

Ungdomsarbeidsledighet i Norden

– En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere

Ungdomsarbeidsledighet i Norden

– En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere

'Ungdomsarbeidsledighet i Norden – En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere' kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12
DK-2620 Albertslund
Tlf.: +45 70 26 26 36
Fax: +45 43 63 62 45
E-mail: schultz@schultz.dk

**Referencegruppen for
Ungdomsarbeidsledighet i Norden
– En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere**

Danmark

Ingeborg T Carlsen
Arbejdsmarkedsstyrelsen
Holmens Kanal 20
DK-1060 København K
Tlf. +45 35 28 81 70
E-mail: itc@ams.dk

Finland

Helka Hytti
KELA
Nordenskiöldinkatu 12 (Postboks 450)
00250 (00101) Helsinki
Tlf: +358 20 63 41370
Fax: +358 20 63 41700
E-mail: helka.hytti@kela.fi

Island

Sigurður Thorlacius
Íslands Háskóla
Sæmundargötu 2
101 Reykjavík
Tlf. +354 525 4072
E-mail: sigurdth@hi.is

Norge

Therese Sundell
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Seksjon for statistikk
Postboks 5 St. Olavs Plass
N-0130 Oslo
Tlf. +47 21 07 00 19
E-mail: therese.sundell@nav.no

Norge

Jostein Ellingsen
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Seksjon for statistikk
Postboks 5 St. Olavs Plass
N-0130 Oslo
Tlf. + 47 21 07 00 47
E-mail: jostein.ellingsen@nav.no

Norge

Åshild Male Kalstø
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Seksjon for statistikk
Postboks 5 St. Olavs Plass
N-0130 Oslo
Tlf. +47 21 06 99 97
E-mail: ashild.male.kalsto@nav.no

Sverige

Annica Wallerå
Enheten för offentlig ekonomi och
mikrosimuleringar, NR/OEM
Statistiska Centralbyrån
S-701 89 Örebro
Tlf. + 46 019 17 62 38
E-mail: annica.wallerå@scb.se

NOSOSKO

Johannes Nielsen
NOSOSKO's sekretariat
Islands Brygge 67
DK-2300 København S
Tlf. +45 72 22 76 25
Fax +45 32 95 54 70
E-mail: mail@nom-nos.dk

© Nordisk Socialstatistisk Komité
København 2011

Omslag: Sisterbrandt designstue

Layout og grafik: Ditte Søndergaard og
Gry Metz Meiller

Tryk: AN:Sats

ISBN 978-87-90248-51-2

Forord

Nordisk Sosialstatistisk Komité (NOSOSKO) er en fast komité under Nordisk Ministerråd og Nordisk Sosialpolitisk Komité som har som formål å koordinere statistikk fra de nordiske land på sosialområdet, og foreta komparative analyser og beskrivelser av de sosiale sikringsordningers innhold og omfang.

Komiteen er sammensatt slik at hvert land har tre representanter og et antall suppleanter. Formannskapet går på skift landene i mellom og skifter hvert tredje år. I perioden 2008-2010 er det Sverige som har hatt formannskapet. NOSOSKO offentliggjør sine resultater vedrørende den løpende utviklingen av sosiale forhold i den årlige rapporten Social tryghed i de nordiske landene.

Rapporten Ungdomsarbeidsledighet i Norden – En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere er temarapport for 2011, og utgitt av NOSOSKO. Finanskrisen i 2008 rammet alle de nordiske landene, og ungdomsarbeidsledigheten økte raskt, spesielt på Island og i Sverige. NOSOSKO besluttet derfor på sitt plenarmøte i august 2009 at det årlige temaet skulle handle om utsatte grupper. Ved å sammenligne omfanget av ungdomsarbeidsledigheten, og de aktive tiltakene som ble satt i gang etter finanskrisen, kan vi få ny kunnskap om likheter og forskjeller i arbeids- og sosialpolitikken som omfatter de unge i de nordiske landene.

NOSOSKO har opprettet en referansegruppe i forbindelse med utarbeidelsen av temarapporten. Gruppen har hatt flere møter hvor de har diskutert innhold og omfang av rapporten. De har også vært ansvarlig for å levere data i form av tekster og tallmateriale. Therese Sundell og Åshild Male Kalstø fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i Norge har hatt prosjektledelsen for temarapporten, og har samlet inn bidrag fra de forskjellige landene og sammenfattet rapporten på bakgrunn av de innleverte bidragene.

Innholdsfortegnelse

Forord	5
Innholdsfortegnelse	6
Sammendrag	8
Kapitel 1	11
Introduksjon.....	11
Ungdom og arbeidsmarkedet	12
Hva kjennetegner ungdomsarbeidsledighet?.....	14
Ungdom og velferdssystemet.....	19
Arbeidsmarkedspolitikk rettet mot unge	21
Kapitel 2	25
Norge.....	25
Ungdomsarbeidsledigheten i Norge	25
Arbeidsmarkedtiltak	31
Inntektssikring ved arbeidsledighet.....	38
Andre ytelser	38
Kapitel 3	42
Sverige	42
Ungdomsarbeidsledighet i Sverige	42
Arbeidsmarkedspolitikk og tiltak	47
Inntektssikring ved arbeidsledighet.....	54
Andre ytelser	55
Kapitel 4	58
Island	58
Ungdomsarbeidsledigheten på Island	59
Arbeidsmarkedtiltak på Island.....	61
Inntektssikring ved arbeidsledighet.....	63
Andre ytelser	64
Kapitel 5	67
Danmark.....	67
Ungdomsledighet i Danmark	68
Arbeidsmarkedspolitikken i Danmark	71
Arbeidsmarkedtiltak	73
Inntektssikring ved arbeidsledighet.....	78
Andre ytelser	80

Kapitel 6.....	81
Finland.....	81
Ungdomsarbeidsledighet i Finland	82
Aktive arbeidsmarkedspolitiske tiltak i Finland.....	86
Inntektssikring ved arbeidsledighet.....	92
Andre ytelser	96
Økonomisk stønad fra kommunene og kommunenes rolle i aktiveringen	100
Kilder	103
Publikasjoner utgivet af NOSOSKO etter 1995.....	106

Sammendrag

Som beskrevet i de tidligere kapitlene har 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, og disse har fremdeles lavere ledighet enn de øvrige nordiske landene. 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 fortsatte å øke, også etter 2009. 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.

På grunn av høy oljepris og store offentlige overskudd har ikke Norge vært like hardt rammet av finanskrisen som de andre nordiske landene. Dette har ført til at offentlig sektor i mindre grad har blitt rammet av finanskrisen. Ansatte i privat sektor har derimot vært mer utsatt for oppsigelser og permitteringer. Norge har i motsetning til de andre landene ikke brukt skattelettelse som virkemiddel, men har økt det offentlige budsjettet. I tillegg satte Norges Bank styringsrenten ned for å hindre at inflasjonen falt for mye. Høy ungdomsledighet ble i stor grad bekjempet med økte bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak. En annen stor utfordring for norske myndigheter er det høye antallet ungdommer med nedsatt arbeidsevne. Antall unge på helserelevante ordninger har økt mye de siste årene, og dette er en gruppe som ofte har store problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet.

Sverige har hatt den høyeste ledigheten av alle de nordiske landene, og har som i de andre landene utformet sin egen politikk for å bekjempe krisen, gjennom blant annet skattefradrag og økning i antall tiltaksplasser for unge. Sverige har blant annet forsøkt å øke insentivene til å ta arbeid og ansettelser ved å øke skattefradraget på inntekt og senke arbeidsgiveravgiften for unge arbeidstakere. Antall unge på tiltak har økt kraftig. I 2007 startet ”jobb- og utviklingsgarantien” for de mellom 16-24 år kalt ”jobbgaranti for ungdom”. Målet med tiltaket 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. Svenske myndigheter har også valgt å stramme inn reglene for mottak av arbeidsledighetsstønad.

På Island har ungdomsledighet vært et relativt ukjent fenomen, og den store etterspørselen etter arbeidskraft ga lave insentiver til å studere. Under finanskrisen steg imidlertid ledigheten kraftig blant de unge. Dette har resultert i at en av utfordringene med å takle ungdomsledigheten har vært at en relativt høy andel av befolkningen ikke har hatt høyere utdanning. Under en lavkonjunktur blir disse ekstra sårbare på arbeidsmarkedet. Islandske myndigheter lanserte derfor en tiltakspakke kalt ”Ungt fólk til athafna” (aktivere de unge), hvor målgruppen er arbeidsledige under 25 år. Tiltakspakken tar sikte på å tilby arbeid og utdanning til arbeidsledig ungdom innen 3 måneder etter starten på ledighetsperioden.

Danmark har også ført en ekspansiv finanspolitikk og gjennomført en skattereform. Ungdomsledigheten ble, også her, et økende problem under finanskrisen. Myndighetene har derfor lagt vekt på aktive tiltak for ungdom. Som en respons på finanskrisen inngikk de danske myndighetene avtalen ”Flere unge i utdanning og jobb” som skulle gi bedre muligheter for en aktiv og målrettet innsats for å sikre unge jobb og utdanning. Hovedprinsippet i avtalen har vært å få ungdom med utdanning i arbeid, og unge uten utdanning over i utdanning. Danske myndigheter har valgt en annen strategi enn de svenske myndighetene med hehold til arbeidsledighetsstønad. I Danmark så man verdien av å beholde arbeidsledighetsstønaden på et relativt høyt nivå uden krisen, mens man i Sverige valgte å kutte i den tilsvarende stønaden.

I Finland økte både korttids- og langtidsledigheten blant ungdommer etter finanskrisen, men i løpet av 2010 har ledigheten flatet ut. De finske myndighetene har ført en ekspansiv finanspolitikk og introdusert skatteutt 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 studieplasser. Tiltaksintensiteten har ligget på et relativt jevnt nivå i Finland de siste ti årene.

En interessant forskjell mellom de nordiske landene kan vi se når vi sammenligner utviklingen av arbeidsledigheten og tiltaksintensiteten blant ungdommer i de respektive land. I Finland og Norge har tiltaksintensiteten utviklet seg til dels i motsatt retning av arbeidsledigheten i årene 2005 til 2008, mens aktiviseringen 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

SAMMENDRAG

betraktning at en større andel av de som blir ledige under en høykonjunktur sannsynligvis tilhører en mer negativt selektert gruppe enn andelen som blir ledige i en nedgangskonjunktur. Dette er et argument for å ha en høy andel på tiltak i oppgangstider, slik det har vært i Finland og Norge de siste ti årene.

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.

Kapitel 1

Introduksjon

Arbeidsmarkedet for unge er preget av store svingninger som følger de store økonomiske trendene. Hvis økonomien går godt, kommer flere unge i arbeid. Når økonomien går dårlig stiger ofte ledigheten raskt. I Norden har arbeidsmarkedet for unge endret seg betraktelig de siste ti årene. 2000-tallet har vært preget av hyppige svingninger i ledigheten. De fleste nordiske landene har hatt både lav ledighet og rekordhøy sysselsetting blant de yngste aldersgruppene, men etter 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 arbeidsledighet 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.

Høy ungdomsledighet er et alvorlig problem, og etter nedgangskonjunkturen i 2008 gikk mange unge rett ut i ledighet etter utdanning. Det var derfor viktig å sette inn tidlige tiltak mot denne gruppen, før de falt utenfor arbeidsmarkedet for godt. De nordiske landene er kjent for universelle velferdssordninger og et velutviklet offentlig tilbud for arbeidsløse. Ved å sammenligne 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. Arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken er et område i rask utvikling. En rapport som dette vil derfor sjelden være helt à jour med den nye politikken. Konjunkturerne endres raskt, og nye tiltak og ordninger kommer til, og andre faser ut.

Første del av rapporten består av en nordisk sammenligningsdel. Vi vil gjennomgå årsaker og konsekvenser av høy ungdomsledigheten, og vise omfanget av dette i de nordiske landene. Videre settes det fokus på hvor mange av de unge ledige som er på tiltak og hvor stor andel som mottar arbeidsle-

dighetsstønad. For å gjøre tallene så sammenlignbare som mulig er det blitt benyttet tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Etter sammenligningsdelen kommer fem kapitler hvor vi ser nærmere på hvert av de nordiske landene. Vi vil starte med å se nærmere på Norge. Deretter følger Sverige, Island, Danmark og Finland. Hvert landkapittel har noe ulikt innhold ut i fra hva som vektlegges i hvert enkelt land, men inneholder også mange fellestrekk. Blant annet blir det gjort rede for arbeidsmarkedspolitikken i de respektive landene, med særlig fokus på initiativer som ble tatt i forbindelse med finanskrisen. Statistikk over ungdomsledighet, langtidsledighet, og ledighet blant utenlandskfødte blir presentert. Videre ser vi på tiltak for ledige og eventuelle spesielle tiltak for unge ledige. Det vises statistikk over hvor mange deltakere de ulike tiltakene har. Hvilke ordninger som finnes for de som er for syke til å arbeide blir tatt opp mot slutten av hvert enkelt landkapittel.

En stor andel av de unge som blir regnet som arbeidsledig gjennom AKU-undersøkelsen er jobbsøkende heltidsstudenter, som kanskje ikke kan anses å høre til de mest sårbare gruppene på arbeidsmarkedet. Vi får derfor gjerne et mer realistisk bilde av arbeidsledig ungdom som en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet gjennom å se på registrert arbeidsledighet. I de ulike landkapitlene har vi derfor som hovedregel benyttet oss av registerdata. Det er viktig å huske på at de nordiske landene har ulike måter å registrere ledighet på og ulike måter å fremstille statistikken på. Man må derfor være forsiktig med å sammenligne tallene man finner i de ulike landkapitlene direkte med hverandre. AKU-ledigheten er derimot definert likt i de ulike landene og kan sammenlignes direkte.

Ungdom og arbeidsmarkedet

Unge sårbare grupper

Overgangen fra ungdom til voksen alder utgjør en livsfase som betyr mye for hvordan det senere livsløpet utvikler seg. Perioden er preget av overgangen fra utdanning til arbeid og etablering på arbeidsmarkedet. Ofte vil det være flere andre overgangsprosesser som foregår på mer eller mindre samme tid som for eksempel familieetablering og økonomisk uavhengighet. Samtidig har overgangsperiodene økt i lengde (OECD 1999). Dette gjør at de unge er spesielt sårbare for strukturelle endringer og barrierer i arbeidsmarkedet. Ungdom og unge voksne mangler ofte den sosiale og formelle kompetansen

som er knyttet til voksenlivet. De eldste tenåringene som går ut i arbeidslivet skiller seg markant fra de i midten av tjuårene, både i form av kvalifikasjoner og erfaring de bringer med seg inn i arbeidslivet, og ut i fra hvilke preferanser de har med tanke på hvilken type jobb de ønsker. Tenåringer som går ut i arbeidslivet har ofte bare fullført videregående skole, og har liten arbeidserfaring. De som går ut i arbeidslivet i midten av tjuårene oftere skaffet seg en førstegangsjobb som samsvarer med yrkesplanene, noe som gjør at de har mer erfaring enn tenåringene. Unge med høy utdanning finner seg lettere jobb enn de med lav utdanning. Dette betyr likevel ikke at det ikke kan være høy ledighet blant unge med høyere utdanning i en nedgangskonjunktur.

