

Aktuelle insatser mot ungdomsledighet i de nordiske landene

Bjørn Halvorsen¹ Ole Johnny Hansen² Jenny Tägtström³
Sven Bremberg⁴

¹Projektledare, Nordens Vårldscnter, Stockholm. ²Projektledare, Nordens Vårldscnter, Stockholm. ³Projektmedarebetare, Nordens Vårldscnter, Stockholm. ⁴Docent, Karolinska Institutet och Statens folkhålsinstitut. Fårgårgårdstorget 52, 116 43 Stockholm. E-post: sven.bremberg@mac.com.

Arbetslösa ungdomar erbjuds vanligen vägledning, individualiserad praktik, träningsprogram och utbildning. Insatserna i de nordiska länderna är relativt lika och beskrivs i det följande, land för land. En viktig del är individualiserat stöd, vilket ofta kråver samverkan mellan arbetsförmedling, skola, socialtjänst och försåkringskassa. Den organisatoriska samordningen mellan dessa aktörer är minst utvecklad i Finland där skolan är statlig och skilda organisationer ansvarar för arbetsförmedling, behovsprövat ekonomiskt bistånd och sjukersättning. Mest utvecklad är samordningen i Norge där socialtjänst och tjänster från arbetsförmedling och försåkringskassa erbjuds samlat genom en enda organisation på kommunal nivå, NAV kontoret. De norska kommunerna har också ansvar för skolan. Det är intressant att notera att arbetslösheten bland unga i åldern 16-24 år, jämfört med den totala arbetslösheten, har utvecklats mer gynnsamt i Norge under perioden 2000-2012, jämfört med övriga nordiska länder.

In order to reduce unemployment, youth are offered counselling and individualised practice, training and education. These services are quite similar in the Nordic countries and are described in the following. Individualised support often requires cooperation between job centres, educational authorities, social welfare and the benefit agency. The degree of coordination between these agencies varies. In Finland, the educational system is run by the state and separate agencies are responsible for the remaining services. In Norway, on the other hand, municipal NAV centres have been established where social welfare, employment service and the benefit agency operate in one common organisation. In Norway municipalities are also responsible for education. Interestingly, the unemployment rate at age 15-24 years, compared with the total unemployment rate, has developed more favourably in 2000-2012 in Norway than in the other Nordic countries.

Nordens välfärdscenter har publicerat en skrift som behandler ungdomars övergång från utbildning till arbete: Halvorsen B, Hansen OJ, Tägtström J. Unge på kanten. København: Nordisk ministerråd, 2012. I kapitel 3 i denna skrift redogör författarna för de åtgärder som genomförts i de nordiska länderna för att underlätta ungdomars övergång till arbetet, och särskilt för åtgärder för ungdomar som inte slutfört gymnasieskolan (videregående skolen). Nedanstående text utgörs av en förkortning av detta kapitel. Publiceringen i Socialmedicinsk tidskrift sker efter medgivande från författarna och Nordiska ministerrådet. Förkortningen av texten har utförts av Sven Bremberg. Texten beskriver främst konkreta åtgärder som kan tänkas ha haft direkta effekter på ungdomsarbetslösheten under perioden 2000-2012. Sven Bremberg har också avslutningsvis lagt in en kort, samlad beskrivning av trenderna i de olika nordiska länderna.

Data bygger i stor grad på en strukturerat politikkartläggning fra aktuelle departementer i hvert av de nordiske landene av innsatser mot arbeidsløsheten, generelt og mot ungdomsledigheten spesielt, som ble gjennomført ved Nordens Velfærdscenter høsten 2010/vinteren 2011. I tillegg bygger teksten på Nordiska Ministerrådets rapport 2010 om de nordiske landenes innsatser mot ungdomsarbetsløshet og OECDs Jobs for Youth Review rapport 2010. Dertil kommer diverse sentrale, nasjonale politikdokumenter etc. om temaet.

Danmark

I 2009 inngikk regjeringen en bred politisk avtale om «Flere unge i uddannelse og job». Avtalen gir bedre muligheter for en aktiv og målrettet innsats for at unge kommer i utdanning eller jobb. Regjeringen inngikk i juli 2011 en ny bred politisk avtale om å styrke innsatsen over for unge ledige. Det er enighet om å bruke i alt over 100 millioner kroner på nye unge initiativer.

