

Flere på arbeidsrettede tiltak

AV SILLE OHREM NAPER

SAMMENDRAG

I forbindelse med at arbeidsledigheten begynte å vokse raskt fra høsten 2008 ble det bevilget midler til økt deltakelse på arbeidsrettede tiltak, som del av politikken for å redusere økningen i arbeidsledighet. Fram til og med november i år har det vært en tiltakende økning i antall tiltaksdeltakere sammenlignet med ett år tidligere. Ved utgangen av november var det 21 718 tiltaksdeltakere, en økning på 65 % fra tilsvarende måned i fjor. Andelen av de ledige som deltok i tiltak i oktober var 23 prosent i 2009 og 22 prosent i 2008. 24 546 arbeidssøkere startet på tiltak i første halvår 2009, en økning på 34 prosent sammenlignet med første halvår 2008.

Gjennomsnittlig varighet som arbeidssøker før oppstart på tiltak gikk ned fra 269 dager i 2008 til 240 dager i 2009. Dette kom både av at flere av de som begynte på tiltak hadde kortere varighet som arbeidssøkere, og at færre med svært lang varighet begynte i tiltak. Økningen i nye tiltaksdeltakere var størst i aldersgruppen 20–24 år.

Det har vært en nedgang i andelen som er kommet i arbeids seks måneder etter påbegynt tiltak, fra 34 prosent i 2008 til 28 prosent i 2009. Dette skyldes redusert etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig har det vært en økning i andelen som fortsatt er registrert som arbeidssøkere etter endt tiltaksdeltakelse. Andelen som fortsatt deltar i tiltak seks måneder etter oppstart har også økt i samme periode.

INNLEDNING

Høsten 2008 begynte ledigheten i Norge å stige raskt, etter fire år med synkende ledighet. For å dempe veksten i arbeidsledigheten ble det i regjeringens «Tiltakspakke» i januar 2009 foreslått å øke arbeidsmarkedstiltakene med i gjennomsnitt 6 000 ekstra plasser (St. prp. 37 (2008_2009) punkt 2.6). I revidert nasjonalbudsjett ble tiltaksnivået styrket med ytterligere 1 000 plasser¹ (St.meld. 2 (2008–2009) punkt 3.5). I statsbudsjettet for 2010 legges det opp til en ytterligere økning av antall plasser. I NAVs arbeidsmarkedsstatistikk de siste månedene har vi sett at det økte tiltaksnivået hadde begynt å bremse veksten i antallet helt ledige.

Denne artikkelen presenterer analyser av utviklingen i tiltaksdeltakere fra 2008 til 2009. Hvor stor har veksten i tiltaksdeltakere vært, når på året har den kommet, hvordan har utviklingen vært i forhold til veksten i arbeidsledigheten og hvordan har sammensetningen av tiltaksdeltakere endret seg?

Innledningsvis gjøres det rede for hensikten med og omfanget av arbeidsrettede tiltak generelt. I 2009 ble det også innført en ny forskrift om arbeidsrettede tiltak, med ny

tiltaksinndeling som har konsekvenser for sammenlignbarheten mellom de to årene. Denne blir også presentert i artikkelen.

Analysene er avgrenset til registrerte arbeidssøkere som deltar på et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV, og blir i denne artikkelen benevnt som tiltaksdeltakere. Personer med ned-satt arbeidsevne som deltar på tiltak er ikke med i analysene.

Vi viser først den månedlige utviklingen i antall tiltaksdeltakere fra januar 2008 til oktober 2009, og hvor stor andel som deltar i tiltak. Med «andel på tiltak» menes antall som deltar i tiltak delt på summen av antall på tiltak og helt ledige. For å studere variasjoner i hvor stor andel som er på tiltak etter ulike undergrupper, sammenligner vi perioden august til oktober i de to årene. Det er først på det tidspunktet tiltaksnivået er så høyt det skal være, ut fra budsjettet. Deretter sammenligner vi de som begynte på et tiltak første halvår 2008 og første halvår 2009. Vi undersøker hvilke grupper som har flest nye tiltaksdeltakere, og hvordan det har påvirket arbeidssøkervarigheten forut for deltakelse på tiltak. Til slutt sammenligner vi status på arbeidsmarkedet seks måneder etter påbegynt tiltak for første kvartal 2008 og første kvartal 2009, dvs. om man er kommet i arbeid eller fortsatt står registrert som arbeidssøker hos NAV.

¹ Antall tiltaksplasser omfatter Bedriftsintern opplæring (BIO). Da BIO-deltakere ikke er arbeidssøkere er de ikke med i tallet over antall tiltaksdeltakere.

Datagrunnlag og metode

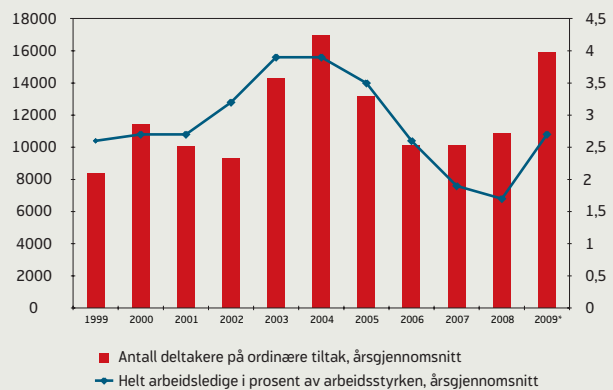
Vi benytter NAVs registerdata. I første del av analysen benytter vi data om alle registrerte arbeidssøkere som deltok på arbeidsrettede tiltak fra januar 2008 til oktober 2009. I den andre delen har vi laget en populasjon bestående av arbeidssøkere som påbegynte et tiltak i første halvår 2008 eller første halvår 2009. Disse kan ha vært på tiltak tidligere, men de må ha hatt et avbrudd på minst fire uker fra eventuelle tidligere tiltak. For de som begynte på tiltak flere ganger i løpet av perioden vi her ser på, er bare det første tilfellet inkludert.