Unge som har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og som blir værende ledige, har ofte noen karakteristika til felles. De mangler som regel fullført utdanning, de har utenlandsk opprinnelse og kommer ofte fra lavere sosiale lag (Hammer 1997).

Frafall fra videregående skole er et stort problem i alle de fem nordiske landene. I Finland er fullføringsgraden høyest med 78 prosent. Sverige ligger på andreplass, hvor 68 prosent av elevene i videregående skole fullfører. Deretter følger Norge (67 prosent), Danmark (65 prosent) og Island (49 prosent) (Hernes 2010:8f.). En fullført videregående opplæring er som oftest betingelse for opptak til høyere utdanning, fagbrev og sertifisering i mange yrker. De som faller ut av utdanningssystemet før de har fullført videregående opplæring vil dermed ha betydelig dårligere forutsetninger for videre utdannings- og arbeidslivskarriere. Å få ned frafallet i videregående er derfor et tiltak som man kan forvente vil bedre arbeidsmarkedstilknytningen blant unge. Videre kan dette være med på å redusere bruk av offentlige trygde- og stønadsordninger (Falch & Nyhus 2009:1). Ungdom som dropper ut av videregående opplæring har i mange tilfeller noen felles kjennetegn. Forskning fra Island og Norge viser at mye kan forklares av elevenes sosiale bakgrunn, skoleprestasjoner, faglig og sosialt engasjement og identifikasjon med skolen, samt den konteksten utdanningen foregår innenfor (Markussen 2010).

Konsekvensene ved frafall er mange, både for individ og samfunn. Unge som velger å avslutte videregående skole før fullført utdanning vil ofte få lav inntekt, svak arbeidsmarkedstilknytning og ha økt sannsynlighet for bruk av offentlige trygde- og stønadsordninger. I verste fall kan frafallet føre til kriminalitet og svak helse. I følge signaliseringsteorien (Grøgaard & Aamodt 2006:38) vil arbeidsgivere se på personer som har droppet ut av utdanning som mer "ustabil" og "upålitelig" arbeidskraft, og videre være mer skeptiske til å ansette disse personene. Fraffallet reduserer altså muligheten for jobb og øker sjansen for tidlig uføretrygd og et voksenliv utenfor arbeidslivet. Høyt

fracfall i videregående opplæring fører dermed også til økte offentlige utgifter. I tillegg får det konsekvenser for fordelingen av offentlige midler, fordi velferdsordningene er universelle og ytelsene rettighetsbaserte.

Unge med utenlandsk opprinnelse er en sårbar gruppe, og alle de nordiske landene har en felles utfordring knyttet til å integrere en voksende ikke-vestlig innvandrerbefolkning i arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten varierer betydelig mellom ulike etniske innvandrere grupper, men er samlet sett vedvarende høyere enn i majoritetsbefolkningen. I løpet av de seneste tiårene har det vært gjennomført flere studier i de skandinaviske landene som viser at såkalte ikke-vestlige innvandrere i gjennomsnitt har betydelig lavere yrkesdeltakelse, lavere lønn og høyere arbeidsledighet enn skandinavisk-fødte med samme type kjønn, alder og utdanning. Betegnelsen ikke-vestlig referer til en svært heterogen gruppe innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika, og Øst og sentral-Europa. Det er også store variasjoner i gjennomsnittsverdiene mellom innvandrere fra forskjellige land (Lie 2004; Schultz-Nielsen & Constant 2004; Østby 2004) Noen av forskjellene kan forklares med lav utdanning og manglende språkferdigheter, men selv innvandrere med utdanning fra Norden, har større vanskeligheter med å få jobb enn arbeidssøkere fra majoritetsbefolkningen med tilsvarende utdanning og karakterer (Djuve 2008). Diskriminering på arbeidsmarkedet kan også være et problem for innvandrere. Arbeidsgivere kan diskriminere mot innvandrere ved ansettelser og oppsigelser, og ved å favorisere arbeidstakere fra majoritetsbefolkningen. Diskriminering er illegitimt og ulovlig, og det er ikke alltid like lett å avdekke for forskere (Røed & Bratsberg, 2004).

Hva kjennetegner ungdomsarbeidsledighet?

Arbeidsløshet blir definert som påtvunget fravær fra lønnet arbeid i en viss varighet. Vanligvis definerer en derfor personer som arbeidsledige dersom de ufrivillig er uten lønnet arbeid, en definisjon som er i overensstemmelse med The International Labour Organization (ILO). 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 imidlertid går over til å bli langvarig kan de det gjelder 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.

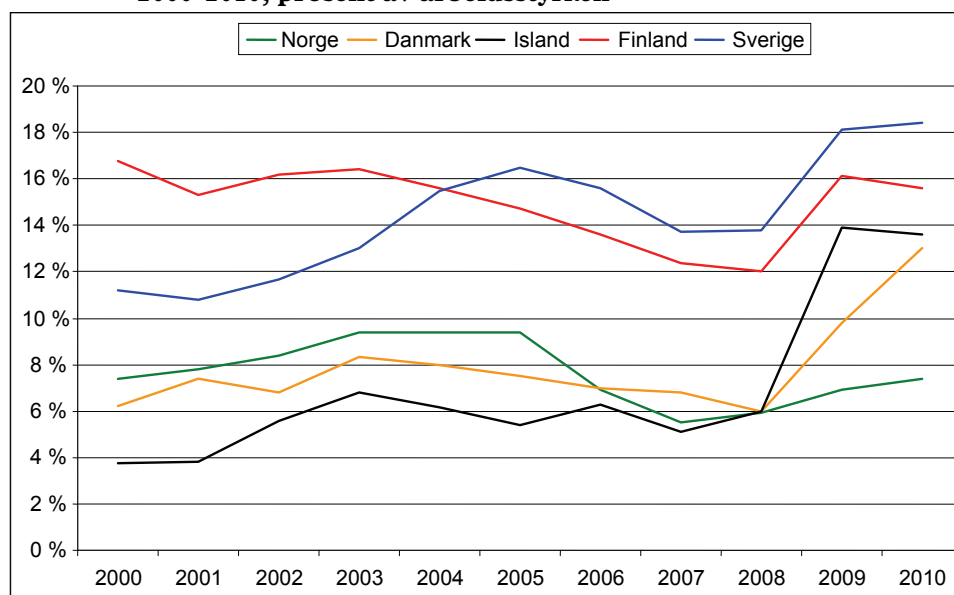
I de nordiske landene er ungdomsledigheten omtrent det dobbelte av ledigheten blant den voksne delen av befolkningen, i perioder kan den øke til det tredoblede. Det er mange årsaker til dette. Som nevnt tidligere, er det først og fremst ungdommer med dårlig eller ufullstendig utdanning som har høy risiko for arbeidsledighet, men dette er ikke hele forklaringen på hvorfor akkurat ungdom rammes så sterkt av arbeidsledighet, og at de nye jobbene ikke er tilgjengelig for dem. Ungdomsledigheten har en strukturell karakter, og den er spesielt følsom for konjunktursvingninger og endringer i arbeidsmarkedets betingelser. Under en lavkonjunktur er unge blant de grupper på arbeidsmarkedet som er særlig utsatt, noe som gjør at ungdom betaler en uforholdsmessig høy pris for omstillingsprosessen i 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. De unge har derfor først og fremst inngangsproblemer på arbeidsmarkedet. Dette er som regel et større problem enn utstøting. Unge har lavere sannsynlighet for arbeidsløshet hvis de er en stabil arbeidssituasjon hvor de er fagorganisert og får intern opplæring i bedriften (Hammer 1993).

Under finanskrisen høsten 2008 og den påfølgende nedgangskonjunkturen steg ledigheten raskt i de nordiske landene for så å flate ut i løpet av

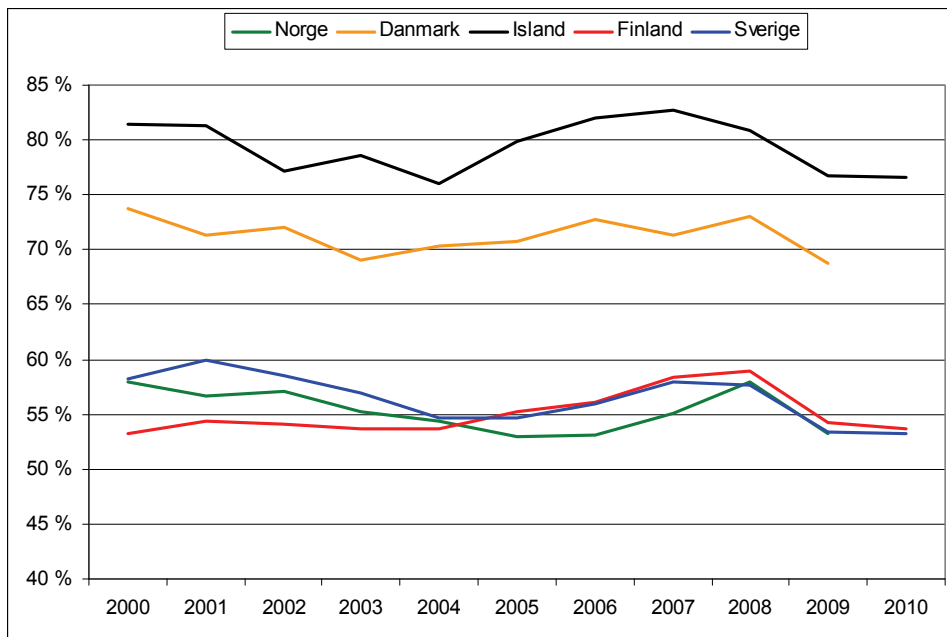
2010 (jf. figur 1.1). Sverige hadde den høyeste ungdomsledigheten på over 18 prosent i 2010, deretter følger Finland hvor ledigheten blant unge var 16 prosent i 2010. På Island steg ungdomsledigheten fra 5 prosent i 2007 til 14 prosent i 2009 og 2010. Den danske ungdomsledigheten lå i 2010 på 13 prosent. Norge ble, sammenlignet med de andre nordiske landene, minst rammet av finanskrisen. Ledigheten økte fra 5,9 prosent i 2007 til 7,4 prosent i 2010. Den høye ledigheten utgjør en alvorlig risiko for marginalisering for sårbare grupper i Norden. Nedgangskonjunkturer kan gi varige ettervirkningene for de årskullene som har blitt hardest rammet ved at de blir værende utenfor arbeidsmarkedet i lengre tid.

Figur 1.1 Arbeidsledighet i aldersgruppen 15-29 år i de nordiske landene 2000-2010, prosent av arbeidsstyrken



Kilde: AKU

Figur 1.2 Sysselsetningsgrad i aldersgruppen 15-29 år i de nordiske landene 2000-2010, prosent av befolkningen.



Kilde: AKU

I forbindelse med finanskrisen falt sysselsettingen for de unge mellom 15 og 29 år, for deretter å flate ut i løpet av 2010 (jf. figur 1.2). Sysselsetningsgraden blant ungdom har gjennomgående vært høyere på Island og i Danmark enn i de andre nordiske landene. På Island har sysselsetningsgraden vært oppe i hele 83 prosent (2007). I Danmark har sysselsetningsgraden ligget mellom 69 og 74 prosent de siste 10 årene. Dette skyldes i stor grad det fleksible arbeidsmarkedet. I Danmark er det forholdsvis lett for bedriftene å både ansette og oppsi arbeidstakere, og det er relativt lett for unge å komme inn på arbeidsmarkedet. Sysselsetningsgraden har derimot falt noe etter 2008. I Finland, Norge og Sverige har sysselsetningsgraden ligget under 60 prosent, og har vært nede i 53 prosent på det laveste.

Konsekvenser av ledighet

Ungdom har ofte en skiftende tilknytning til arbeidslivet, og de aller fleste blir i liten grad varig utstengt fra arbeidsmarkedet. De skifter ofte mellom jobb, utdanning og ledighet. Det betyr imidlertid ikke at konsekvensene av ledighet for noen ikke kan bli svært negative.

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 forsørget (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 vil dermed redusere eller slutte med å søke arbeid. Vi får såkalte motløse arbeidsløse. For ungdom pekes det dessuten på at langvarig ledighet kan virke selvforsterkende ved at man får mindre erfaringer 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. Samfunnsøkonomisk har arbeidsledig ungdom 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.

Skjult ledighet

Skjult ledighet blant unge er et stort problem, spesielt blant de aller yngste. Dette omfatter personer som ofte er nykommere på arbeidsmarkedet, og som ikke ser seg tjent med å oppsøke arbeidsformidlingen og registrere seg som ledig, fordi de ofte mangler rettigheter til dagpenger. For ungdom under 20 år kan utdanningssystemet bidra til å skjule ledighet ved at personer som ønsker å få seg jobb, uten å oppnå det, isteden blir tvunget til å søke seg utdanning eller forbli i et uønsket utdanningsforløp.

At situasjonen på arbeidsmarkedet er vanskelig, kan også medføre at noen ikke prøver å finne seg arbeid, men isteden velger å være hjemmeværende. Hvorvidt dette er frivillig eller ikke, er et åpent spørsmål.

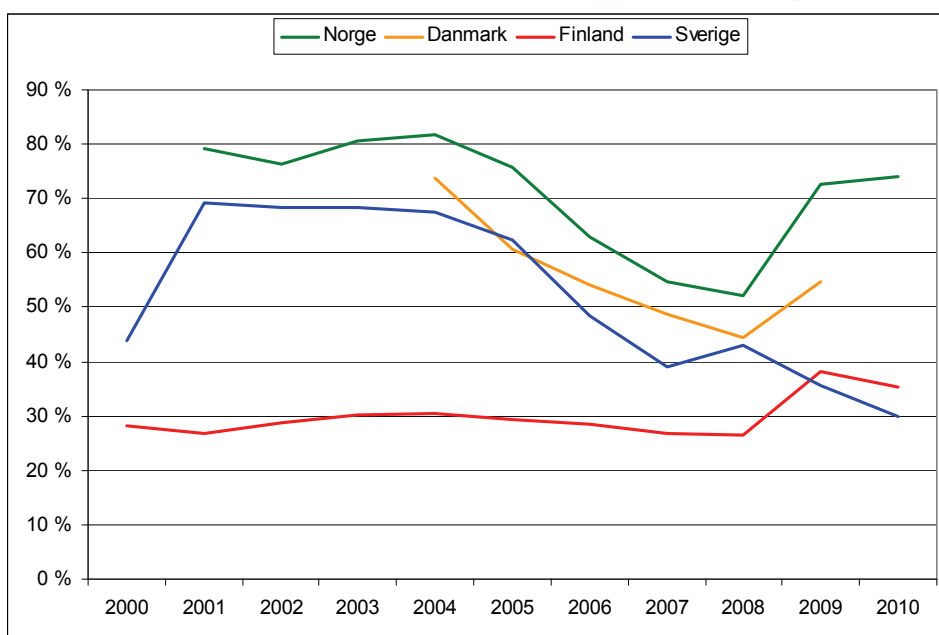
Ungdom og velferdssystemet

I hvilken grad og på hvilke måter sårbare grupper blir trukket inn i arbeidslivet og i samfunnet vil til en viss grad være avhengig av omfang og utforming av rettigheter og tiltak. Løs eller ingen tilknytning til arbeidslivet gir både større behov for velferdsytelser og svakere rettigheter til slike ytelser. Resultatet av dette kan bli grupper som er avhengig av midlertidige velferdsytelser som sosialhjelp og som i mindre grad kvalifiserer til opparbeidede trygderettigheter som arbeidsledighetsstrygd og alderspensjon. Forholdet mellom velferdsstaten og arbeidsmarkedet er derfor helt sentralt.