I august 2009 trådte de såkalte «Unge-regler» i kraft, som skal bidra til at unge ledige kommer i gang med en kompetansegivende utdanning eller hurtig får en jobb. Essensen i ungereglene er at det tidlig settes inn samtaler og aktive tilbud, og at unge ledige under 25 år som ikke har en erhvervskompetansegivende utdanning og som er i stand til å ta en slik utdanning, skal ha pålegg om å gjøre det.

Initiativer målrettet mot 15–17-åringer

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

Strakstilbud til 18–19-årige

Unge 18–19-årige kontanthjelpsmotta-

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

Nasjonal unge-enhet

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

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

Målgruppen er unge som skal eller er i gang med en erhvervs /yrkesutdanning. Den enkelte elev har garanti for å kunne gjennomføre en av de utdanningene som er en del av den typen yrkesinngang som eleven har begynt på. Garantien ble innført fra 2008, med undervisningsministeren som ansvarlig instans. Utgangspunktet er at elev-

en – med bistand fra skolen – finner en praksisplass innenfor den utdanningen/det yrket som eleven gjerne vil gjennomføre.

Praksisplasser/lærlingplasser (www.uvm.dk)

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

Finland

Innsatsene har særlig vært fokusert på to typer overganger: 1) Fra videregående skole til arbeid eller høyere utdanning, og 2) fra høyere utdanning til arbeid. Den nye regjeringen i Finland våren 2011 la i juni fram forslag for Riksdagen om et tilleggsbudsjett som dreier seg især om arbeidskraftpolitisk voksenopplæring og lønns subsidiering. I regjeringens budsjettforslag for 2012 er sysselsettings- og foretaksvirksomheten ytterligere styrket med cirka 100 millioner euro sammenlignet med budsjettet for 2011.

Samfunnsgarantien for unge (www.finlex.fi)

Samfunnsgarantien for unge (SGU) omfatter alle unge under 25 år som er arbeidssøkere ved arbeids- og næringskontorene. Den ble innført i 2005 og

fornyhet og trappet opp i 2010. Garantien innebærer at man i løpet av de tre første månedene som (registrert) arbeidssøker skal tilbys tjenester for å formidle arbeid eller forbedre den enkeltes kompetanse og mulighet på arbeidsmarkedet. De mest anvendte tiltakene (åtgärderna) er arbeidspraksis med arbeidsmarkedsstøtte og forberedende arbeidskraftpolitisk utdanning. Arbeidsog næringsministeriet (ANM) og undervisnings- og kulturministeriet (UKM) fikk økte bevilgninger på til sammen 50 millioner euro til SGU i 2010.

Sanssi-kortet (www.sanssi.fi)

Målgruppen for Sanssi-kortet er unge under 30 år som er nyuteksaminerte og som ikke har kommet i arbeid etter avsluttet eksamen. Ordningen ble innført i mai 2010 og bygger videre på en generell ordning med lønns subsidiering som allerede var i bruk. Arbeidsgivere som ansetter en person med Sanssi-kort kan motta et lønns subsidium på 550 euro per måned inntil ti måneder. I mars 2010 ble det bevilget 77 millioner euro for resten av året for å minske arbeidsløsheten blant unge, fordelt over Arbeidsog næringsministeriets (ANM) og Undervisningsog kulturdepartementets budsjetter.

Ungdomsverksteder

I Finland finnes det cirka 220 ungdomsverksteder som retter seg spesielt mot arbeidsløse ungdommer under 25 år som ikke har fullført formell yrkesutdanning og/eller som trenger arbeidspraksis. Formålet er å hjelpe disse ungdommene videre til yrkesrettet utdanning og arbeid. Eksempel på ar-

beidsinnrettede aktiviteter som tilbys i verkstedene er individuell avklaring, yrkesrettet rehabilitering, arbeidstrening og praksisopplæring, verkstedsskole og annen utdanning. Årlig deltar mellom 10 000–20 000 personer i ungdomsverkstedene rundt om i landet. Verkstedene drives av kommuner, stiftelser, ulike foreninger eller samfunn.