Artikkelen består av deskriptive analyser. Vi bruker både absolutte og relative mål for å kartlegge omfanget av og endring i tiltaksdeltakere. Vi beregner andelen av arbeidsledige på tiltak ut fra beholdningsdataene, definert som antall tiltaksdeltakere som andel av summen av tiltaksdeltakere og helt arbeidsledige. Vi beregner også gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet før oppstart av tiltak i perioden. Med varighet som arbeidssøker menes her varighet for hele arbeidssøkerperioden, det vil si at eventuell tidligere tiltaksdeltakelse i perioden er inkludert. I siste del av artikkelen bruker vi data om registrert status seks måneder etter påbegynt tiltak. Disse dataene er hentet fra Arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret, Arena eller registre over utbetalinger fra NAV av helserelaterte ytelser, alderspensjon eller AFP. For å få lang nok oppfølgingstid i 2009 benytter vi kun data over de som begynte på tiltak i første kvartal de to årene for disse analysene.

ARBEIDSRETTEDE TILTAK

I Norge føres det en aktiv sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikk, der målene er høy yrkesdeltaking, økt kompetanse, lav arbeidsledighet og sikring av inntekt. Arbeidsrettede tiltak er ett av virkemidlene for å oppnå dette. Det er situasjonen på arbeidsmarkedet og politiske føringer som bestemmer utformingen, omfanget og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltakene. Generelt er tiltaksomfanget tilpasset konjunktursituasjonen i de ulike årene, slik at tiltaksvirkomheten trappes opp når ledigheten går opp og trappes ned igjen når ledigheten faller, slik Figur 1 viser. De siste årene har imidlertid tiltakene blitt mindre brukt som konjunkturregulerende virkemiddel og i større grad som et virkemiddel mot strukturell ledighet. Det er derfor blitt lagt mer vekt på, og bevilget mer penger til, oppfølging av arbeidssøkere. For å utnytte sysselsettingsmulighetene i oppgangskonjunktoren for personer med lave kvalifikasjoner ble nivået på arbeidsmarkedsstiltak opprettholdt i årene forut for 2009, selv om antall arbeidssøkere ble redusert. Nivået på tiltaksdeltakere var svært lavt i 1999 som er første året figur 1 viser, sammenlignet med begynnelsen av nittitallet da nivået på arbeidsrettede tiltak til sammenligning var svært høyt.

Figur 1:
Antall tiltaksdeltakere og helt arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken (årgjennomsnitt) 1999–2009.



* Estimert gjennomsnitt for 2009.

KILDE: NAV

Tiltaksomfanget må balanseres mot mulige negative effekter. Det er blant annet en fare for at jobbsøkningsaktiviteten reduseres blant tiltaksdeltakerne, at tiltakene går til personer som ellers ville skaffet seg arbeid på egen hånd, eller at tiltaksdeltakere kan fortrenge andre jobbsøkere. I tillegg må kostnadene ved gjennomføring av tiltakene vurderes opp mot nytten for deltakerne og samfunnet. I en lavkonjunktur, som vi er inne i nå, vil arbeidsledigheten ramme bredere, slik at flere godt kvalifiserte personer kan bli ledige. Disse personene har i mindre grad behov for å oppgradere sin kompetanse for å skaffe seg nytt arbeid. Det er ikke nødvendigvis noe mål at en like stor andel bør delta på tiltak nå, dersom flere av de arbeidsledige kan antas å være i stand til å komme i jobb igjen uten kvalifisering eller arbeidstrening. Videre er mange av de ledige permitterte, og disse er ikke aktuelle for tiltak.

Målet er å finne fram til de arbeidssøkerne som i størst mulig grad kan nyttegjøre seg av tiltakene. Tildeling av tiltak skal følge av en behovsvurdering. Tiltaksdeltakelsen bør være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren kan øke mulighetene for innpass i arbeidslivet. Langtidsledige,

Formålet med arbeidsrettede tiltak er å:

- styrke kompetanse og evne til arbeid
- øke mulighet for vanlig arbeid
- skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet
- hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet.

innvandrere og ungdom er prioriterte grupper for tiltak. Med langtidsledige menes personer som har vært arbeidsledige i minst seks sammenhengende måneder. I statsbudsjettet for 2009 kom det en ny tiltaksgaranti for unge mellom 20 og 24 år som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer. Fra før var det en ungdomsgaranti som sikrer ungdom under 20 år som er uten skoleplass eller arbeid tilbud om arbeidsmarkedstiltak, og en oppfølgingsgaranti for de i aldersgruppen 20 til 24 som har vært sammenhengende ledige i tre måneder.

Ikke alle arbeidsrettede tiltak er beregnet på arbeidsledige. Det er innført midlertidige endringer i reglene for bedriftsintern opplæring (BIO). Inngangsvilkårene er myket opp slik at det også kan gis til bedrifter som er rammet av forbigående markedsvikt på grunn av konjunkturmessige forhold. Økningen i bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak som beskrevet i innledningen, inkluderer bevilgninger til BIO. Deltakerne på BIO er ikke med i analysene i denne artikkelen fordi de ikke er registrerte som arbeidssøkere, men er sysselsatte i bedriftene som får innvilget BIO av NAV. Arbeidsrettede tiltak kan også gis til personer med behov for tiltak for å beholde arbeid – for eksempel sykemeldte.

NY FORSKRIFT OM ARBEIDSRETTEDE TILTAK

I 2009 kom det en ny Forskrift om arbeidsrettede tiltak. Bakgrunnen for dette var blant annet at man ønsket færre og

mer fleksible tiltak som var uavhengig av målgruppe og type inntektssikring. Videre var det viktig å forenkle regelverket og å gjøre tiltakene mer arbeidsrettede. Skillet mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere ble opphevet og alle tiltak kan nå brukes av alle. Det er altså den enkeltes behov som er utslagsgivende.