Ungdom er ofte i en situasjon hvor de ikke har opparbeidet seg rettigheter til arbeidsledighetsstønad. For å kunne motta arbeidsledighetsstønad må man oppfylle minimumskrav i form av arbeidserfaring eller inntekt. Ungdom som ikke har opparbeidet den nødvendige arbeidserfaringen før de ble arbeidsledig, vil ofte kunne motta andre typer stønader. Ungdom som mottar arbeidsledighetsstønad har derfor en tettere tilknytning til arbeidsmarkedet enn ungdom som ikke kvalifiserer til denne stønaden. Ofte har ungdom med arbeidsledighetsstønad en høyere inntekt enn de som mottar andre typer stønader som sosialhjelp. De vil dermed stå litt friere økonomisk. Innskjerpinger i arbeidsledighetsstønaden har vist seg å ikke føre til at flere kommer i arbeid og at sannsynligheten for å motta sosialhjelp øker (Falch, Hardoy & Røed 2011). Allikevel kan disse konsekvensene være

mindre problematiske for unge enn for voksne. De unge har sjeldnere forsørgeransvar og mange bor fremdeles hjemme hos foresatte.

Figur 1.3 Andel mottakere av arbeidsledighetsstønad i aldersgruppen 16-29 år av de ledige i samme aldersgruppe 2000-2010, prosent



Kilde: NAV, SCB, Arbets- og næringsministeriet (ANM), FPA, FIVA, Jobindsats.dk

Figur 1.3 viser andel unge arbeidsledige som mottar arbeidsledighetsstønad. Ved tolkningen av figuren er det viktig at vi tar hensyn til forskjellene i de institusjonelle strukturene av arbeidsledighetsvernet mellom de nordiske landene. Norge har en obligatorisk inntektsrelatert arbeidsledighetsforsikring med relativt strikte kvalifiseringsregler, mens Danmark har en frivillig, inntektsrelatert forsikring gjennom arbeidsledighetskassen. Finland og Sverige ligner hverandre ved at arbeidsledighetsforsikringen i begge land består av et obligatorisk grunnbeløp og en frivillig inntektsrelatert forsikring gjennom A-kassen. Dessuten har Finland en ytterligere arbeidsledighetsytelse, arbeidsmarkedsstønaden, som på mange måter ligner det danske sosialbidraget for ikke-forsikrede arbeidsledige, men som i følge den finske lovgivningen er en del av arbeidsledighetsvernet.

Gjennom 00-tallet var andelen som mottok arbeidsledighetsstønad høyest i Norge, men vi ser at andelen sank kraftig fra 2005 for så å gå opp igjen i

2009. Mønsteret har vært relativt likt i Danmark. Fra 2008 har det her vært en stigende andel som har hatt krav på arbeidsledighetsstønad. Dette kan skyldes at det spesielt var de ”sterke” unge med utdannelse og rett til arbeidsledighetsstønad som ble ledig i denne perioden. Vanligvis har ledigheten i denne gruppen vært relativt lav, men finanskrisen rammet denne gruppen hardt. I Sverige har det vært større variasjoner. Høyest andel unge mottakere av arbeidsledighetsstønad finner vi i 2001 med 69 prosent, og lavest i 2010 med 30 prosent. I 2010 var det altså hele 70 prosent av de unge ledige i Sverige som ikke hadde rett på arbeidsledighetsstønad. En av årsakene til den høye andelen uten rettigheter i 2010 var at flere ungdommer enn tidligere ikke kom seg inn på arbeidsmarkedet når de var ferdigutdannet. Andelen unge mottakere av arbeidsledighetsstønad har vært lavere i Finland enn i de andre nordiske landene. Bare om lag 30 prosent av de unge ledige har hatt rett på dagpenger de siste 10 årene. Andelen gikk noe opp i forbindelse med finanskrisen.

Arbeidsmarkedspolitikken 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 arbeidsmarkedspolitikken. 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 for 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 tilbudsiden 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 brukerne i jobbsøkerprosessen. Aktiviseringstiltakene varierer i form og omfang. Flere land har innført aktivitetsplikt, spesielt blant yngre arbeidssøkerne gjennom tiltaksgarantiordninger. 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 utdannelse

ofte mangler de nødvendige kvalifikasjonene som arbeidsmarkedet etterspør (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. Forskjellige land har prøvd å løse disse problemene på forskjellige måter, både i form av arbeidsmarkedstiltak og sosiale stønader.

Ved å satse på en kvalifisert befolkning via utdanning og arbeidsmarkedspolitik, forventes det at folk står bedre rustet til å møte struktur- og konjunkturedringer 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 kvaliteten på jobben, i form av 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 kortsiktig arbeid 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 nyttig. Sett fra samfunnets side kan formålet være å styrke eller opprettholde arbeidsmotivasjon og arbeidsevne, 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).

Tabell 1.1 Tiltaksintensitet for unge mellom 16-29 år i de nordiske landene 2000-2010¹, prosent

	Norge	Danmark	Island ²	Finland	Sverige
2000	19 %	.	28 %	29 %	41 %
2001	17 %	.	31 %	27 %	33 %
2002	15 %	.	29 %	27 %	31 %
2003	17 %	.	43 %	29 %	17 %
2004	19 %	41 %	42 %	29 %	28 %
2005	17 %	42 %	-	32 %	26 %
2006	18 %	39 %	-	34 %	21 %
2007	23 %	30 %	-	36 %	19 %
2008	26 %	33 %	-	35 %	29 %
2009	23 %	43 %	28 %	28 %	46 %
2010	23 %	.	44 %	31 %	49 %

1 Tiltaksintensiteten er beregnet som andel unge (16-29 år) som deltar på tiltak av alle ordinære tiltaksdeltakere og registrerte arbeidsledige mellom 16-29 år.

2 Data for 2005 til 2008 er ikke tilgjengelig.

Kilde: NAV, SCB, Arbets- og næringsministeriet (ANM), jobinsads.dk og Arbeidsdirektoratet.

I tabell 1.1 ser vi hvor stor andel av de 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 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 til 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 1.1 og tabell 1.1). 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

INTRODUKSJON

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 ha en høy andel på tiltak i oppgangstider, slik det har vært i Finland og Norge de siste ti årene.

Kapitel 2

Norge

”Arbeid for alle” er et av regjeringens hovedmål, og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk skal bidra til at flere kommer i arbeid. Særlig viktig er det å unngå at høyere ledighet fører til langtidsledighet og utestengelse. Derfor er ungdomsarbeidsledigheten høyt på den politiske dagsorden i Norge. Deltaelse i arbeidslivet er viktig for den enkeltes mulighet for å utnytte evner og anlegg, og for å kunne ha egen inntekt.

På begynnelsen av nittitallet ble arbeidslinja innført som strategi i velferdspolitikken. Gjennom denne skulle trygdeytelsene utformes slik at arbeid og selvforsørgelse ble første valg for alle. Den enkeltes rettigheter skal ikke lenger være knyttet til kontantytelser, men også til en rett og plikt til å arbeid, delta i aktive tiltak eller gjennomgå utdanning hvis det er mulig. Det legges stor vekt på å føre en aktiv politikk ovenfor ungdomsgruppen for å sikre en god overgang fra utdanning til arbeidsliv. Ungdom er en prioritert gruppe for tiltak, og NAV har flere tilbud og prosjekter rettet mot denne gruppen. Gjennom ungdomsgarantien er ungdom under 20 år sikret tilbud om tiltak og oppfølging. I tillegg ble det i 2009 innført en tiltaksgarantiordning for langtidsledige og unge mellom 20 og 24 år. Formålet var å øke muligheten for overgang til arbeid.

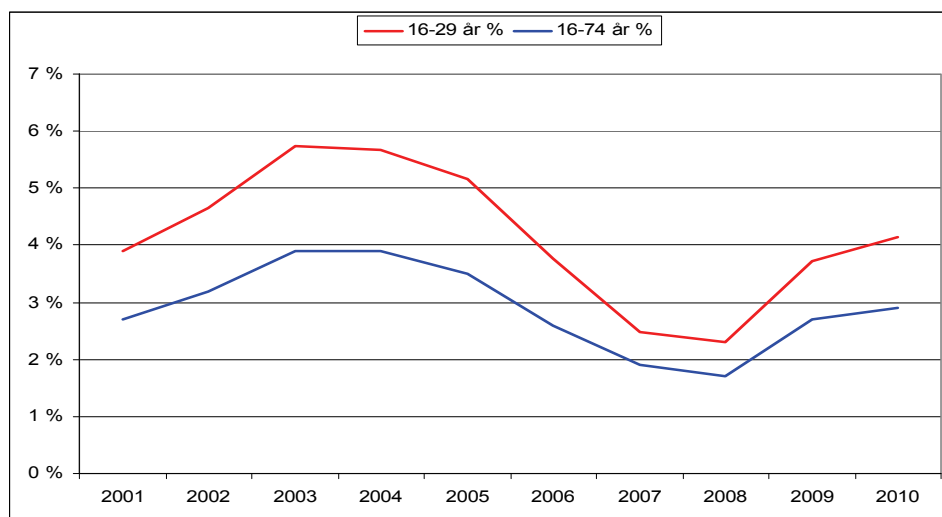
Ungdomsarbeidsledigheten i Norge

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. Ungdom er spesielt utsatt for endringer i arbeidsmarkedets betingelser. Ungdom som avslutter utdanning og som skal søke sin første jobb vil ofte ha vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet hvis ledigheten er høy. Samtidig har ungdom som er i arbeid lavere ansiennitet, og er ofte de første til å gå når bedriftene nedbemanner.

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 2.1 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 til politikkrespons. Styringsrenten ble satt ned for å hindre at inflasjonen falt for mye, og særskilte virkemiddel ble videreført. I løpet av syv måneder satte Norges Bank ned renten fra 5,75 prosent til 1,25 prosent. I tillegg førte regjeringen en ekspansiv finanspolitikk for å stimulere norsk økonomi. Disse tiltakene, sammen med en vedvarende høy aktivitet i oljevirksomheten, førte til at den norske lavkonjunkturen ble mildere enn i de fleste andre land (Norges Bank 2010: 80; Sørbø & Handal 2010:14).

Høsten 2009 begynte ledigheten i Norge å flate ut og har deretter holdt seg relativt stabil. Hvis vi sammenligner tallene fra 2009 med tallene fra 2010 ser vi imidlertid en liten økning. I 2010 lå den registrerte ledigheten for de mellom 30-74 år på 2,4 prosent, mens den for de mellom 16-29 år lå på 4,1 prosent.

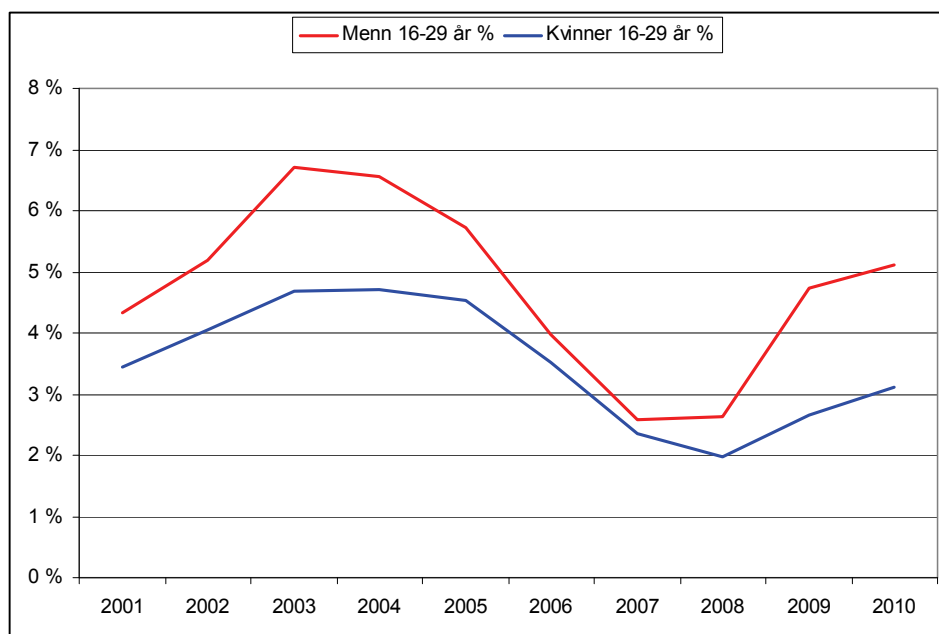
Figur 2.1 Registrert ungdomsarbeidsledighet (16-29 år) i Norge sammenlignet med ledigheten i den 16-74 år gamle befolkningen 2001-2010, prosent av arbeidsstyrken



Kilde: NAV

Kjønnsforskjellene blant unge arbeidsledige i Norge er små selv om arbeidsledigheten de siste ti årene generelt har vært høyest blant unge menn (jf. figur 2.2). Dette samsvarer med kjønnsbalansen blant de arbeidsledige i hele befolkningen, hvor det også er flere arbeidsledige menn enn kvinner. Etter nedgangskonjunktorene i 2002 og 2008 økte ledigheten mest for menn. En av årsakene til dette er at arbeidsmarkedet i Norge er kjennetegnet ved en sterk grad av kjønnssegregering, det vil si at menn og kvinner gjennomgående arbeider i ulike sektorer, yrker og stillinger. Menn er i større grad enn kvinner tilknyttet næringer innen privat sektor, som bygg- og anleggsbransjen og konkurranseutsatt industri, og disse er mer utsatt for svingninger i økonomien. Kvinner arbeider i større grad innen offentlig sektor, omsorg og undervisning og blir dermed mer skjermet i begynnelsen av en nedgangskonjunktur. (Sørbø & Handal 2010). I 2010 var ledigheten 5,1 prosent for unge menn, men kun 3,1 prosent for unge kvinner.