Yrkesstart

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

Læreavtaleutdanning (lærlingordning)

Læreavtaleutdanning (lærlingordning) er nødvendig for slutteksamen (avgangsbetyg) i alle typer yrkesfag. De er tilgjengelige for alle som har fylt 15 år. Om lag 70–80 prosent av læreavtaleutdanningen skjer på en arbeidsplass, der en eller flere veiledere har ansvar for opplæringen. Innlæringen på arbeidsplassen suppleres med mer teoretisk utdanning på yrkesskoler eller

i voksenutdanningsentre. Utdanningen/opplæringen er individuelt tilpasset og fleksibel i henhold til en individuell læreplan, som er satt opp sammen med eleven. Lærevtaleutdanningen leder til grunneksamen etter mellom ett og tre år. Tidligere utdanning og arbeidserfaring forkorter utdanningen.

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

Island

Arbeidsdeltakingen/sysselsettingsgraden har tradisjonelt vært høy og arbeidsledigheten lav i Island. Det gjelder både kvinner og menn og alle aldersgrupper. Det har vært lett å få og beholde arbeid, selv om en har lav eller ikke fullført utdanning – for eksempel i fisket og fiskeforedlingen. Finanskrisen – med kollapsen i finansmarkeder og institusjoner høsten 2008 – har hatt enorme konsekvenser på alle områder i Island. Arbeidsledigheten var omkring 2 prosent i de siste ti årene før kollapsen og økte til cirka 8 prosent i 2009 og 2010. Ungdomsledigheten (15/16–24 år) økte samtidig fra rundt 6–7 prosent til cirka 16 prosent. Her skal vi omtale noen særskilte innsatser og programmer som nylig er satt inn overfor ungdom og ungdomsledigheten.

Unge i aktivitet – Ungt folk til Athafna

Islands regjering lanserte dette programmet 1. januar 2010 for å motvirke ungdomsarbeidsløsheten. Målgruppen

er alle arbeidsløse ungdommer 16–24 år gamle, som står utenfor arbeidskraften og som ikke går i skole eller høyere utdanning. Blant arbeidsløse ungdommer i Island har cirka 75 prosent bare avsluttet grunnskolen, og denne målgruppen er prioritert i programmet.

Formålet er å aktivere ungdom som havner i arbeidsløshet med en gang – senest innen tre måneder – gjennom intensiv veiledning og motivering. De tiltakene (åtgärder) som tilbys, gjennomføres i samvirke mellom utdanningsområdet, arbeidsmarkedsområdet og sivilsamfunnet. Arbeidsmarkedsdirektoratet er ansvarlig for innføring, gjennomføring og koordinering, og det skjer gjennom Arbeidsformidlingens lokale kontorer rundt om i landet.

Arbeidsmarkedsorienterte aktiviteter tilbys i samarbeid med arbeidslivet og sivilsamfunn i form av blant annet praksisplasser og sommerjobber i virksomheter og i frivillighetsarbeid (Røde kors, idrettsforeninger osv.). Dessuten kan unge tilbys å delta i Produksjons-skole (Fjølsmidjan), som har som mål å gi unge som ikke vet hva de ønsker å gjøre i livet, mulighet til å prøve seg på ulike typer arbeidsoppgaver og yrkestyper.

Deltakerne får betalt arbeidsløshetsstønad på inntil 150 000 islandske kroner (\approx 8000 SEK) per år pluss barnetillegg per forsørgt barn. Stønadens skattlegges som arbeidsinntekt.

Norge

Reformen av Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) har hatt stor betyd-

ning. I 2007 fusjoneres Sosialdepartementet og Arbeidsdepartementet til Arbeidsdepartementet. Deretter har lokale NAV-kontorer sats opp i alle norske kommuner. NAV reformen betyr en organisatorisk sammenslåing av den offentlige arbeidsformidlingen, trygdeforvaltningen (sosialforsikringen) og den økonomiske sosialhjelpen.