Selv om alle typer tiltak nå er tilgjengelig for alle, er det store flertallet av tiltaksdeltakere uten nedsatt arbeidsevne å finne innenfor fire nye hovedgrupper av tiltak: Opplæring, Oppfølging, Lønnstilskudd og Arbeidspraksis (se Faktaboks). Den nye tiltaksinndelingen har konsekvenser for sammenlignbarheten mellom 2008 og 2009.

TILTAKENDE VEKST I ANTALL TILTAKSDELTAERE

Fram til og med november i år har gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere vært 15 460 i måneden. Det tilsvarer en økning på 44 prosent, eller 4 704 tiltaksdeltakere sammenlignet med samme periode i fjor. I samme periode var det i gjennomsnitt 77 prosent vekst i antall arbeidssøkere. Figur 2 viser antall tiltaksdeltakere per måned i 2008 og til og med november 2009. Veksten var svak de to første månedene, men har i hovedsak har vært tiltakende hele året². Dette må sees i sammenheng med at det tar tid å opprette og fylle nye plasser. I november var det 21 718 tiltaksdeltakere, eller 8 590 (65 %) flere enn samme måned i fjor. Den største veksten i antall tiltaksdeltakere har funnet sted i tredje kvartal, og denne veksten fortsetter inn i fjerde kvartal.

Hovedtyper tiltak i ny forskrift

Opplæring

Opplæring for ordinære arbeidssøkere skal bidra til at de kvalifiseres til ledige jobber. Opplæring foregår i form av et arbeidsmarkedskurs som ofte er korte yrkesrettede kurs, med varighet opp til 10 måneder (med visse muligheter for forlengelse).

Arbeidspraksis

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er et arbeidsrettet tiltak for de som trenger å prøve ut sine muligheter på arbeidsmarkedet, få arbeidserfaring og dermed styrke muligheten til å komme i arbeid. Det kan tilbys personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet og personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. Varigheten er inntil ett år (utvidet i den nye forskriften fra 10 mnd).

Oppfølging

Oppfølging er et nytt tiltak for de som trenger mer omfat-

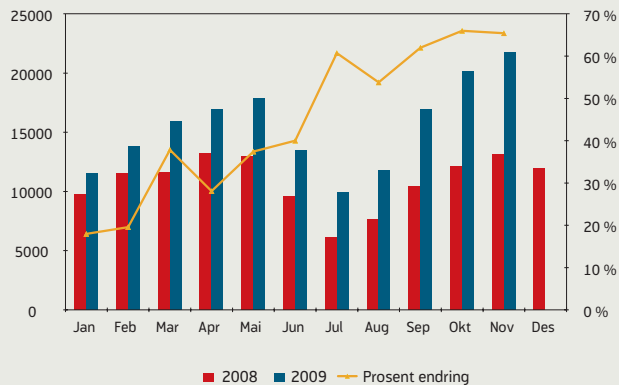
tende bistand til å få eller beholde et passende arbeid enn det NAV kan tilby. For de som allerede er i et arbeidsforhold, skal oppfølgingen foregå i tilknytning til jobben. For de som ikke har et arbeidsforhold, vil oppfølgingen gå ut på å styrke kompetanse og motivasjon som jobbsøker. Oppfølging kan ha en varighet på opptil seks måneder, med mulighet for forlenging i særlige tilfeller. Jobbklubb er definert som et oppfølgings tiltak.

Lønnstilskudd

Tidsbegrenset lønnstilskudd er et arbeidsrettet tiltak som skal motivere arbeidsgivere til å tilsette personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på vanlige lønns- og arbeidsbetingelser. Deltakerne får ordinære lønns- og arbeidsvilkår og utfører ordinære oppgaver i bedriften, med sikte på å komme i et varig arbeidsforhold hos den samme arbeidsgiveren. Varigheten er maksimalt ett år for deltakere uten nedsatt arbeidsevne.

² Mars og april er spesielle måneder på grunn av påsken. Se figur 6 som viser nye tiltaksdeltakere per måned og er virkedagsjustert.

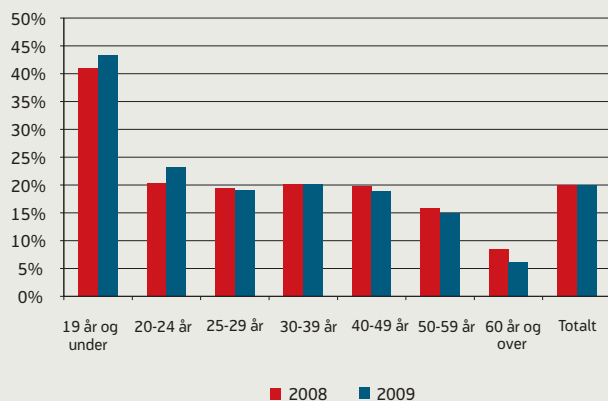
Figur 2:
Antall tiltaksdeltakere ved utgangen av måneden i 2008 og 2009, samt prosentvis endring fra samme måned ett år tidligere.



KILDE: NAV

I Arbeid og velferd 3/2009 kunne vi lese at de som ble ledige i november 2008, og som fortsatt var arbeidssøkere i januar, april og juli 2009, i mindre grad deltok på tiltak enn de som ble ledige i oktober 2007 (Myklebø 2009). Selv om antallet tiltaksdeltakere var høyere, var andelen lavere. Vi skal nå se nærmere på andelen på tiltak i 2009 sammenlignet med 2008.

Figur 3:
Andel på tiltak, totalt og etter aldersgruppe. August til oktober 2008 og 2009.



