	18 %	39 %		34 %	21 %
2007	23 %	30 %		36 %	19 %
2008	26 %	28 %		35 %	29 %
2009	23 %	44 %	28 %	28 %	46 %
2010	23 %		44 %	31 %	49 %

KILDE: NAV, SCB, ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET (ANM), JOBSINSDS.DK OG ARBEJDSDirektoratET.

<sup>2</sup> Tiltaksintensiteten er beregnet som andel av nye (16–29 år) som deltar på tiltak av alle ordinære tiltaksdeltakere og registrerte arbeidsledige mellom 16 og 29 år.

et aktivt tilbud. Årsaken til dette er at det i perioden har blitt innført en rekke initiativer i form av tidligere og lengre aktive tilbud for de unge. Fra 2009 til 2010 økte andelen på tiltak på Island fra 28 til 44 prosent. Tiltaksdeltakelsen har vært lavere i Norge sammenlignet med de andre nordiske landene, og har ligget et sted mellom 15 (2002) og 26 prosent (2008).

En interessant forskjell mellom landene kan vi se når vi sammenligner utviklingen av arbeidsledigheten og tiltaksintensiteten blant ungdommer i de respektive land (figur 1 og tabell 1). I Finland og Norge har tiltaksintensiteten utviklet seg til dels i motsatt retning av arbeidsledigheten i årene 2005 til 2008, mens aktiveringen i Sverige og Danmark har utviklet seg parallelt med arbeidsledigheten. Dette kan tolkes som at arbeidsmarkedspolitikken i de sistnevnte landene har reagert raskere på nedgangen og oppgangen i arbeidsledigheten, sammenlignet med Finland og Norge. Samtidig må vi ta i betraktning at en større andel av de som blir ledige under en oppgangskonjunktur trolig tilhører en mer utsatt gruppe på arbeidsmarkedet, sammenlignet med andelen som blir ledig i økonomiske nedgangstider. De som sliter med å få seg arbeid selv når det er stor tilgang på jobber har gjerne et større behov for tiltak. Dette er et argument for å ikke redusere tiltaksnivået for mye selv om ledigheten går ned.

Finanskrisen som oppsto i høsten 2008 rammet de nordiske landene i ulik grad. Fellesnevneren er at samtlige land opplevde en rask økning i ungdomsledigheten fra 2008 til 2009. Ungdommer i Sverige, Finland og Island ble hardest rammet. I Danmark og Norge steg også ledigheten blant unge, men nivået var svært lavt før finanskrisen. I løpet av 2010 forbedret den økonomiske situasjonen seg betraktelig både internasjonalt og i de nordiske landene, og ungdomsledigheten begynte å flate ut. Denne trenden har fortsatt utover i 2011. Unntaket her er Danmark hvor ledigheten har fortsatt å øke. De nordiske landene har brukt ulike virkemidler for å takle den økende ungdomsledigheten og til å forbedre vilkårene til unge sårbare grupper. Det er både likheter og forskjeller i hvilke virkemidler landene har valgt å satse på.

Overordnet er de viktigste prinsippene i arbeidsmarkedspolitikken for de unge i Norden å få ungdom med utdanning raskt i jobb, og ungdom uten utdanning inn i et utdanningsforløp som senere vil kvalifisere til arbeid. Det er spesielt to typer virkemidler som er tatt i bruk av de nordiske landene i bekjempelsen av ungdomsledighet. Disse er utdanning og aktiveringstiltak som har til hensikt å stimulere til økt aktivitet blant unge og forhindre passivitet. Dette er helt sentralt for å forhindre at ungdom blir gående lenge ledig og dermed mister motivasjon og kompetanse.

## REFERANSER

Beskæftigelsesministeriet (2009): «Politisk aftale om unge». Hentet fra <http://bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Ungeindsats/Politisk%20aftale%20om%20unge.aspx>.

Bråthen, Magne og Kristoffer Vetvik (2011): «Personer med nedsatt arbeidsevne. Hvem er de?». *Arbeid og velferd* nr. 1, 2011.

Gallie, Duncan (red.) (2004): *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in European Union*. Oxford: Oxford University press.

Halvorsen, Knut (2004): *Når det ikke er bruk for deg – arbeidsløshet og levekår*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Hammer, Torild (1993): «Sysselsettingstiltak blant unge». *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 5/6, 1993.

Hammer, Torild (2000): «Mental Health and Social Exclusion among Unemployed Youth in Scandinavia. A comparative study». *International journal of Social welfare*. 9. 53-63.

Hammer, Torild (2009): «Unge sosialklienter fra ungdom til voksenalder». *NOVA-rapport*. 11/09.

Harsløf, Ivan (2003): «Processes of marginalisation at work: integration of young people in the labour market through temporary employment». I: *Youth Unemployment and social exclusion in Europe. A comparative study*. Bristol, UK: The policy press.

Konjunkturinstitutet (2010): «Konjunkturläget December 2010». Hentet fra [http://www.konj.se/download/18.25b4e5ee12d09d118fd80003298/December\\_2010.pdf](http://www.konj.se/download/18.25b4e5ee12d09d118fd80003298/December_2010.pdf).

NAV (2010) «§11-5 Nedsatt arbeidsevne». Hentet fra <http://nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+11-5+Nedsatt+arbeidsevne.232189.cms>.

Norges Bank (2010): «Årsmelding og regnskap 2009». Hentet fra <http://www.norges-bank.no/Upload/78508/Aarsmelding2009.pdf>.

OECD (1999): «Employment Protection and Labour Market Performance». Hentet fra <http://www.oecd.org/dataoecd/9/46/2079974.pdf>.

St. melding nr. 1 (1996-1997): «Nasjonalbudsjettet 1997». Finansdepartementet.

St. melding nr. 9 (2006-2007): «Arbeid, velferd og inkludering». Arbeidsdepartementet.

Sørbø, Johannes & Jørn Handal (2010): «Nedgangskonjunkturen til nå – hva skiller denne fra den forrige?». *Arbeid og velferd* nr. 1, 2010.

Vannevjen, Heidi (2010): «Hvordan fungerer tiltaksordninger for unge og langtidsledige?». *Arbeid og velferd* nr. 4, 2010.