Garantiordninger for unge og langtidsledige

I 2009 ble det innført en tiltaksgaranti for unge som har vært registrert (helt) arbeidsledige ved NAV-kontorene i seks måneder eller lengre. Ungdom under 20 år som er uten skoleplass eller arbeid skal ha tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Unge mellom 20 og 24 år som har vært ledige i tre måneder eller mer skal være garantert oppfølging fra NAV-kontoret, med fokus på jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon. Unge mellom 20 og 24 år som har vært ledige i seks måneder eller mer skal være garantert tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Garantien omfatter tilbud innen hele spekteret av ulike typer arbeidsmarkedstiltak som NAV forvalter.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble iverksatt fra 2007, samtidig som de nye NAV-kontorene ble gradvis etablert. KVP er et lovpålagt ansvar for kommunene og forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Målgruppen er personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrenset arbeidserfaring eller opptjente rettigheter i folketrygden. Alternativet vil som oftest være varig mottak av økonomisk sosi-

alhjelp. Formålet er at flere kvalifiserer seg for arbeid og kommer i arbeid eller planmessige, arbeidsrettede aktiviteter. KVP er et fulltidsprogram på inntil to år, som skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det skal øke sannsynligheten for å komme i jobb og få fotfeste i arbeidslivet. Deltakerne har rett til en økonomisk kvalifiseringsstønad lik to ganger folketrygdens grunnbeløp G (cirka 150 000 NOK per år i 2010). Deltakere under 25 år får to tredeler av dette.

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

Problemet med frafall og manglende gjennomføring i videregående opplæring har vært fokusert i flere sentrale politikkdokumenter i de senere år. Satsingen og partnerskapet «Ny GIV» ble lansert høsten 2010 og iverksatt fra 2011 for å øke graden av gjennomføring/fullføring i videregående skole/opplæring i Norge. Ny GIV inneholder også oppfølging på en rekke områder av betydning for å redusere risiko for at utsatte ungdommer skal falle utenfor utdanning og arbeid. «Ny GIV» er et partnerskap med systematisk samarbeid mellom henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet, fylkeskommunene/videregående skole, kommunene (grunnskolen), arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) og arbeidslivet.

Sverige

Arbeidsmarkeds- og utdanningsinnsatsene i Sverige er både av universell karakter, rettet mot hele befolkningen ut fra individuelle behov og situasjon og

dertil mer målrettede innsatser innrettet mot blant annet ungdom med særskilte behov.

Redusert arbeidsgiveravgift for ungdommer

For å gjøre det lettere for unge å komme inn på arbeidsmarkedet og få arbeidslivserfaring har regjeringen i prinsippet halvert sosialavgiftene for personer under 26 år. Det gjelder alle unge, ikke bare de som er arbeidsløse. Dermed har kostnadene ved å ansette en ungdom blitt redusert. Reformen introdusertes 1 juli 2007.

Nystartsjobb

En person som har fylt 20 år, er under 26 år og har vært arbeidsløs i seks måneder, kvalifiserer til nystartsjobb, noe som innebærer at arbeidsgiveren kompenseres med et beløp tilsvarende arbeidsgiveravgiften. Lønna skal være likeverdig med kollektivavtaler i bransjen. Muligheten for å få en Nystartsjobb henvender seg ikke spesielt til unge, men andelen ungdom inntil 25 år som deltok var cirka 13 prosent i 2009 og cirka 17 prosent i 2010. Målgruppen er personer som har stått utenfor arbeidsmarkedet vanligvis i minst ett år, men for ungdommer er det seks måneder. Samtidig gir det arbeidsgivere mulighet til raskt å få tak i subsidiert arbeidskraft ved at en slipper arbeidsgiveravgift og allmenne lønnsavgifter for den som ansettes i en periode.

Jobbgarantien for ungdommer

Målgruppen er ungdom i alderen fra 16 til og med 24 år som har vært registrert som arbeidsløse arbeidssøkere i tre måneder ved den offentlige Arbeids-