KILDE: NAV

LIKE STOR ANDEL PÅ TILTAK HØSTEN 2009 SOM HØSTEN 2008

Fram til og med november i år var andelen av de arbeidsløse som deltok i tiltak på 18 prosent for hele perioden sett under ett (se definisjon av andel på tiltak i faktaboks). I samme periode i fjor var denne andelen på 20 prosent. Denne lille nedgangen i andelen på tiltak har sammenheng med at økningen i antall tiltaksdeltakere var høyere i andre halvår enn i første halvår, som det går fram av figur 2. Sammenligner vi andelen på tiltak første halvår 2008 med andelen på tiltak første halvår i 2009, finner vi en nedgang fra 22 prosent til 18 prosent. For november derimot, var andelen på tiltak 24 prosent i 2009 og 23 prosent i 2008.

For å sammenligne andelen på tiltak for ulike grupperinger av arbeidssøkere, bruker vi perioden august til november i begge årene. Det er først da tiltaksnivået er på et så høyt nivå som det skal være ut fra bevilgningene til nye plasser. Andelen på tiltak var 20 prosent i perioden august til oktober i både 2008 og 2009.

Andelen som deltok i tiltak for henholdsvis menn og kvinner er omtrent lik for de to periodene. For menn var det en nedgang fra 19 til 18 prosent. For kvinner var det oppgang fra 22 til 23 prosent.

Alder

Andelen som deltar i tiltak er høyest blant unge under 20 år, som har tiltaksgaranti. For denne gruppen var det en liten økning i andel på tiltak, fra 41 til 43 prosent (se figur 3). Disse andelenene er noe lavere enn ellers i året, fordi det er lav tiltaksdeltakelse i august. Fra 2009 kom det en tiltaksgaranti også for unge mellom 20 og 24 år som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer. Det var en oppgang i andel på tiltak fra 20 prosent til 23 prosent. Samtidig har det vært større økning i antall arbeidssøkere i denne aldersgruppen enn i andre aldersgrupper. For de eldre aldersgruppene var det en liten nedgang i andel på tiltak.

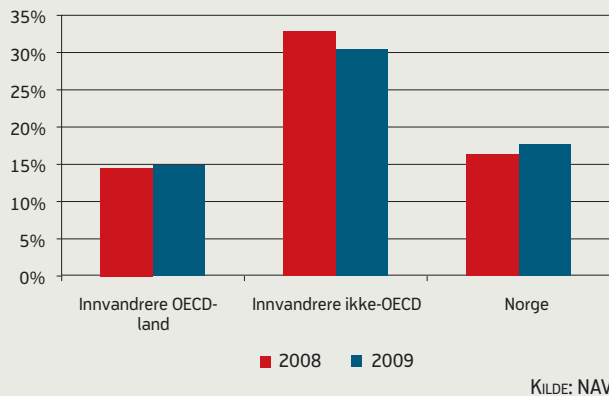
Innvandrere

Innvandrere er en prioritert gruppe når det gjelder tiltak. Det gjelder i første rekke innvandrere fra ikke-OECD land³. For denne gruppen har vi sett en liten nedgang i andelen på tiltak i de to periodene fra 33 prosent til 30 prosent. Veksten i ledigheten for denne gruppen er lavere enn veksten i ledighet for andre personer.

Innvandrere fra OECD-land er prioritert på linje med nordmenn. En stor del av innvandrerne fra OECD-land er

³ Innvandrerkategoriene som brukes her tar utgangspunkt i fødeland.

Figur 4:
Andel på tiltak etter innvandrerbakgrunn august til oktober 2008 og 2009.



arbeidsinnvandrere som har arbeidet innenfor næringer som bygg og anlegg og industrien. Dette er næringer som har merket konjunkturomslaget i norsk økonomi sterkt, og arbeidsledigheten har økt kraftig for innvandrere fra OECD-land det siste året. Det samme har antall tiltaksdeltakere, slik at andelen på tiltak ikke har endret seg når man sammenligner perioden august til november 2008 og 2009 (se figur 4).

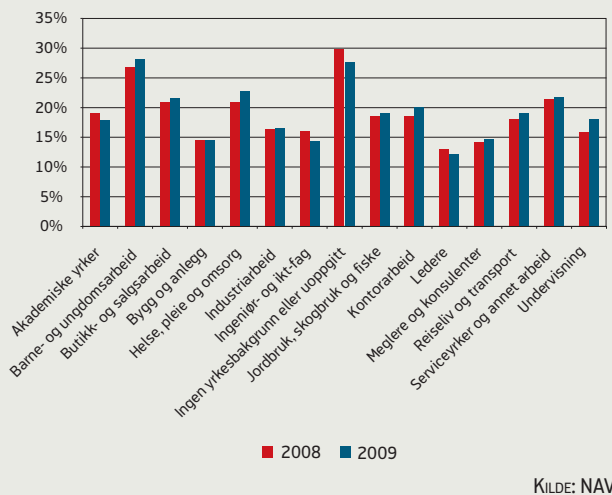
Yrkesbakgrunn

Det er små endringer. Alle yrkesgrupper har fått en liten oppgang med unntak av akademiske yrker, ingeniør- og ikt-fag og ledere. Felles for disse er at det er yrker med høyt utdanningsnivå. Mest interessant er det at tiltaksandelen blant personer med yrkesbakgrunn fra bygg og anlegg og industriarbeid nå så vidt er høyere enn i fjor. I første halvår var andelen på tiltak for disse yrkesgruppene lave sammenlignet med året før, som følge høy ledighetsvekst og mange permitterte. I hovedsak er altså tiltaksnivået opprettholdt fra 2008 til 2009 til tross for høy ledighetsvekst, når man studerer denne perioden da man har hatt tid til å trappe opp tiltakene.