Figur 2.2 Registrert ungdomsarbeidsledighet i Norge fra 2001 til 2010 fordelt på kjønn, prosent av arbeidsstyrken

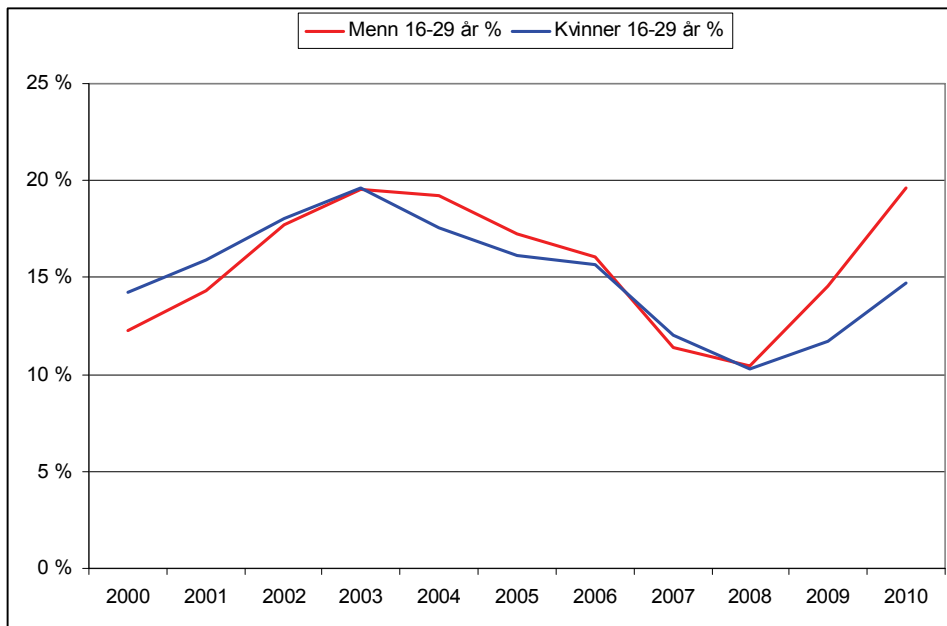


Kilde: NAV

Også når vi ser på langtidsledigheten blant unge, er det menn som kommer dårligst ut (jf. figur 2.3). I perioden fra 2005 til 2007 ble forskjellene mellom kjønnene mindre. Vi ser imidlertid at finanskrisen førte til at langt flere menn enn kvinner ble langtidsledige, selv om vi observerer en økning i begge grupper. I 2010 utgjorde langtidsledige unge menn 20 prosent av alle ledige menn i sin aldersgruppe, mens andelen var 15 prosent blant unge kvinner.

Det er først og fremst de over 40 år som blir gående lenge ledig. De under 30 år kommer seg raskere ut av ledighetsperioden enn de som er eldre. At yngre arbeidssøkere i mindre grad blir gående lenge ledig enn eldre arbeidssøkere henger sammen med at de gjerne er mer yrkesmessig og geografisk mobile, og mange vil også lettere kunne veksle mellom studier og arbeid avhengig av konjunktursituasjonen.

Figur 2.3 Andel langtidsledige av arbeidsledig ungdom i Norge fordelt på kjønn 2000-2010, prosent

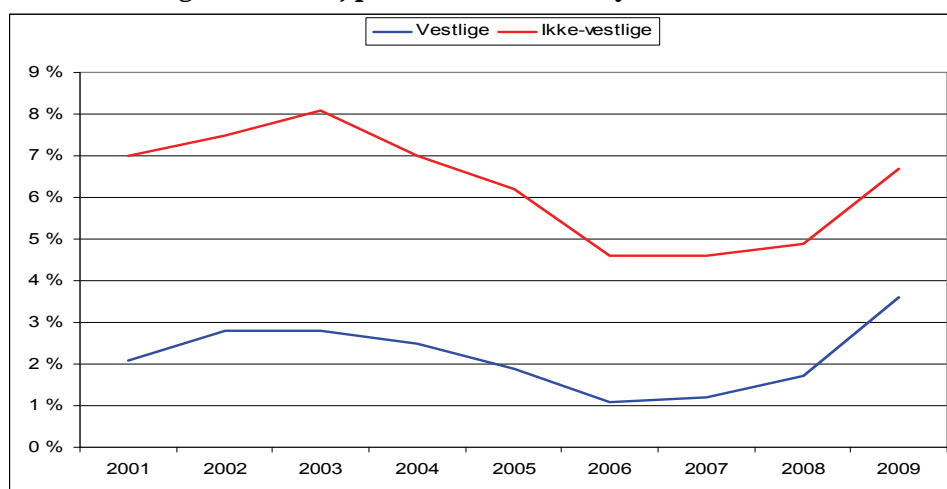


Kilde: NAV

Den registrerte arbeidsledigheten blant ikke-vestlig ungdom er betydelig høyere enn den er for innvandrere fra vestlige land og nordmenn. Som vi ser av figur 2.4 holder denne trenden seg gjennom hele perioden fra 2000 til 2009. Avstanden mellom gruppene blir ikke mindre i høykonjunktoren fra 2006 til 2007, og økningen i ledighet er like stor for samtlige etter finanskrisen i 2008. Det kan være flere årsaker til at ledigheten blant ikke-vestlig ungdom er betydelig høyere enn for norsk ungdom. Dette kan for det første ha sammenheng med manglende norskkunnskaper, eller at den utenlandske arbeidssøkeren ikke har de nødvendige kvalifikasjonene som arbeidsgiverne etterspør. For det andre kan norske arbeidsgivere ha problemer med å vurdere innvandrernes kompetanse, og oppleve at ansettelser av innvandrere som mer risikofylt enn å velge en norsk søker. For det tredje vil personer som nylig har flyttet til landet som oftest ha et dårligere nettverk av kontaktpersoner som kan hjelpe dem inn i arbeidslivet. For å gjøre det lettere å komme i arbeid eller utdanning er imidlertid ikke-vestlige innvandrere en av flere prioriterte målgrupper for arbeidsmarkedstiltak. De mest brukte tiltakene er arbeidspraksis, arbeidsmarkedsopplæring og lønnstilskudd til ar-

beidsgivere. Deltakelse i arbeidsmarkedskurs antas midlertidig å øke norsk-kunnskapene ytterligere, fordi dette gir mulighet til å praktisere språket. Mens opplæring først og fremst kan gi bedre yrkeskompetanse i samsvar med arbeidsgiverens behov, vil praksisplass og lønnstilskudd kunne bidra til å redusere den risikoen enkelte arbeidsgivere kan oppleve å utsette seg for når de ansetter personer med ikke-vestlig bakgrunn.

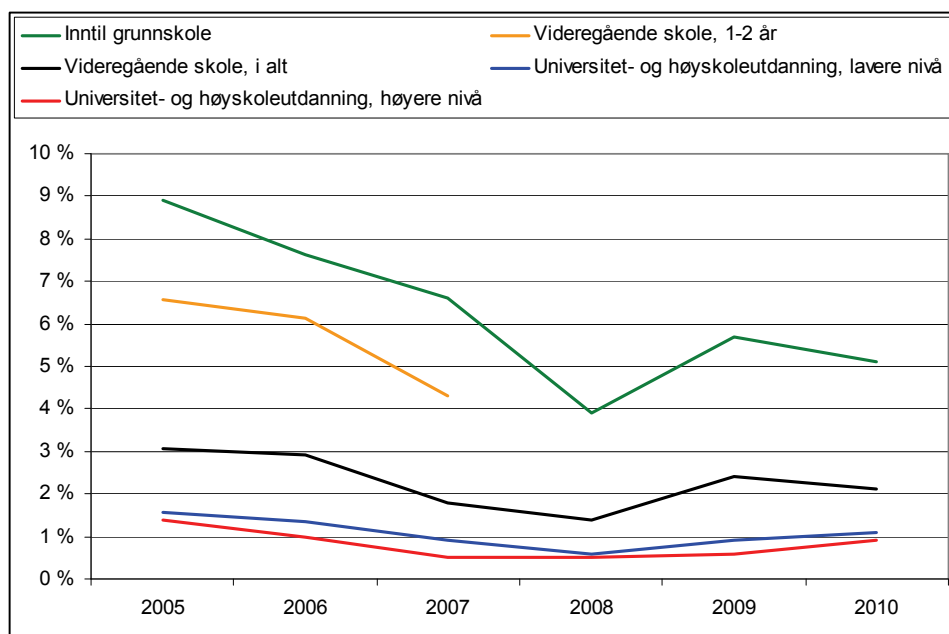
Figur 2.4 Arbeidsledighet blant vestlige (vestlige innvandrere og norskfødte) og ikke-vestlige innvandrere mellom 16-29 år i Norge 2000-2009, prosent av arbeidsstyrken



Kilde: SSB

Ungdom med lav utdanning er spesielt sårbar på arbeidsmarkedet. Sannsynligheten for å bli arbeidsledig er mindre desto mer utdanning en person har, og vi kan se at økende utdanningsnivå reduserer risikoen for ledighet. I figur 2.5 viser vi ledigheten for unge under 30 år fordelt på utdanningsnivå. Det kommer tydelig frem at unge uten fullført videregående utdanning har klart høyere ledighet enn de med fullført videregående eller høyere utdanning. Ledigheten for de med lav utdanning er mer konjunkturfølsom enn ledigheten for de andre utdanningsgruppene. I perioden 2005 til 2008, da arbeidsmarkedet gikk bra, sank ledigheten kraftig blant personer med lav utdanning. Etter finanskrisen steg derimot ledigheten raskere for disse personene enn for mer høytutdannende.

Figur 2.5 Ungdomsarbeidsledigheten (16–29 år) i Norge fordelt på utdanning 2005-2010, prosent



Kilde: NAV og SSB

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedspolitikken 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” (Ramböll Management Consultig AB 2010:46f.).

NAV forvalter en rekke tiltaksordninger for ungdom som ikke er jobbklaare, men som har behov for hjelp til å komme i arbeid. De arbeidsrettede virkemidlene skal bidra til at arbeidsledige lettere kan gå over i de ledige jobbene, og at personer med nedsatt arbeidsevne med behov for arbeidsrettet bistand får til-

bud om dette, slik at de raskere kan komme tilbake i arbeidslivet. Det er situasjonen på arbeidsmarkedet og politiske føringer som bestemmer utformingen, omfanget og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltakene. Generelt er tiltaksomfanget tilpasset konjunktursituasjonen slik at tiltaksvirksomheten trappes opp når ledigheten øker og trappes ned igjen når ledigheten faller. Arbeidsmarkedstiltak er ingen rettighet, men gis på bakgrunn av individuell vurdering av den enkeltes behov for tiltak for å komme i arbeid.

Ungdomsgaranti

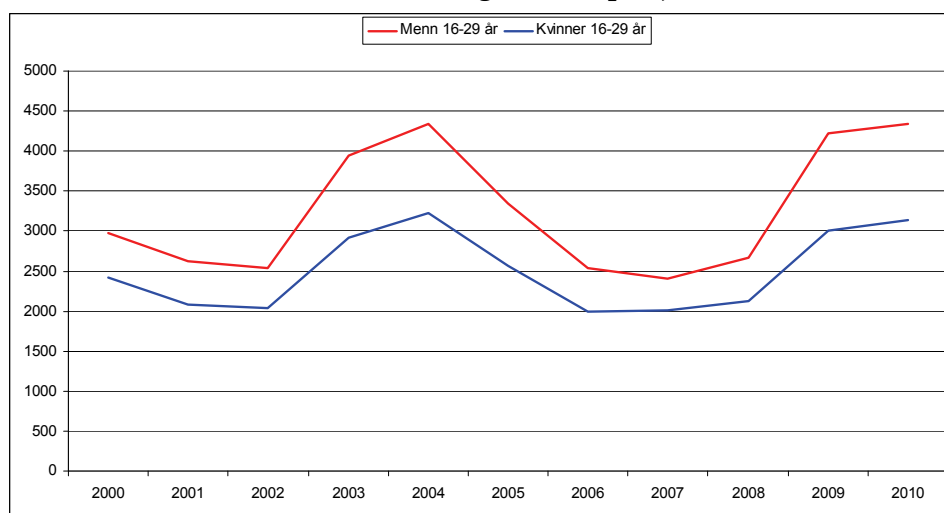
Ungdomsgarantien skal sikre at arbeidsledig ungdom får tilbud om arbeidsmarkedstiltak og forebygge langvarig ledighet og passivitet. Garantien gjelder i utgangspunktet alle under 20 år som er uten jobb eller skoleplass. Fra 2009 ble det innført en tiltaksgaranti for ungdom mellom 20 og 24 år som har 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 man 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).

Ordinære tiltaksdeltakere

Figur 2.6 viser antall unge ordinære tiltaksdeltakere de siste 10 årene. Vi ser at statistikken følger samme mønster som ledighetskurven, jf. figur 2.4. Når arbeidsledigheten er høy er det også flere som er på tiltak. Dette er i tråd med arbeidsmarkedspolitikken hvor tiltaksomfanget øker i nedgangskonjunkturer. Etter finanskrisen i 2008 ga regjeringen større bevilgninger til NAV slik at flere fikk tilbud om tiltak, og fra 2008 til 2009 økte tiltaksdeltakere med over 50 prosent. Nivået har vært like høyt i 2010. Dette vil trappes gradvis nedover ettersom ledigheten blir mindre. Videre kan vi flere menn enn kvinner har deltatt på tiltak, og at økningen også var størst blant menn etter finanskrisen. Dette har sammenheng med den utsatte situasjonen til unge menn på arbeidsmarkedet som har blitt beskrevet tidligere.

Figur 2.6 Antall unge (16–29 år) ordinære tiltaksdeltakere på arbeidsmarkedstiltak i Norge fordelt på kjønn 2000 - 2010



Kilde: NAV

Unge med nedsatt arbeidsevne

Et av formålene med NAV-reformen var å styrke inkluderingen av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet, eller som er i ferd med å falle ut av det. Videre ønsket man også at etatens tjenester og tiltak skulle tildeles ut i fra hvilke behov den enkelte har, ikke hvilken inntektssikring den enkelte har krav på (St. melding nr. 9 2006-2007). På bakgrunn av dette begynte NAV i 2008 arbeidet med å fase inn en metode kalt arbeidsevnevurdering. Gjennom arbeidsevnevurdering anslår NAV og brukeren i fellesskap hvor omfattende innsats som er nødvendig for at brukeren skal komme i arbeid (Bråthen & Vetvik 2011:25). Arbeidsevnen defineres som evnen og potensialet til å kunne fylle de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, sett i forhold til individets helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring og livs- og familiesituasjon (NAV 2010).

I starten utgjorde personer med nedsatt arbeidsevne omtrent den samme gruppen som de tidligere yrkeshemmede. Med innføringen av arbeidsevnevurderingen og arbeidsavklaringspenger (heretter AAP) er det nå imidlertid dobbelt så mange unge med nedsatt arbeidsevne som det tidligere fantes yrkeshemmede. Ved utgangen av desember 2010 var 38 875 personer under 30 år registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. I den yngste aldersgrup-

pen er det nå flere personer som er registret med nedsatt arbeidsevne enn som er registrert som helt ledige eller på ordinære tiltak. For de yngste aldersgruppene (16-29 år) er det omtrent like mange menn som kvinner med nedsatt arbeidsevne.

Tiltak for unge med nedsatt arbeidsevne

Det er vedtak etter NAV-lovens § 14a – oppfølgingsvedtaket – som definerer hvem som er i målgruppen for tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne. Omtrent 16 000 av de under 30 år som var registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV ved utgangen av 2010 var på tiltak (Bråthen & Vetvik 2011:27). Det utgjør ca. 40 prosent av alle unge med nedsatt arbeidsevne

Et av de viktigste virkemidlene NAV administrerer for å få personer tilbake til arbeidslivet er arbeidsrettete tiltak. Disse tiltakene kan ha ulike formål, målgrupper og innretning. Av tabell 2.1 kan vi se hvilke type tiltak unge personer med nedsatt arbeidsevne deltok på i desember 2010. De mest brukte tiltakene var opplæring, som i stor grad består av videreutdanning innenfor det ordinære utdanningssystemet, og arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Deretter følger arbeidspraksis, oppfølging og lønnskudd.