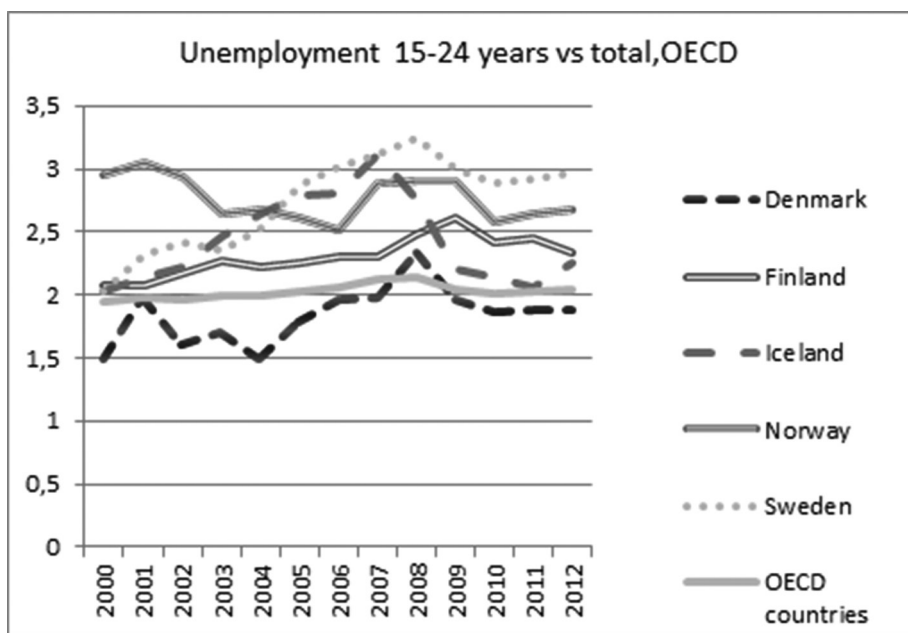
formidlingen. Formålet er å tilby unge særskilte innsatser på et tidlig stadium under arbeidsløsheten for at de så raskt som mulig kan få en jobb eller påbegynne en regulær utdanning. Innen rammen for jobbgarantien for ungdom kan deltagerne tilbys intensivert støtte, arbeidspraksis, utdanningsinnsatser, støtte til oppstart av næringsvirksomhet og arbeidslivsinrettet rehabilitering. Deltakerne mottar en økonomisk aktivitetsstøtte som tilsvarer arbeidsløshetserstatningen eller utviklingserstatning. Unge mellom 20–25 år som mangler avgangseksamen fra gymnasiet eller lignende, får et lavere beløp.

Folkehøgskolesatsingen

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

Utveckling av den relativa ungdomsarbetslösheten i de nordiska länderna

Arbetslösheten i åldern 15-24 år är vanligen högre än i åldrarna över 24 år. Ungdomars relativa svårigheter att få arbete avspeglas i kvoten mellan arbetslöshet i ålder 15-24 år och den totala arbetslösheten. Denna kvot kan användas som indikator på hur framgångsrika åtgärder specifikt avsedda



Figur 1. Kvot för arbetslöshet i åldern 15-24 år jämfört med den totala arbetslösheten i de nordiska länderna och för genomsnittet inom OECD under perioden 2000-2012. Källa: OECD: OECD.Stat Extracts

för ungdom varit i de olika nordiska länderna. Utvecklingen återges i Figur 1.

Det land som haft den mest gynnsammaste utvecklingen är Norge medan utvecklingen i Sverige varit minst fördelaktig. Flertalet insatser är snarlika i de nordiska länderna. De offentliga aktörer som kan bistå ungdomar, som riskerar arbetslöshet, är dock organiserade på olika sätt i de nordiska länderna. Detta har betydelse eftersom åtgärder för unga ofta kräver samverkan mellan arbetsförmedling, socialtjänst, försäkringskassa och skola. I Finland är skolan statlig och skilda organisationer ansvarar för arbetsförmedling, behovsprövat ekonomiskt bistånd (f.d. socialbidrag), och sjukersättning. I Sverige är skolan kommunal men i övrigt

liknande som i Finland. I Danmark har kommunen ansvar för skolan och behovsprövat ekonomiskt bistånd och sedan 2007 även för arbetsförmedling.

Norge är det nordiska land där samordning på kommunal nivå är mest utvecklad. En reform av Arbets- och velferdsförvaltningen (NAV) som genomförts 2007 innebar att socialtjänst och tjänster från den statliga arbetsförmedling och den statliga försäkringskassan nu erbjuds genom en enda organisation på kommunal nivå, NAV kontoret. Det är möjligt att denna organisatoriska samordning bidragit varit en förklaring till den gynnsamma utvecklingen av den relativa ungdomsarbetslösheten i Norge.