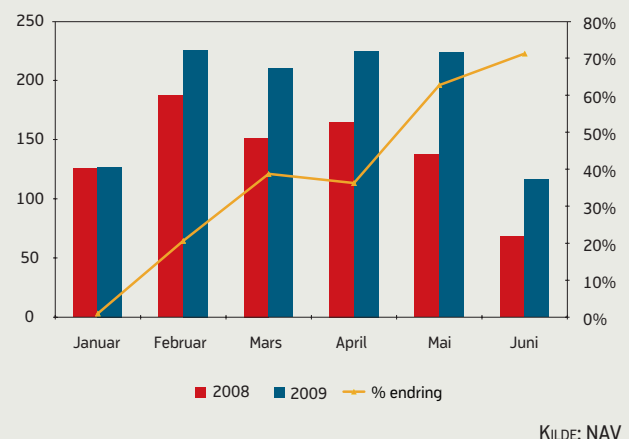
DELTAKERE SOM STARTET I ET TILTAK FØRSTE HALVÅR

Hittil har vi benyttet tall basert på alle arbeidssøkere som deltok på tiltak fra januar 2008 til og med november 2009. Heretter presenteres analyser der vi sammenligner arbeidssøkere som starter opp i et tiltak i de seks første månedene av 2008 og 2009. De kan ha gått på tiltak tidligere i arbeidssøkerperioden, men startet opp i ett nytt tiltak (eventuelt etter et opphold på minst en måned) i denne perioden.

Figur 5:
Andel på tiltak etter yrkesbakgrunn august til oktober 2008 og 2009.



Figur 6:
Nye tiltaksdeltakere per virkedag i måneden 1. halvår 2008 og 2009, og prosentvis endring.



35 prosent flere startet i et tiltak første halvår 2009

23 826 arbeidssøkere startet i et tiltak i første halvår 2009, mot 17 688 i første halvår 2008. Det innebærer en økning på 35 prosent. I figur 6 vises veksten i antall personer som startet i tiltak per virkedag i måneden. Vi har justert for antall virkedager i måneden for å ta hensyn til at antall som starter på tiltak i en måned også avhenger av hvor lang måneden er. Her er det enda tydeligere at veksten i tiltaksnivået har forsterket seg igjennom halvåret, og var sterkest i juni. Vanligvis avtar tiltaksaktiviteten om sommeren, og få nye tas inn rett før sommerferien. Det skjedde også i år, men man ønsket å opprettholde et høyere tiltaksnivå enn det som er vanlig om sommeren, og nedgangen i tiltaksaktiviteten i juni var derfor mindre i år enn i fjor.

Kortere varighet som arbeidssøker før tiltaket

Gjennomsnittlig varighet som arbeidssøker før oppstart på tiltak gikk ned fra 269 dager i første halvår 2008 til 240 dager i første halvår 2009. Med varighet som arbeidssøker menes her varighet for hele arbeidssøkerperioden. Arbeidssøkerne kan ha vært på tiltak tidligere i denne arbeidssøkerperioden, og tiden som er brukt i tidligere tiltak er da inkludert i arbeidssøkervarigheten. Dette er altså ikke et mål på hvor lang tid det tar før en som blir arbeidsledig kommer på første tiltak.

Nedgangen i gjennomsnittlig varighet skyldes at det var sterk vekst i tilgangen på nye arbeidssøkere høsten og vinteren 2008/2009. Dette medførte at arbeidssøkervarigheten blant de ledige som var aktuelle for arbeidsrettede tiltak gikk betydelig ned i nevnte periode. Andelen som hadde vært arbeidssøkere i mer enn 26 uker falt fra 37 prosent til 33 prosent. Det var også nedgang i andelen med svært lang varighet.

Størst økning blant 20-24 åringer

Økningen i antall deltakere som startet på tiltak var størst i aldersgruppen 20–24 år (se tabell 1). Det har sammenheng med at arbeidsledigheten har steget mest blant ungdom det siste året, og med den nye tiltaksgarantien for denne aldersgruppen. Det var en lavere andel unge arbeidsledige på tiltak i første halvår 2009 enn i 2008, men som vi så tidligere har det i høst vært en høyere andel unge på tiltak enn høsten 2008.

Den gjennomsnittlige arbeidssøkervarigheten før tiltak øker sterkt med alder. Men forskjellen har blitt noe mindre i 2009, fordi unge arbeidssøkere under 30 år på tiltak hadde i gjennomsnitt litt lengre arbeidssøkervarighet før

Tabell 1:

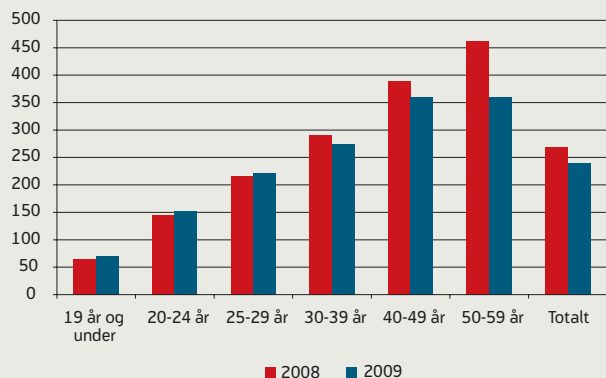
Antall deltakere som startet på tiltak 1. halvår 2009 og prosentvis endring fra 2008, fordelt på alder, kjønn og innvandringsbakgrunn.