Tabell 2.1 Unge mellom 16-29 år med nedsatt arbeidsevne, etter tiltak i Norge. Desember 2010

Tiltak	Antall deltakere
Opplæring	6 464
Arbeidspraksis	4 743
Oppfølging	2 051
Tilrettelagt arbeid	1 829
Avklaringstiltak	542
Lønnskudd	531
Andre tiltak	64
I alt	16 224

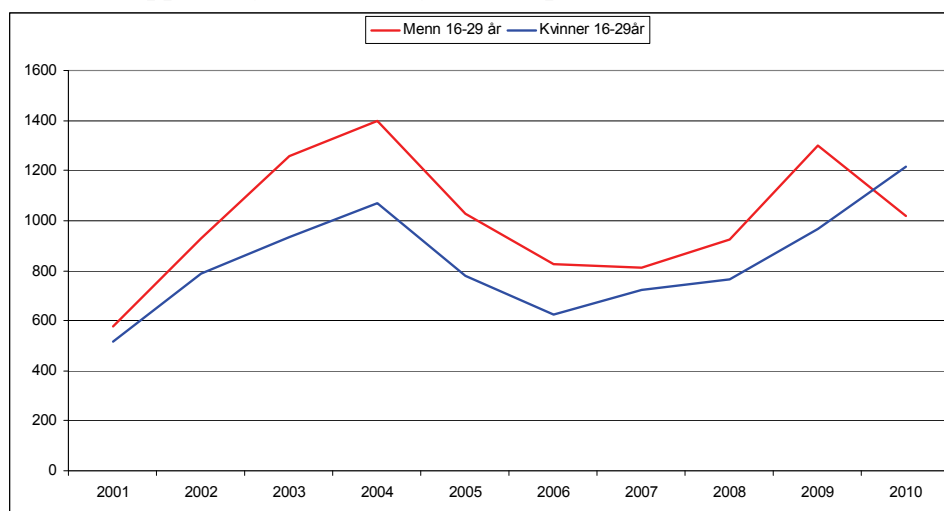
Kilde: NAV

Personer med nedsatt arbeidsevne består for en stor del av mottakere av Arbeidsavklaringspenger (AAP) (73 % ved utgangen av 2010). Gruppen omfatter også personer som mottar uførepensjon, individstønning, kvalifiseringsstønning og sosialstønning.

Opplæring

”Opplæring” tilbys ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne over 19 år. Hensikten er at deltakerne skal bli bedre kvalifisert for ledige jobber. I tillegg ønsker man å forhindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering. Opplæringen foregår enten i form av et arbeidsmarkedskurs eller innenfor det ordinære utdanningssystemet. Arbeidsmarkedskurs er ofte korte yrkesrettede kurs som er åpne for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Sammensetningen av arbeidsmarkedskurs varierer med behov på arbeidsmarkedet. Opplæring i form av arbeidsmarkedskurs kan gis for inntil ti måneder. For personer som har betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, som ikke har fullført videregående og som deltar i opplæring på en arbeidsplass i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen, kan varigheten forlenges med inntil seks måneder.

Figur 2.7 Antall ordinære tiltaksdeltakere under 30 år som har vært under opplæringstiltak i Norge fordelt på kjønn 2001-2010



Kilde: NAV

Utdanning innenfor det ordinære utdanningssystemet kan inngå som en del av en aktivitetsplan for personer som har fått nedsatt arbeidsevne. For å få tildelt opplæring i form av ordinær utdanning må deltakeren være over 26 år og ha nedsatt arbeidsevne. Denne formen for opplæring kan gis i inntil 3 år.

I 2001 var 577 menn og 518 kvinner på opplæringstiltak i Norge. I 2004 steg antallet til henholdsvis 1400 og 1070. Etter 2004 gikk antallet ned, men steg igjen i forbindelse med finanskrisen i 2008.

Jobbklubb

”Jobbklubb” er et arbeidsmarkedstiltak av kortere varighet som skal bidra til at formidlingsklare arbeidssøkere får seg ordinært arbeid. Deltakelse i en ”jobbklubb” skal kvalifisere arbeidssøkerne til å kunne orientere seg på arbeidsmarkedet og være aktive jobbsøkere. Gjennom individuell veiledning vil deltakerne bli bevisste på sin egen kompetanse. Konkret skal brukerne få opplæring i å utforme søknader og CV, samt intervjutrening og bruk av eget nettverk. Målgruppen for ”jobbklubb” er formidlingsklare arbeidssøkere som står tilmeldt hos NAV, og som kan ha utbytte av et strukturert og målrettet kurs. Det er ingen formelle opptakskrav og en vurdering tas av arbeidssøker og saksbehandler i forbindelse med oppfølging fra NAV. ”Jobbklubb” har en varighet på 6 uker, og består av 50 prosent fast opplegg i gruppe og 50 prosent egenaktivitet.

Arbeidsplass i ordinær og skjermet virksomhet

”Arbeidsplass i ordinær virksomhet” er et arbeidsrettet tiltak for dem som trenger å prøve ut sine muligheter på arbeidsmarkedet, eller som trenger arbeidserfaring for å styrke muligheten til å få jobb senere. Et arbeidsrettet tiltak innebærer tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging hos en arbeidsgiver. Det skal utarbeides en plan som skal inneholde beskrivelse av arbeidssoppgaver tiltaksdeltakeren skal utføre, samt hvordan opplæringen skal gjennomføres. Varigheten på tiltaket blir tilpasset etter den enkeltes behov og etter hvilke muligheter vedkommende har på arbeidsmarkedet. I utgangspunktet er varigheten satt til inntil ett år, men for personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges med inntil to år.

”Arbeidsplass i skjermet virksomhet” er et arbeidsrettet tiltak for personer som har behov for å styrke sine muligheter for å komme i arbeid eller utdanning. Man får muligheten til å prøve ut sin arbeidsevne i en arbeidsmarkedsbetjent bedrift. Der vil man få muligheten til å prøve ut ulike arbeidsformer som er tilpasset den enkeltes kompetansenivå og utfordringer. Arbeidspraksis i skjermede virksomheter gis kun til personer som har nedsatt arbeidsevne med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og med behov for tett og bred oppfølging. Varigheten er inntil ett år.

Oppfølging av arbeidssøkere

”Oppfølging av arbeidssøkere” er et tilbud til dem som har behov for mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn det NAV kan tilby. Tiltaket tilpasses den enkeltes behov ut i fra muligheter på arbeidsmarkedet. Innenfor tiltaket kan man få praktisk bistand til å finne egnede arbeidsoppgaver eller en egnet arbeidsplass utover det som er allerede er prøvd. Hvis man allerede er i et arbeidsforhold, for eksempel sykemeldt, vil oppfølgingen foregå i tilknytning til eksisterende arbeidsplass. Dersom det er uaktuelt å fortsette arbeidsforholdet, vil oppfølgingen ta sikte på overgang til annet arbeid. Hvis man ikke har et arbeidsforhold vil oppfølgingen gå ut på å styrke den enkeltes kompetanse og motivasjon som arbeidssøker. Vedkommende skal få nødvendig og tilstrekkelig oppfølging både i jobbsøkningsfasen og i startfasen av et ordinært arbeid, og om det er nødvendig, hjelp med tilrettelegging av arbeidssituasjonen. Tiltaket kan vare i opptil 6 måneder, og i spesielle tilfeller forlenges med 6 måneder. Ved særlig behov kan oppfølgingen vare i inntil 3 år.

Innvandrere er en prioritert gruppe for tiltak. Det er egne programmer for innvandrere som ”introduksjonsprogrammet for fremmedspråklige” og ”yrkesrettet norskopplæring”. I samarbeid med kommunene er det for eksempel en introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Det gir grunnleggende kvalifisering og gir mulighet for kombinasjon av norskopplæring og arbeidspraksis.

Lønnstilskudd

”Lønnstilskudd” er et arbeidsrettet tiltak som skal motivere arbeidsgivere til å ansette personer på vanlig lønns- og arbeidsbetingelser. ”Lønnstilskudd” ytes til ordinære private bedrifter og offentlige virksomheter i en begrenset del av tiden hvor deltakeren er ansatt. Hensikten er at deltakeren skal komme i et varig arbeidsforhold hos den samme arbeidsgiveren. Med utgangspunkt i behovs- eller arbeidsevnevurdering skal varigheten på lønnstilskuddet tilpasses deltakerens individuelle behov.

Inntektssikring ved arbeidsledighet

Dagpenger og individstønad

Formålet med den norske dagpengeordningen er å forebygge og dempe skadevirkningene for individ og samfunn ved ufrivillig arbeidsledighet. Den er en delvis erstatning for tapt arbeidsinntekt og skal bidra til at den arbeidsledige kan søke og beholde arbeid. Vilkårene for å ha rett til dagpenger er at den arbeidsledige har meldt seg som arbeids- og stønadssøker hos sitt lokale NAV-kontor, og at man har fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent. For å motta dagpenger må man ha hatt en arbeidsinntekt på minst kroner 109 322 (1.5 ganger folketrygdens grunnbeløp) i siste avsluttede kalenderår eller minst kr 218 643 (3 ganger grunnbeløpet) i løpet av de siste 3 avsluttede kalenderårene. Varigheten på ytelsen er 104 uker. Ungdom har sjelden opparbeidet seg rettigheter til dagpenger, og mange ungdommer faller derfor utenfor dagpengeordningen.

Deltakere på arbeidsmarkedstiltak har rett til enkelte økonomiske ytelser. Det kan gis tilleggsstønader til dekning av ekstrautgifter deltakerne har i forbindelse med tiltaket, som for eksempel: reiseutgifter, utgifter til barnepass, borteboertillegg (hvis man må bo borte under tiltaket) og stønad til skolemateriell. Hvis man ikke har krav på dagpenger, kan man motta individstønad når man er under arbeidsmarkedstiltak. Ytelsen beregnes på grunnlag av en dagsats.

Andre ytelser

I det følgende skal vi beskrive regelverket for ordninger som tilbys brukere som på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke kan være i aktive tiltak. AAP, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram har til hensikt å gi midlertidig inntekt ved bortfall av lønnet arbeid. Ordningene tilbyr oppfølging for arbeid og aktivitet.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en ny ordning som ble innført i mars 2010. Etter opprettelsen av NAV var det nødvendig få til en forenkling av regelverket knyttet til de ulike ytelsene de to etatene forvaltet. Ytelsene som ble slått sammen til AAP var: rehabiliteringspenger, attføringspenger og

tidsbegrenset uførestønad. I overgangen til den nye ytelsen ble alle mottakere av de nevnte ordninger overført til AAP.

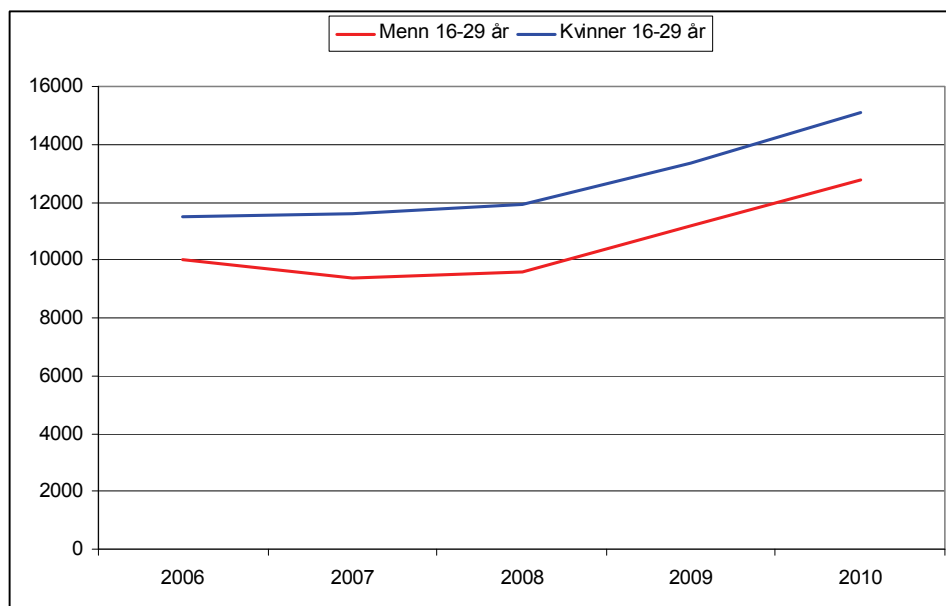
For å kunne motta AAP er det et vilkår om at brukers arbeidsevne er nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det sentrale er ikke hvor mye helsen er svekket, men i hvilken grad det påvirker mulighetene til å være i inntektsgivende arbeid. Videre er det krav om å delta aktivt i prosessen med å komme i arbeid eller aktivitet. Dette kan for eksempel være å delta i utarbeiding av egen aktivitetsplan, møte ved innkallinger fra NAV, samt å delta aktivt i behandling eller arbeidsrettede tiltak. Det er også et ønske om at den enkelte tar aktivt del i egen sak med et fokus på mulighetene framover, og mulighetene til å forsørge seg selv. Alle personer som henvender seg til NAV har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov mer helhetlig på et tidlig tidspunkt gjennom individuelle arbeidsevnevurderinger.

Brukere som mottar AAP går ikke på en varig ytelse, og vil i mange tilfeller ha en utvikling som gjør det mulig med eget inntektsgivende arbeid på sikt. Personer som søker om AAP må være mellom 18 og 67 år, og bo og oppholde seg i Norge. Man må også ha vært medlem av folketrygden i minst tre år. Hvis bruker har vært arbeidsfør, er det nok at vedkommende har vært medlem i folketrygden i minst ett år før han søker om AAP, men det kan gjøres unntak.

AAP utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Størrelsen på pengebeløpet avhenger blant annet av tidligere inntekt, forsørgelse av barn, mottaker av andre folketrygdytelser, om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten før fylte 26 år eller yrkesskade. Eventuell gradering av ytelsen skjer som hovedregel med utgangspunkt i rapportering om lønnsarbeid på meldekort brukerne er forpliktet til å sende NAV.

I figur 2.8 kan vi se antall mottakere av de tidligere ordningene som har blitt slått sammen til AAP. I perioden 2006 til 2010 har det vært en klar økning i antall unge mottakere. I 2006 mottok 21 500 slike ytelser, mens antallet var gått opp til 27 900 i 2010, en økning på over 30 prosent. Det er flere årsaker til dette. I 2004 ble tidsbegrenset uførestønad innført, og dette førte til at flere som tidligere fikk innvilget varig uførepensjon nå i stedet mottok tidsbegrenset uførepensjon og fikk en mer arbeidsrettet oppfølging. Den største økningen i antall personer med AAP kom i 2009. Dette var en periode som var preget av finanskrisen og høy vekst i ungdomsledigheten. Gjennom hele perioden har det vært klart flere kvinner enn menn som har mottatt AAP.

Figur 2.8 Antall unge mellom 16-29 år som har mottatt yrkesrettet attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad i Norge 2006-2009. AAP for 2010



Kilde: NAV

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en del av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett, og skal sikre livsopphold til mennesker som av ulike årsaker ikke er i stand til å forsørge seg selv. Mange unge arbeidsledige kommer i kontakt med sosialkontoret fordi de som nykommere i arbeidsmarkedet ikke har opparbeidet seg rettigheter til dagpenger eller andre trygdeytelser. Økonomisk sosialhjelp gis ikke før andre muligheter er prøvd ut. I praksis vil det si at søkeren først må ha prøvd å finne arbeid eller ha søkt om andre økonomiske rettigheter, før vedkommende får rett til sosialhjelp. Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse som tildeles etter en individuell behovsprøving.