	Antall deltakere som startet på tiltak 1. halvår 2009	% endring 2008-2009
Alder		
19 år og under	3 477	31 %
20–24 år	4 507	57 %
25–29 år	3 270	37 %
30–39 år	5 855	28 %
40–49 år	4 190	34 %
50–59 år	2 121	30 %
60 år og over	406	-13 %
Kjønn		
Kvinner	10 134	23 %
Menn	13 692	45 %
Innvandringsbakgrunn		
Innvandrere OECD-land	1 578	76 %
Innvandrere ikke-OECD	6 261	15 %
Norge	15 920	40 %
TOTALT	23 826	35 %

KILDE: NAV

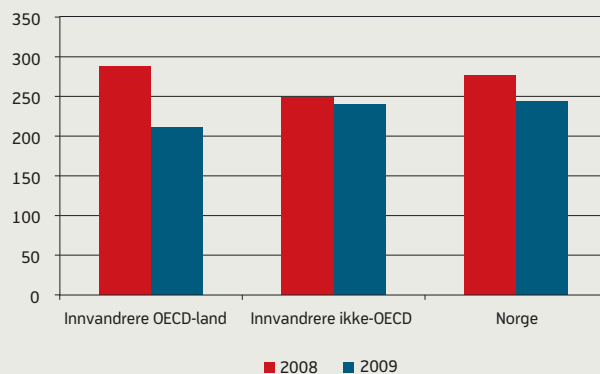
tiltak. Den gjennomsnittlige varighet er likevel godt under seks måneder som er varighetsgrensen for tiltaksgarantien for 20–24 åringer. Grunnen til at vi har sett en nedgang i gjennomsnittsvarighet som arbeidssøker totalt sett for de som startet på tiltak i første halvår 2009 sammenlignet med de som startet på tiltak samme periode 2008, er altså at de over 30 år som begynte på tiltak i 2009 i gjennomsnitt hadde kortere arbeidssøkervarighet bak seg enn de i samme aldersgruppe som startet på tiltak i 2008.

Figur 7:
Gjennomsnittlig antall dager som arbeidssøker før oppstart i tiltak 1. halvår 2008 og 2009, etter aldersgruppe og totalt.



KILDE: NAV

Figur 8:
Gjennomsnittlig antall dager som arbeidssøker før oppstart i tiltak 1. halvår 2008 og 2009, etter innvandringsbakgrunn.



KILDE: NAV

Flere menn som startet på tiltak – med kortere tid som arbeidssøker bak seg

Det var 45 prosent flere menn blant de som begynte i et tiltak i 2009 enn i 2008. For kvinner var det en økning på 23 prosent. At økningen i tiltaksdeltakere har vært høyere for menn enn for kvinner, må sees i sammenheng med at ledigheten har økt mest blant menn, fordi flere menn enn kvinner jobber i konjunktursensitive bransjer.

Gjennomsnittlige varighet som arbeidssøker før oppstart av dette tiltaket sank mer for menn enn for kvinner: Fra 275 dager til 230 dager i gjennomsnitt for menn, og fra 262 til 253 dager for kvinner. Den gjennomsnittlige varigheten har altså blitt lavere for menn enn for kvinner, mens det var motsatt i fjor. Dette kan henge sammen med at arbeidsledigheten har økt mer for menn enn for kvinner. Andelen arbeidsledige med kortere arbeidssøkervarighet

Tabell 2:

Antall arbeidssøkere som begynte på tiltak 1. halvår 2009 etter statsborgerskap (de ti landene med flest tiltaksdeltakere i 2009), prosentvis endring fra 1.halvår 2008, og prosentvis endring i helt ledige for samme periode.

	2009	% endring fra 2008	% endring i ledighet
Norge	19 152	37 %	46 %
Somalia	560	-6 %	24 %
Irak	418	-9 %	64 %
Russland	345	8 %	30 %
Polen	349	271 %	521 %
Afghanistan	261	10 %	53 %
Sverige	253	66 %	11 %
Thailand	187	48 %	134 %
Pakistan	181	47 %	66 %
Tyskland	177	168 %	187 %

KILDE: NAV

har dermed økt mer for menn enn den har gjort for kvinner, og dermed har også flere av de nye tiltaksdeltakerne hatt kortere arbeidssøkervarighet.

Størst relativ økning i tiltaksdeltakere fra Polen, men de utgjør likevel en liten andel av tiltaksdeltakere

Av tabell 1 går det fram at det har vært 76 prosent økning i tiltaksdeltakere blant innvandrere fra OECD-land, mens det har vært 15 prosent økning blant innvandrere fra ikke-OECD-land, og 40 prosent blant personer som ikke er registret med innvandrerbakgrunn. Innvandrere fra OECD-land er i stor grad arbeidsinnvandrere, og arbeidsledigheten har økt kraftig før denne gruppen i perioden. De utgjorde likevel fremdeles en liten andel både av de ledige og av de nye tiltaksdeltakerne. 5 prosent av de som begynte på tiltak første halvår 2008 og 7 prosent i 2009, var innvandrere fra OECD-land. Nordmenn sto for 74 prosent av veksten i tiltaksdeltakerne.

Gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet før oppstart på tiltak har gått ned uavhengig av innvandringsbakgrunn, men den har gått mest ned for innvandrere fra OECD-land (figur 8).

Skillet mellom innvandrere fra OECD-land og ikke-OECD land er svært grovt. For å se litt mer detaljert på hvilken landbakgrunn tiltaksdeltakerne har tar vi utgangspunkt i statsborgerskap. Vi har plukket ut de ti statsborgerskapene som forekommer hyppigst blant tiltaksdeltakerne i 2009⁴. Resultatet vises i Tabell 2. Den største relative økningen i tiltaksdeltakelse er for polakker, med nesten en tredobling. De opplevde også over en femdobling av ledigheten for samme periode. Disse hadde i utgangspunktet et lavt tiltaksnivå, og polske statsborgere utgjorde likevel kun 1,5 prosent av de som startet på tiltak første halvår i 2009. For personer med statsborgerskap fra Somalia, Irak og Afghanistan, som utgjorde de største innvandrergruppene blant tiltaksdeltakerne fra ikke-OECD land, har det vært liten endring, eller endog en liten nedgang. Disse hadde ikke så høy vekst i ledigheten.

Flest nye tiltaksdeltakere fra bygg og anlegg

Når vi ser nærmere på tiltaksdeltakernes yrkesbakgrunn (Tabell 3), ser vi at veksten i nye tiltaksdeltakere har vært størst blant personer med yrkesbakgrunn fra bygg og anlegg (90 %), etterfulgt av industriarbeid (62 %). Dette

Tabell 3:
Antall deltakere etter yrke som startet på tiltak 1. halvår 2009. Prosentvis endring fra 2008.

Tidligere yrkespraksis	Antall 1. halvår 2009	% endring 2008– 2009
Akademiske yrker	384	15 %
Barne- og ungdomsarbeid	1 220	11 %
Butikk- og salgsarbeid	2 434	23 %
Bygg og anlegg	2 341	90 %
Helse, pleie og omsorg	1 340	18 %
Industriarbeid	2 813	62 %
Ingen yrkesbakgrunn eller uoppgitt	4 192	44 %
Ingeniør- og ikt-fag	576	36 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	434	33 %
Kontorarbeid	2 128	31 %
Ledere	242	35 %
Meglere og konsulenter	877	33 %
Reiseliv og transport	1 959	20 %
Serviceyrker og annet arbeid	2 468	19 %
Undervisning	418	22 %
Total	23 826	35 %

KILDE: NAV

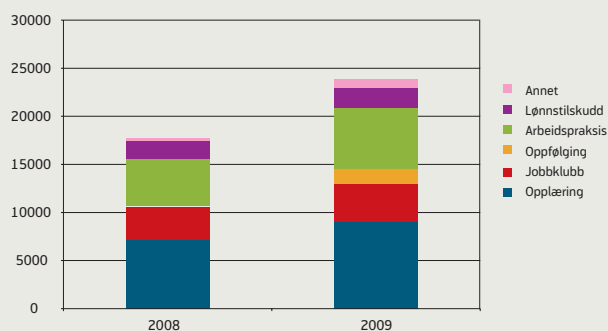
har sammenheng med at det er personer med bakgrunn fra disse yrkene som har hatt den høyeste veksten i ledighet. Personer med ingen eller uoppgitt yrkesbakgrunn har hatt den største økningen i tiltaksdeltakelse i absolutte tall. Det er også disse som utgjør den største andelen av deltakerne som startet på tiltak i de aktuelle periodene. Disse har også høy arbeidsledighet. En stor del er trolig er ungdom, som er prioritert gruppe for tiltak. Også personer med yrkesbakgrunn fra ingeniør- og IKT-fag har hatt sterk vekst i arbeidsledigheten, men det har vært lav vekst i tiltaksdeltakelsen for disse. Det er fordi dette ofte er personer med høy utdanning og kompetanse som lettere får jobb på egenhånd, og ikke er i målgruppen for tiltak.

⁴ Statsborgerskap gir ikke noe fullgodt bilde av innvandringsbakgrunn, siden mange bytter statsborgerskap etter en periode i Norge.

TYPE TILTAK

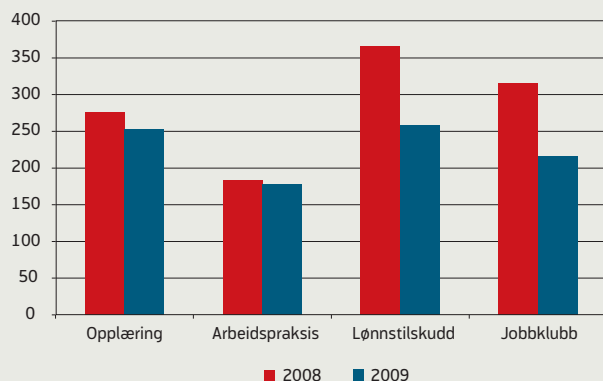
Figur 9 viser de som begynte på tiltak i første halvår 2008 og første halvår 2009 fordelt på hovedtyper av tiltak (se faktaboks). Som redegjort for tidligere, er tiltaksinndelingen endret fra 2008 til 2009. Fra 2009 er «oppfølging» blitt etablert som en av hovedtypene av tiltak. Jobbklubb er det største tiltaket i denne kategorien, mens jobbklubb i 2008 hørte til under «opplæring». I figur 9 er derfor jobbklubb skilt ut. Det har vært noe økning i nye tiltaksdeltakere på jobbklubb. I tillegg har noen fått andre oppfølgingstiltak. Tallene for de andre hovedgruppene av tiltakstyper er da i hovedsak sammenlignbare, med unntak

Figur 9:
Antall deltakere som begynte på tiltak første halvår 2008 og 2009 fordelt på type tiltak.



KILDE: NAV

Figur 10:
Gjennomsnittlig antall dager som ordinær arbeidssøker før oppstart i tiltak etter type tiltak. 1. halvår 2008 og 2009



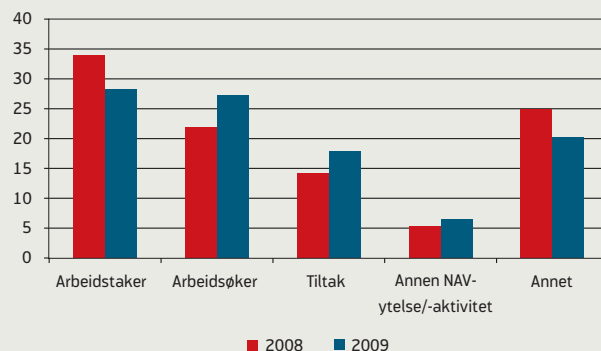
KILDE: NAV

av kategorien «annet» som har noe ulikt innhold i de to årene⁵.

Arbeidspraksis er den typen av tiltaksplasser som har hatt den største veksten (26 %), og lønnstilskudd har hatt lavest vekst (12 %). Når vi skiller ut jobbklubb fra opplæring, har det også vært vekst der. Opplæring inneholder nå i all hovedsak AMO, og er det største arbeidsmarkeds-tiltaket.