Til forskjell fra de andre stønader og tiltak som til nå er nevnt, er ikke økonomisk sosialhjelp en statlig administrert ordning som folketrygden, men en kommunalt administrert ytelse. Den enkelte kommune har derfor ansvar for sin egen befolknings velferdstilbud, og stønaden varierer i størrelse mellom forskjellige kommuner.

I 2009 var det 46 000 unge mellom 19 og 29 år som mottok sosialstønad en eller flere ganger i løpet av året, av disse var litt over 20 prosent ikke-vestlig ungdom. Etter finanskrisen i 2008 har antallet unge sosialhjelpsmottakere økt med over 5 000, fra ca 41 000 i 2008. Vi vet fra tidligere forskning at unge arbeidsløse som mottar sosialhjelp har et høyt innslag av vanskelig oppvekstforhold, dårlig psykisk helse, stort frafall fra skole og en høy andel rusmisbrukere (Hammer 1993).

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er forankret i sosialtjenesten, som er en del av NAV. Programmet retter seg mot personer som har en marginal tilknytning til arbeidsmarkedet i form av liten arbeidserfaring og lav arbeidsevne på grunn av dårlig psykisk og somatisk helse, rusproblemer og/eller lav utdanning. Dette er et program som i større grad enn de andre arbeidsmarkedstiltakene er tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger. I kvalifiseringsprogrammet vil deltakerne få tett og kordinert bistand gjennom et individuelt tilpasset program hvor hensikten er å styrke deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet. Tilbudet blir derfor gitt til personer man vurderer har en mulighet for å komme i arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet gir mottakere av sosialhjelp mulighet til å benytte arbeidsrettede tiltak som tidligere i stor grad var forebeholdt arbeidsledige eller personer under attføring. Programmet kan for eksempel bestå av arbeidsmarkedstiltak, arbeidstrening, opplæring, motivasjons- og mestringstrening, eventuelt i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking. Brukere som deltar i Kvalifiseringsprogrammet får utbetalt en fast lønn (kvalifiseringsstønad) istedenfor økonomisk stønad. Kvalifiseringsprogrammet er for ungdommer fra 19 år og oppover.

Kapitel 3

Sverige

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 lå ungdomsledigheten på et relativt høyt nivå. Situasjonen bedret seg i løpet av 2007 og 2008. 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 (Ramböll Management Consulting AB 2010:15).

Den økonomiske krisen hadde stor innvirkning på den svenske økonomien. I løpet av hele 2009 sank både BNP og sysselsettingsgraden. Den svenske økonomien hentet seg likevel relativt raskt inn igjen. I løpet av 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 lavkonjunktoren. Dette har ført til at den internasjonale etterspørselen har økt, noe som har vært svært viktig for oppgangen i den svenske økonomien (Konjunkturinstituttet 2010:7).

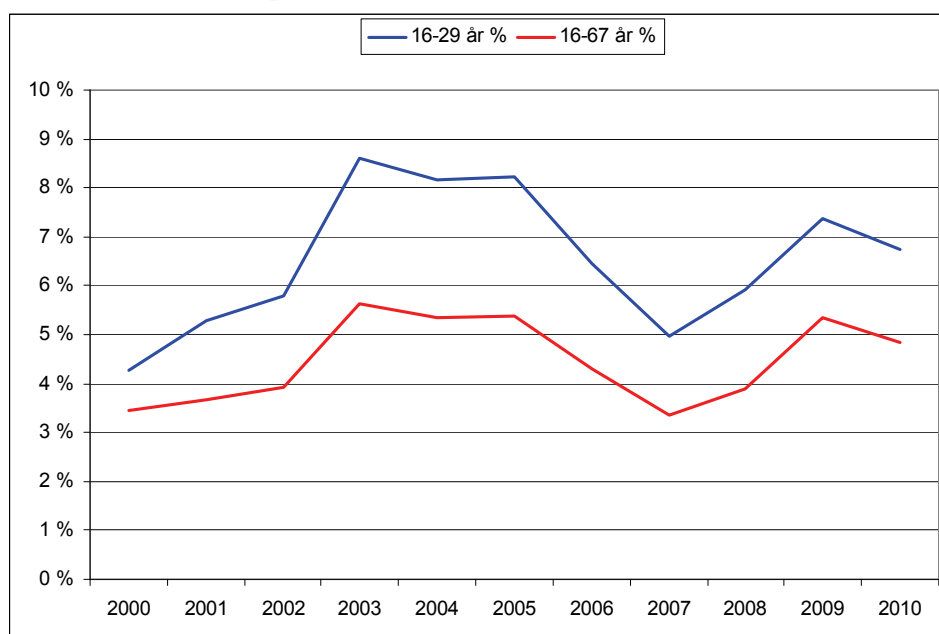
Siden bunnivået, 3. kvartal 2009, har sysselsettingsgraden i Sverige på ett år økt med rundt 90 000 personer. Til tross for dette er sysselsettingsgraden fremdeles (slutten av 2010) betydelig lavere enn den var sommeren 2008. Arbeidsledigheten er fremdeles høy og lavkonjunktoren på arbeidsmarkedet er dermed fortsatt svært merkbar (Konjunkturinstituttet 2010:7).

Ungdomsarbeidsledighet i Sverige

De siste 10 årene har ungdomsledigheten vært høyere blant unge i Sverige enn i befolkningen generelt (jf. figur 3.1). Ungdomsledighetens utvikling har fulgt samme mønster som den samlede ledigheten. Blant de mellom 16- 29 år var ledigheten høyest i 2003, da den lå på hele 8, 6 prosent av befolkningen. Dette er også året som forskjellen mellom ungdomsledigheten og le-

digheten generelt har vært størst. Ungdomsledigheten var da 3 prosentpoeng høyere en den generelle arbeidsledigheten. I sammenheng med finanskrisen steg arbeidsledigheten mer blant ungdom enn i de eldre aldersgruppene. I 2010 skjedde det imidlertid en viss innhenting og ledigheten blant unge gikk mer ned enn ledigheten for andre aldersgrupper sett under ett.

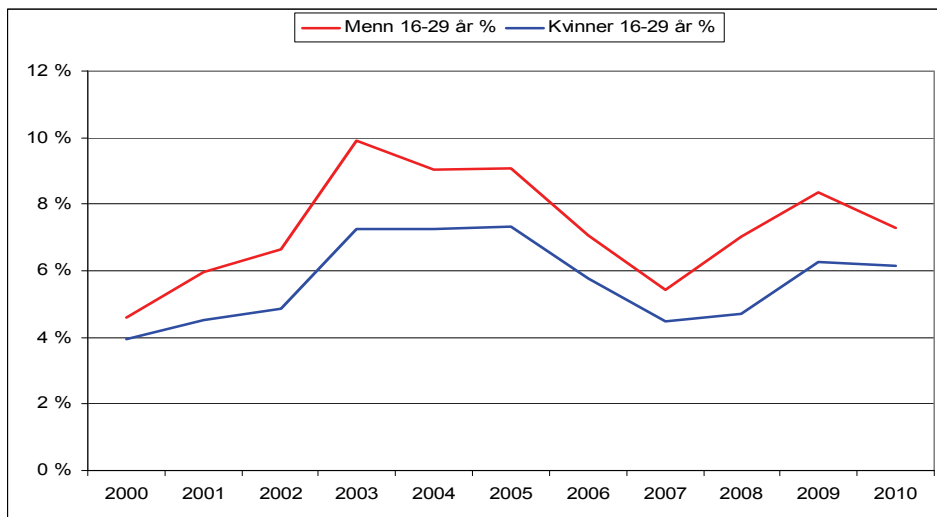
Figur 3.1 Registrert ungdomsarbeidsledighet (16-29 år) i Sverige sammenlignet med ledigheten i den 16-67 år gamle befolkningen 2000-2010, prosent av befolkningen.



Kilde: Arbetsförmedlingen

I Sverige har ungdomsledigheten vært høyere blant menn enn blant kvinner gjennom hele 2000-tallet (jf. figur 3.2). Da finanskrisen inntraff økte ledigheten både blant kvinner og menn, men noe mer for menn. Da ledigheten sank i løpet av 2010 gikk den imidlertid mer ned for menn enn kvinner. For førstnevnte sank ledigheten fra 8,4 til 7,3 prosent, mens ledigheten for sistnevnte sank fra 6,3 til 6,1 prosent.

Figur 3.2 Registrert ungdomsarbeidsledighet fra 2000 til 2010 i Sverige fordelt på kjønn, prosent av befolkningen.

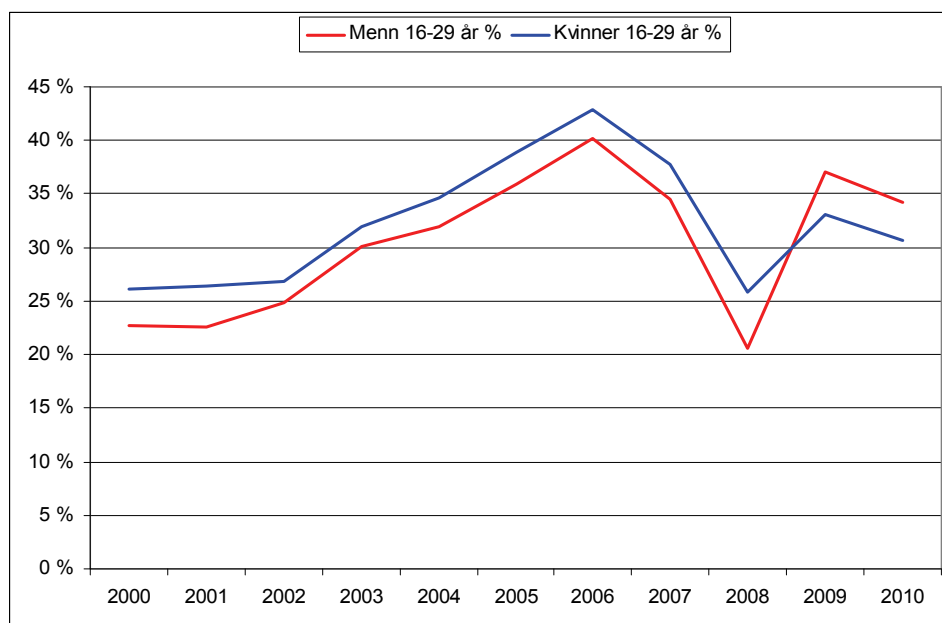


Kilde: Arbetsförmedlingen

Andelen langtidsledige av arbeidsledig ungdom i Sverige har vært høy gjennom hele 00-tallet. I årene mellom 2000 og 2005 fordoblet antallet arbeidsledig ungdom seg og i samme periode tredoblet antallet langtidsledig ungdom seg. I 2006 var drøyt 43 prosent av de unge arbeidsledige langtidsledige. I de kommende årene sank både antallet arbeidsledige og langtidsledige. Da finanskrisen slo innover Sverige høsten 2008 vendte imidlertid trenden fra tidlig 00-tall tilbake og andelen langtidsledige steg igjen. I løpet av 2010 skjedde det en viss innhenting og andelen langtidsledige sank noe.

Gjennom hele perioden har arbeidsledigheten vært høyere blant unge menn enn blant unge kvinner, men fram til 2009 har kvinner i større grad enn menn vært rammet av langtidsledighet (jf. figur 3.3). I forbindelse med finanskrisen endret dette bildet seg. Andel langtidsledige av ledige menn gikk fra 21 prosent i 2008 til 37 prosent ett år seinere. Samtidig steg andelen blant kvinner fra 26 prosent til 33 prosent.

Figur 3.3 Andel langtidsledige av arbeidsledig ungdom i Sverige fordelt på kjønn 2000-2010, prosent



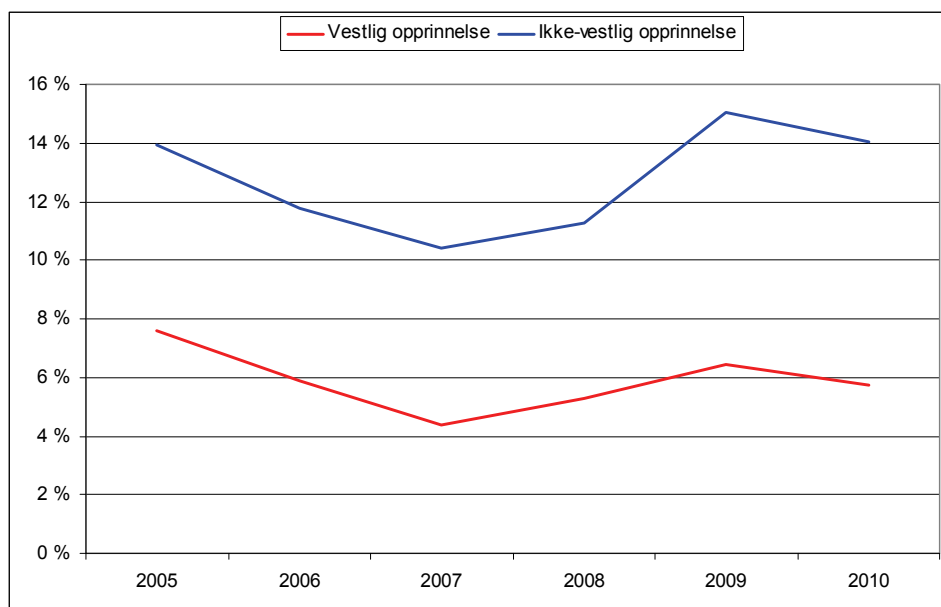
Kilde: Arbetsförmedlingen

En annen sårbar gruppe på arbeidsmarkedet i Sverige er ikke-vestlig ungdom. Arbeidsledigheten blant denne gruppen er langt høyere sammenlignet med ungdom av vestlig opphav. Arbeidsledigheten blant ikke-vestlig ungdom lå på topp i 2009 med 15,1 prosent, også her er arbeidsledigheten størst blant unge ikke-vestlige menn (jf. figur 3.4). Arbeidsledigheten i denne gruppen lå på 16 prosent i 2009.

Gruppen ikke-vestlig ungdom er en heterogen gruppe, hvor ledigheten er svært ulikt fordelt. De to faktorene som spiller størst rolle i forhold til hvem som går ledig er hvor lenge man har oppholdt seg i Sverige og utdanningsnivå. Jo lengre man har oppholdt seg i landet, desto lavere er sannsynligheten for å være arbeidsledig. Blant dem som i 2008 hadde bodd i Sverige i under 4 år lå arbeidsløsheten på hele 22,9 prosent. Dette er fem ganger høyere enn for dem som hadde bodd i Sverige i 30 år eller mer (Statistiska centralbyrån 2008).

Det er også forskjeller i ledighet ut i fra hvilken verdensdel man kommer fra. Arbeidsledigheten er høyest blant personer fra Afrika og Asia og lavest blant personer fra EU25 (ekskludert Norden) (Statistiska centralbyrån 2008).