For å sammenligne gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet før tiltak for ulike typer tiltak i første halvår 2008 og 2009, er ikke «oppfølging» og «annet» med på grunn av problemene med sammenlignbarheten. Gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet før oppfølgingstiltak i 2009 (unntatt jobbklubb) var for øvrig på 460 dager, noe som gjenspeiler at dette er et tiltak beregnet for personer som står langt fra arbeidsmarkedet. Figur 10 viser at gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet før tiltak har gått betraktelig ned for deltakere på lønnstilskudd og jobbklubb. Når ledigheten øker kraftig er Jobbklubb et kortvarig tiltak som kan etableres raskt og gir effekt for mange nye ledige.

Figur 11:
Status på arbeidsmarkedet seks måneder etter oppstart på tiltak for tiltaksdeltakere første kvartal 2008 og første kvartal 2009*.



* I kategorien Arbeidssøker inngår både arbeidssøker med og uten livsoppholdsytelse som ikke er registrert på tiltak. I kategorien Annen NAV- ytelse/-aktivitet inngår de som er registrert med nedsatt arbeids- evne med /uten livsoppholdsytelse, overgangsstonad, rehabilitering, tidsbegrenset uføre, uførepensjon og AFP/alderspensjon. Annet vil si at de er ikke i lenger i våre registre.

KILDE: NAV

⁵ I kategorien «Annet»: inngår bl.a. sysselsettingstiltak, som er avvirket (få begge årene). For 2008 inngår Forsøks- og andre tiltak som fra 2009 er grup- pert etter fagområde. I 2009 inngår avklaringstiltak i "Annet", som i hovedsak benyttes av personer med nedsatt arbeidsevne, men som noen få ordinære tiltaksdeltakere også benytter seg av.

FÆRRE I ARBEID 6 MÅNEDER ETTER PÅBEGYNT TILTAK

Vi har ønsket å se på status på arbeidsmarkedet seks måneder etter påbegynt tiltak. For å sikre lang nok observasjonsperiode, har vi benyttet data fra første kvartal de to årene. Seks måneders oppfølgingstid er likevel kort tid. Mange av tiltakene kan vare i seks måneder eller lenger. Men dette gjelder for begge årene, og det interessante her er å sammenligne de som startet på tiltak i begynnelsen av 2008 med de som startet i 2009. Vi tar utgangspunkt i de samme dataene som er beskrevet i artikkelen «Overgang til arbeid for NAVs brukere» i denne publikasjonen. Vi ser her på status på arbeidsmarkedet seks måneder etter oppstart i tiltak.

Figur 11 viser hvordan det har gått med de som startet i tiltak i første kvartal de to årene. Det har vært en nedgang i andelen som er i arbeid seks måneder etter påbegynt tiltak, fra 34 prosent i 2008 til 28 prosent i 2009. Dette må sees i sammenheng med nedgangen i etterspørsel etter arbeidskraft det siste året. Samtidig har det vært en omtrent like stor økning i andelen som fortsatt er arbeidssøkere, men ikke lenger er på tiltak. Det var også noen flere som fortsatt var i tiltak seks måneder senere i 2009 (18 %) enn i 2008 (14 %). Vi ser også at en lavere andel i år verken er registrert som arbeidstakere eller som mottaker av ytelser eller deltaker på aktiviteter i NAVs regi. En del av disse kan være i utdanning eller ha startet som selvstendig næringsdrivende. Det vil også være noen som for eksempel mottar økonomisk sosialhjelp eller blir forsørget av familien. Nærmere analyser viser at det særlig er de aller yngste som ikke gjenfinnes i registrene seks måneder senere (55 % i 2008 og 50 % i 2009). Dette støtter antakelsen om at mange har startet i utdanning.

Det er særlig tiltaksdeltakere i aldersgruppen 20–24 år som har fått forverret sin status på arbeidsmarkedet seks måneder etter at de startet på tiltak. Mens 39 prosent av dem da var arbeidstakere i 2008, gjaldt det bare 27 prosent i 2009. Samtidig var 29 prosent av dem registrert som arbeidssøkere etter seks måneder i 2009, mot bare 18 prosent i 2008.

Denne analysen er ikke noen evaluering av om tiltakene virker, eller om de virker bedre eller dårligere i 2009 enn i 2008. Nedgangen i andelen som er i arbeid seks måneder etter at de startet i tiltak er som forventet, i og med at arbeidsmarkedet er vanskeligere i 2009 enn i 2008. Samtidig er det forhold som taler i motsatt retning, og som kan tenkes å ha gjort nedgangen i andel med overgang til arbeid lavere enn hva den ellers kunne vært: De som begynte på tiltak i 1. kvartal 2008 gjorde det i en periode med lav ledighet. De som begynte på tiltak 1. kvartal 2009 gjorde det i en periode med høyere arbeidsledighet. Det kan derfor tenkes at de som da begynte på tiltak var en

mindre selektert gruppe enn de som begynte i 2008. I tillegg begynte arbeidsledigheten å stige i tredje kvartal i 2008, selv om den på langt nær var så høy som tredje kvartal i 2009.

REFERANSER

- Myklebø, Sigrid (2009). «En av fem fortsatt arbeidsledige etter ni måneder». *Arbeid og velferd* nr. 3/2009.
- Furuberg, Jorunn (2005). «Kvar tredje tiltaksdeltaker er under 25 år». *Rapport om arbeidsmarkedet 4/2005*. Oslo: Aetat.
- St.meld. 2 (2008–2009). Revidert nasjonalbudsjett 2009. Finansdepartementet.
- St.meld. 1 (2009–2010). Nasjonalbudsjettet 2010. Finansdepartementet
- St. prp. 37 (2008–2009). Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid. Finansdepartementet.
- Aasebø, Lars Christian (2006). «Variasjoner i tiden fram til første ordinære tiltak». *Rapport om arbeidsmarkedet 2/2006*. Oslo: Aetat.