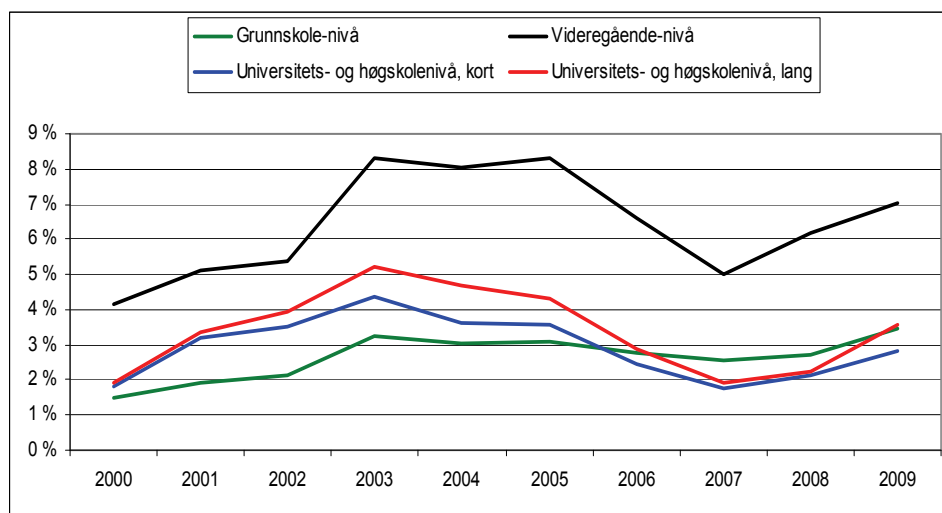
Figur 3.4 Arbeidsledighet blant vestlige og ikke-vestlige innvandrere mellom 16-29 år i Sverige 2005-2010, prosent



Kilde: Arbetsförmedlingen

Utdanning har relativt stor betydning for om man får seg jobb eller ikke. Blant ungdom er andelen arbeidsledige markant høyere blant dem med videregående utdanning enn blant dem med høyere utdanning (jf. figur 3.5). Arbeidsledigheten er også lavere blant dem med grunnskoleutdanning. Dette har sammenheng med at det er få som avslutter sine studier direkte etter grunnskolen, og de fleste velger å fortsette studiene. Andelen arbeidsledige er regnet i forhold til befolkningen uavhengig om man befinner seg på arbeidsmarkedet eller ikke. Hadde andelen arbeidsledige blitt beregnet i forhold til dem som befinner seg på arbeidsmarkedet ville arbeidsledigheten blant de med grunnskoleutdanning vært markant høyere.

Figur 3.5 Ungdomsarbeidsledigheten i Sverige fordelt på utdanning 2000-2009, prosent



Kilde: Arbetsförmedlingen (antall arbeidsledige) og SCB (befolkningstall)

Arbeidsmarkedspolitik og tiltak

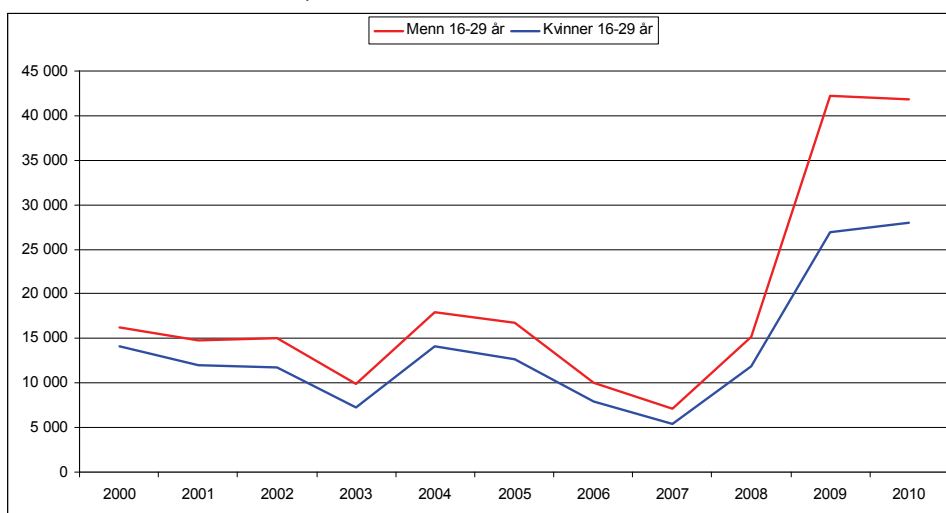
De siste årenes generelle målsetning for den svenske arbeidsmarkedspolitikken har vært å øke de økonomiske insentivene til å jobbe og ansette. Det har blant annet blitt gjort kutt i inntektsskatten (i fire omganger) for sysselsatte innenfor det såkalte jobbskattedefradraget. Totalt har skatten blitt senket med 70 milliarder kroner. I tillegg har regjeringen bestemt at arbeidsledighetsforsikringen skal fungere som en omstillingsforsikring. Dette innebærer blant annet en begrensning i tiden den arbeidsledige kan få kompensasjon, at kompensasjonsnivået blir lavere med tiden og at det ikke lenger går an å begrense, geografisk eller yrkesmessig, hvor man søker jobb.

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. Eksempler på slike tiltak er "nystartsjobb" og senkning av arbeidsgiveravgiften. En annen målsetning handler om å aktivere den enkelte ungdommen gjennom å tilby ulike former for individtilpasset

støtte (Jobbgarantien for ungdom) (Ramböll Management Consulting AB 2010:17f). Disse tiltakene vil vi komme nærmere inn på i den kommende delen av rapporten.

I figur 3.6 kan vi se hvor mange unge menn og kvinner som har vært på arbeidsmarkedstiltak i Sverige de siste 10 årene. På samme måte som for arbeidsledighetstallene, er det ikke veldig store forskjeller mellom kvinner og menn. Vi ser likevel at det i hele perioden har vært flere menn på arbeidsmarkedstiltak enn kvinner. Dette er en naturlig følge av at ledigheten også har vært høyere blant menn i perioden. Fra 2008 øker antall unge på arbeidsmarkedstiltak kraftig, særlig blant menn. Forskjellen fra 2007 til 2009 er slående. I 2007 var det 7 100 menn mellom 16-29 år på arbeidsmarkedstiltak, mens antallet økte til hele 42 200 i 2009 for så å flate ut.

Figur 3.6 Antall unge mellom 16-29 år på arbeidsmarkedstiltak i Sverige fordelt etter kjønn 2000-2010



Kilde: Arbetsförmedlingen

Jobb- og utviklingsgarantien

I 2007 ble tiltaket ”jobb- og utviklingsgarantien” innført. ”Jobb og utviklingsgarantien” retter seg mot dem som har stått utenfor arbeidsmarkedet i lengre tid. Tiltaket er inndelt i tre faser og skal inneholde individuelt utformede planer. Fase en består av jobbsøkeraktiviteter med veiledning, og omfatter inntil 150 dager med aktivitetsstøtte eller utviklingserstatning. Fase

to består for eksempel av arbeidspraksis, arbeidstrening eller utdanning. Aktivitetene under fase to foregår på en arbeidsplass, i utdanningssystemet eller i egen næringsvirksomhet (hvis man får støtte til å starte sin egen bedrift).

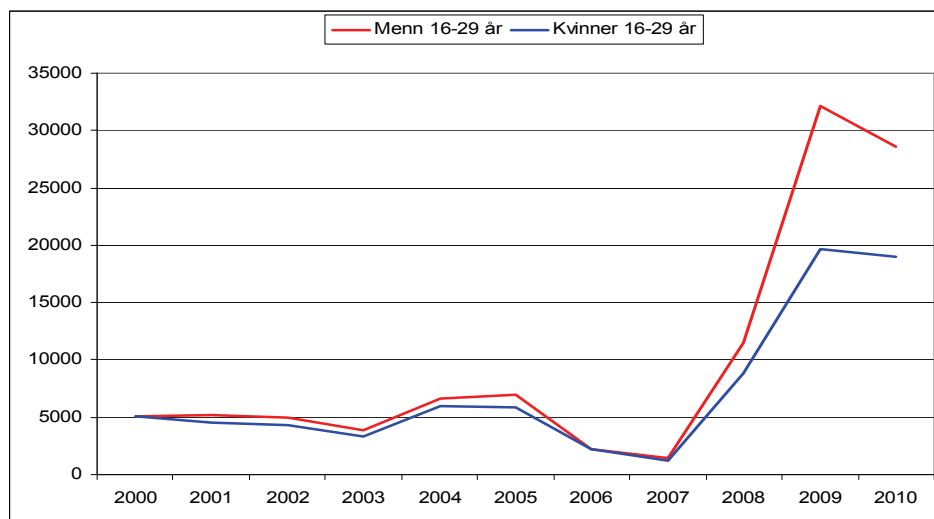
Om man ikke har funnet tilfredsstillende arbeid etter 450 dager i jobb- og utviklingsgarantien, tilbys man sysselsetting hos en arrangør (arbeidsgiver).

Dette utgjør den tredje fasen.

Jobbgaranti for ungdom

Som et ledd i den svenske regjeringens prioriterte satsing mot ungdomsledigheten, startet man i 2007 opp et lignende tiltak som ”jobb- og utviklingsgarantien” for de mellom 16-24 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 i 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 (jf. figur 3.7).

Figur 3.7 Antall personer på arbeidsmarkedstiltak spesielt rettet mot ungdom (16-29 år) i Sverige fordelt etter kjønn 2000-2010



Kilde: Arbetsförmedlingen

Arbetsmarkedsutdanning

”Arbetsmarkedsutdanning” er ulike yrkesinnrettede utdanninger som har til formål å styrke den enkeltes arbeidssøkers muligheter til å komme i arbeid og gjøre det lettere for arbeidsgiverne å få arbeidskraft med riktig kompetanse. Lengden på utdanningen er individuell og er avhengig av arbeidssøkerens bakgrunn og utdanningens art, men bør ikke vare mer enn 6 måneder. For å få delta i en arbeidsmarkedsutdanning skal arbeidssøker ha fylt 25 år. Unge med funksjonshemning og de som tilhører målgruppene for ”innstegsjobb” og ”ansettelsesstøtte for langtidssykemeldte” kan delta selv om personen ikke har fylt 25 år.

Forberedende tiltak

De som behøver grunnleggende kunnskaper før en arbeidsmarkedsutdanning, planlegger å studere på høyskole eller innen voksenopplæringen kan få delta i forberedende tiltak. Forberedende tiltak kan for eksempel bestå av jobbsøkerkurs eller yrkesvalgkurs, tiltak til personer med funksjonshemning som medfører nedsatt arbeidsevne eller utdanning som i hovedsak forbereder for et annet arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsledige kan delta i forberedende tiltak fra og med dagen personen fyller 25 år. Unge med funksjonshemning, og de som tilhører målgruppen for innstegsjobb eller ansettelsesstøtte for langtidssykemeldte, kan henvises selv om personen ikke har fylt 25 år. Tiltaket varer omtrent 6 måneder.

Praksis

Formålet med praksis er å styrke den arbeidssøkendes muligheter til å få arbeid. Praksis retter seg mot arbeidsledige som har fylt 25 år. Unge med nedsatt funksjonsevne, og de som tilhører målgruppen for ”inpassjobb”, kan henvises selv om de er under 25 år. Man kan få praksis på en arbeidsplass for å få yrkesorientering, yrkespraksis, arbeidslivserfaring eller for å beholde og styrke sin yrkeskompetanse. Praksis kan, under veiledning, også fungere som en forberedelse til start av egen næringsvirksomhet. Ordningen kan foregå i inntil 6 måneder.

Støtte til start av næringsvirksomhet

Formålet med støtte til start av egen næringsvirksomhet er å gi personer som ikke får seg jobb, men som likevel har forutsetninger for å starte egen virksomhet, bidrag til egen forsørgelse under oppstarten av virksomheten. For å få støtten må man være arbeidssøkende og ha fylt 25 år. For unge med funksjonshemming, for personer som oppfyller vilkårene for å delta i arbeidslivsintroduksjonen, samt for personer som er innskrevet i ”jobbgarantien for ungdom” er det 20 års grense for å motta støtte. Støtten blir kun gitt til personer som man mener har gode forutsetninger for å drive et eget foretak, og dersom virksomheten blir vurdert å være tilfredsstillende lønnsom og gi varig sysselsetting. Støtten blir gitt i inntil 6 måneder.

Arbeidslivsintroduksjon

”Arbeidslivsintroduksjon” er et nytt program fra og med 2010 som retter seg mot langtidssykemeldte som ikke lenger har rett på sykepengene. Både personer som tidligere har vært i jobb og personer som ikke har vært det, kan delta i programmet. ”Arbeidslivsintroduksjonen” innebærer at Arbeidsformidlingen tilbyr støtte og individuell tilpassede tiltak med målsetting om at man skal komme i jobb. Dette kan innebære at man får hjelp til å håndtere sin nye situasjon, og utvikle sin drivkraft og motivasjonen før man skal begynne å jobbe igjen. Det kan også handle om yrkesveiledning.

Arbeidslivsinnrettet rehabilitering

Arbeidslivsinnrettet rehabilitering er en prosess som gjennom individuell tilpasset støtte skal føre til at arbeidssøkere finner, får og beholder arbeid. I arbeidet med arbeidslivsrettet rehabilitering samarbeider

Arbeidsformidlingen og Forsikringskassen for å sammen bidra til å nå målet om å få flere personer som mottar rehabiliteringsstøtte i arbeid. Innsatsen gjennom denne felles virksomheten er orientert mot at den sykemeldte skal få tilbake arbeidsevnen og få arbeid eller starte på utdanning. Innsatsen omfatter følgende grupper:

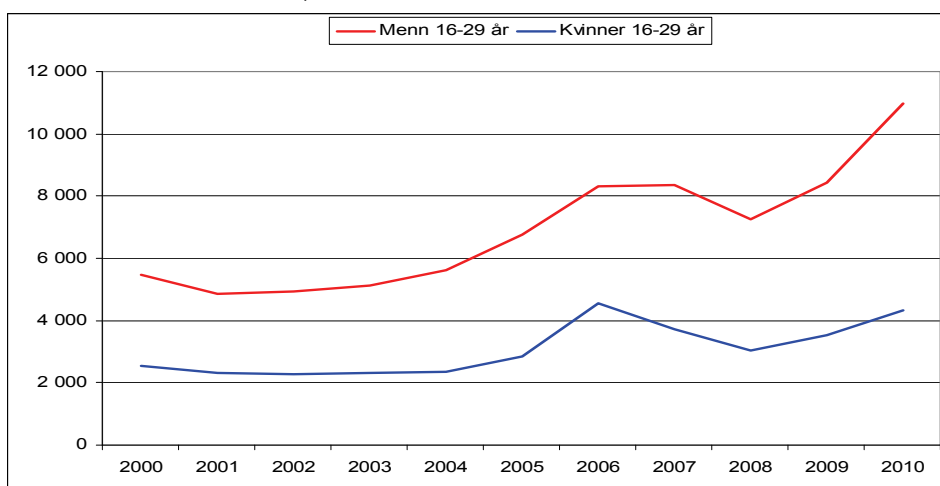
- Arbeidsledige som er sykemeldte
- Arbeidsledig ungdom med aktivitetserstatning
- Ansatte som er sykemeldte eller som har syke- og aktivitetserstatning og ikke kan gå tilbake til sin stilling.

Arbeid med stønad

Noen personer, som funksjonshemmede og innvandrere, har ofte særskilte problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet. For å gjøre det lettere for disse personene å komme seg i arbeid, kan arbeidsgivere som ansetter disse få en viss økonomisk kompensasjon.

Antallet unge i arbeid med stønad har økt gjennom hele perioden og særlig i løpet av de siste årene, blant annet etter at "nystartsjobb" ble innført (jf. figur 3.8). Det er mange flere unge menn enn kvinner som har blitt ansatt med en slik type stønad. I 2008 var det 7 250 menn i arbeid med stønad, mens antallet hadde økt til 10 985 i 2010. I samme periode økte antall kvinner som ble ansatt med denne typen stønad fra 3 042 til 4 331.

Figur 3.8 Antall unge mellom 16-29 år i arbeid med stønad i Sverige fordelt etter kjønn 2000-2010



Kilde: Arbetsförmedlingen

Tiltak for personer med funksjonshemming

For å gi insentiver til arbeidsgivere om å ansette personer med funksjonshindringer (som gir nedsatt arbeidsevne), gis det økonomiske kompensasjoner gjennom lønnsbidrag til de arbeidsgiverne som velger å ansette personer i en slik situasjon. I visse tilfeller kan lønnsbidrag også gis for personer med nedsatt arbeidsevne som allerede er ansatt. De ansatte skal ha lønn og andre fordeler som følger eller er like kollektivavtalene i bransjen. Lønnsbidraget størrelse påvirkes av lønnskostnaden for den ansatte og den ansattes arbeidsevne. Bidraget kan gis for inntil 4 år.

Hvis den funksjonshemmede trenger en mer tilpasset arbeidssituasjon, kan arbeidsformidlingen tilby arbeidskraften til en arbeidsgiver som har behov for kompetansen, men som ikke kan tilby en bra og tilpasset arbeidssituasjon. Personen kan da enten bli ansatt på utviklingsansettelse eller trygghetsansettelse. Utviklingsansettelse har som formål å utvikle personens arbeidsevne og gjelder inntil ett år. En trygghetsansettelse er derimot et mer varig tiltak. Arbeidsgiver kan få kompensasjon for lønnskostnaden for disse personene gjennom lønnsbidrag.

Det kan gis støtte til offentlige arbeidsgivere som legger opp til muligheter for skjermet arbeid. Formålet med dette er å gi visse grupper med funksjonshindringer mulighet til å bli ansatt med utviklende tiltak. På sikt

skal ansettelsen kunne føre til arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. Funksjonshemmede kan også få en skjermet ansettelse gjennom "Samhall" der arbeidet tilpasses etter den ansattes arbeidsevne. "Samhall" er en statlig bedrift som har som oppdrag å skape meningsfulle og utviklende jobber for personer med funksjonsnedsetting som medfører nedsatt arbeidsevne. I "Samhall" arbeider ca 19 000 personer med ulike funksjonsnedsetninger. Ett av målene for bedriften er at ca 5 prosent av medarbeiderne hvert år skal gå videre til å bli ansatt hos en annen arbeidsgiver.

Innpassjobb

Nyankomne innvandrere som har fått oppholdstillatelse i løpet av de siste 36 måneder kan få en "innpassjobb". En "innpassjobb" innebærer en subsidiert ansettelse. Alle arbeidsgivere som ansetter en nyankommen innvandrer kan få 75 prosent av lønnen som bidrag, men maks 750 kroner per dag. For å kvalifisere seg til en "innpassjobb" må innvandreren samtidig delta i utdanningen "svenska for invandrare".

"Ny start"-jobb

"Ny start"-jobb ble innført fra og med 1. januar 2007, og har som mål å få arbeidsgivere til å ansette personer som har stått utenfor arbeidslivet en lengre periode. Personer som har vært arbeidsledig i minst seks måneder eller er nyankommen innvandrer kan få en "Ny start"-jobb. Arbeidsgivere som ansetter personer i disse situasjonene får økonomisk støtte. For personer som er mellom 20 og 25 år får arbeidsgiveren en støtte som tilsvarer arbeidsgiveravgiften. For eldre personer er støtten dobbel så stor som arbeidsgiveravgiften. Eldre personer må ha vært arbeidsledige i minst 12 måneder for å kvalifisere seg. Normalt vil arbeidsgiveren motta støtte like lenge som personen har vært arbeidsledig, eller inntil 5 år. For personer som er mellom 20 og 25 år betales støtten i høyst 12 måneder.

Inntektssikring ved arbeidsledighet

Arbeidsledighetserstatning

Hvis man blir arbeidsledig får man arbeidsledighetserstatning gjennom arbeidsledighetsforsikringen. Erstatningen betales ut i to former, enten som et grunnbeløp eller som en inntektsrelatert erstatning. Sistnevnte utgjør 80 pro-

sent av tidligere inntekt de første 200 erstatningsdager. Hvis man fortsatt er arbeidsledig etter dette, får man erstatning på 70 prosent av tidligere inntekt fra og med dag 201 og frem til dag 300 av erstatningsperioden. Erstatningen har en maksimumsgrense på 680 kr dagen og en minimumsgrense på 320 kr dagen. For å få innteksrelatert erstatning må man ha vært medlem av arbeidsledighetskassen i minst 12 måneder samt oppfylle visse arbeidsvilkår. Dette innebærer at man i løpet av de siste 12 månedene, før man ble arbeidsledig, må ha arbeidet minst 80 timer i måneden i seks måneder, eller minst 480 timer fordelt på seks måneder. Personer som oppfyller arbeidsvilkårene, men ikke medlemsvilkårene, kan få grunnbeløp som erstatning. Da mottar man 320 kroner dagen. Man må være fylt 20 år for å kunne motta denne erstatningen. I arbeidsledighetsforsikringen inngår det 7 karensdager.

Erstatning ved arbeidsmarkedstiltak

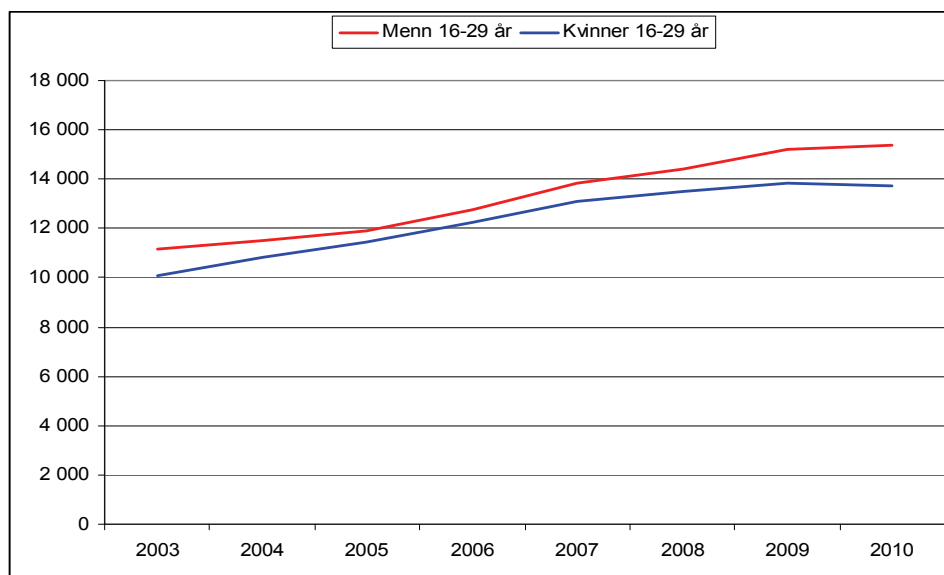
De som deltar på arbeidsmarkedstiltak kan få aktivitetsstønad. Personer som har rett på erstatning fra arbeidsledighetskassen (a-kassen) vil få aktivitetsstønad som tilsvarer 223 kroner per dag. Ungdommer under 25 år som ikke oppfyller kravene for å motta erstatning fra a-kassen har likevel rett på utviklingserstatning. De som har fullført videregående har rett på 136 kroner dagen, mens personer som er under 20 år og ikke har fullført videregående har rett på 48 kroner dagen.

Andre ytelser

”Aktivitetserstatning”

”Aktivitetserstatning” er en stønad for personer mellom 19 og 29 år som ikke kan arbeide på grunn av sykdom eller annen funksjonsnedsetning. Erstatningen ble innført i 2003 og erstattet førtidspensjon. I motsetning til førtidspensjon er imidlertid aktivitetserstatningen tidsbegrenset. For å få ”aktivitetserstatning” skal arbeidsevnen være nedsatt med minst en fjerdedel i minst ett år. Den nedsatte arbeidsevnen skal gjelde alt arbeid på hele arbeidsmarkedet. Under ”aktivitetserstatning” skal man så snart som mulig delta i arbeidsrettet rehabiliteringstiltak, for eksempel arbeidstrening eller utdanning. Personer med ”aktivitetserstatning” kan også delta i ulike aktiviteter som støtter personens utvikling og påvirker sykdommen eller funksjonsnedsettelsen på en positiv måte.

Figur 3.9 Antallet unge mellom 16-29 år med syke- og aktivitetserstatning i Sverige fordelt på kjønn 2000-2010



Kilde: Försäkringskassan

Siden aktivitetserstatningen ble innført i 2003 har antallet personer med denne type erstatning økt hvert år (jf. figur 3.9). Det er omtrent like mange unge kvinner og unge menn som mottar aktivitetserstatning, men mennene ligger noe over. Videre ser vi at det har vært en jevn økning i antallet som mottar erstatningen siden 2003.

Økonomisk bistand

”Økonomisk bistand” er tenkt å fungere som et siste sikkerhetsnett for personer som har midlertidige økonomiske problemer. Støtten administreres av kommunen, og skal garantere et rimelig livsopphold. Hjelpen skal også utformes slik at man skal kunne klare seg selv i fremtiden. Det vil si at den skal forsterke den enkeltes mulighet til å leve et selvstendig liv.

Når man søker om økonomisk bistand gjør sosialtjenesten en individuell behovsprøving. Det legges opp til at mennesker i første omgang skal ta ansvar for eget liv. Det innebærer at man må forsøke å forsørge seg selv før man har rett på bistand. Personer som er arbeidsføre må søke arbeid.

I prinsippet har man ikke rett til økonomisk bistand om man har penger i banken eller andre tilganger. Det betyr også at man i første omgang skal sø-

ke de generelle anmodninger og erstatninger som man kan få, som for eksempel bostøtte og foreldrepenger. Til flyktninger og andre innvandrere kan kommunen velge å betale ut ”introduksjonserstatning”, i stedet for økonomisk bistand. De som får ”introduksjonserstatning” skal delta i et introduksjonsprogram og følge en introduksjonsplan. Introduksjonsplanen blir bestemt av kommunen i samråd med hvert enkelt individ. Tanken er at ”introduksjonserstatningen” skal være et forenklet alternativ til økonomisk bistand både når det gjelder beløp og behovsprøving.

For at nyankomne innvandrere raskere skal komme inn på arbeidsmarkedet, innførte man i slutten av 2010 en etableringsreform. Med denne reformen tar arbeidsformidlingen over samordningsansvaret for ”introduksjonserstatning” fra kommunene. Man ønsker således å oppnå en raskere etablering gjennom å forsterke insentivene til å ta arbeid og delta i arbeidsforberedende tiltak.

Kapitel 4

Island

Selv om aktiviteten i mange bedrifter gikk nedover fra begynnelsen av 2008, var det først når de islandske bankene, høsten 2008, kollapset at man kunne snakke om en oppbremsning av hele den islandske økonomien, spesielt innenfor byggenæringen. Mange innenfor byggenæringen 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, produksjon knyttet til byggenæringen og utleiery av eiendom.

Fra sommeren 2008 til våren 2009 økte arbeidsledigheten på Island fra 1,2 prosent til 9 prosent. Arbeidsledigheten økte mest blant unge, i og med at de unge var mer utsatt på grunn av kortere oppsigelsesfrister og mindre jobberfaring. Relativt sett økte ledigheten mest blant håndverkere i disse månedene på grunn av kollapsen innenfor byggenæringen. De med grunnskoleutdannelse, studenteksamen eller handelseksamen ble i større grad ledige sammenlignet med dem med spesial- og universitetsutdannelse. Arbeidsledigheten blant utenlandske statsborgere vokste kraftig de første månedene etter den økonomiske kollapsen siden disse utgjorde en stor del av arbeidskraften innenfor byggenæringen og i andre bedrifter som ble særlig påvirket av finanskrisen.

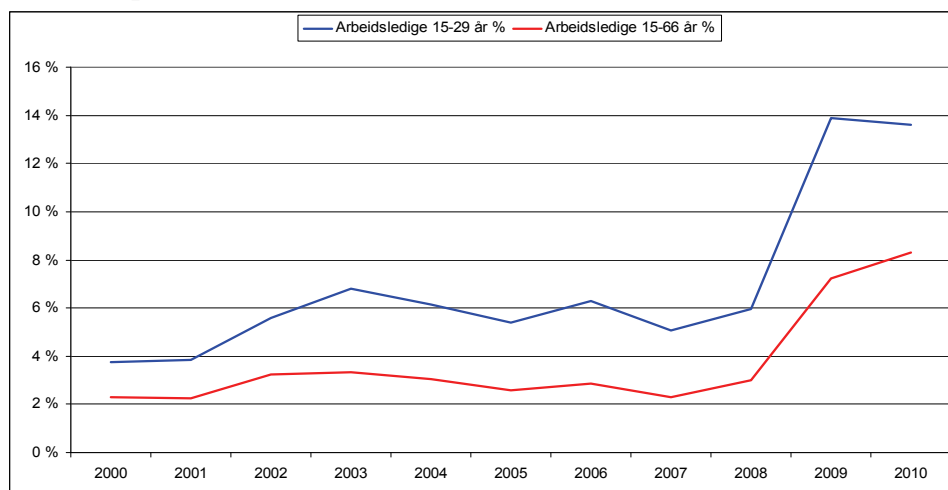
De islandske myndighetene reagerte på den stigende arbeidsledigheten på flere måter. Høsten 2008 ble reglene for mottak av dagpenger for personer med deltidsarbeid "løsnet opp". Selvtendig næringsdrivende fikk da rett på arbeidsledighetspenger selv om deres virksomhet ikke var avvirket. Videre opprettet myndighetene særskilte tiltak for unge arbeidsledige for å få dem over i jobb eller utdannelse, og studenter ble garantert jobb i feriene. I seinere tid er det blitt lagt stor vekt på tiltak ovenfor langtidsledige.

I de 2,5 årene som har gått siden den økonomiske kollapsen har arbeidsledigheten generelt fortsatt å øke, mens ledigheten blant de unge sank noe i løpet av vinteren 2009/2010. Det er særlig blant de eldste at ledigheten har økt. Dette henger sammen med økning i antall langtidsledige i den eldste aldersgruppen. Langtidsledighet er generelt et problem i samtlige aldersgrupper på Island og bekjempelse av dette er høyt prioritert.

Ungdomsarbeidsledigheten på Island

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. Vi ser at ledigheten generelt og ungdomsledigheten spesielt økte kraftig fra 2008 (jf. figur 4.1). I 2009 var arbeidsledigheten blant unge islendirer på hele 13,9 prosent, mens vi ser at den tidligere lå på mellom 3,8 og 6,8 prosent. Ledigheten i befolkningen generelt lå på topp i 2010 med 8,3 prosent. Ledigheten sank imidlertid fortere blant de unge enn i befolkningen generelt sommeren 2009. Endringene i arbeidsledigheten har altså vært størst blant de unge de siste årene.

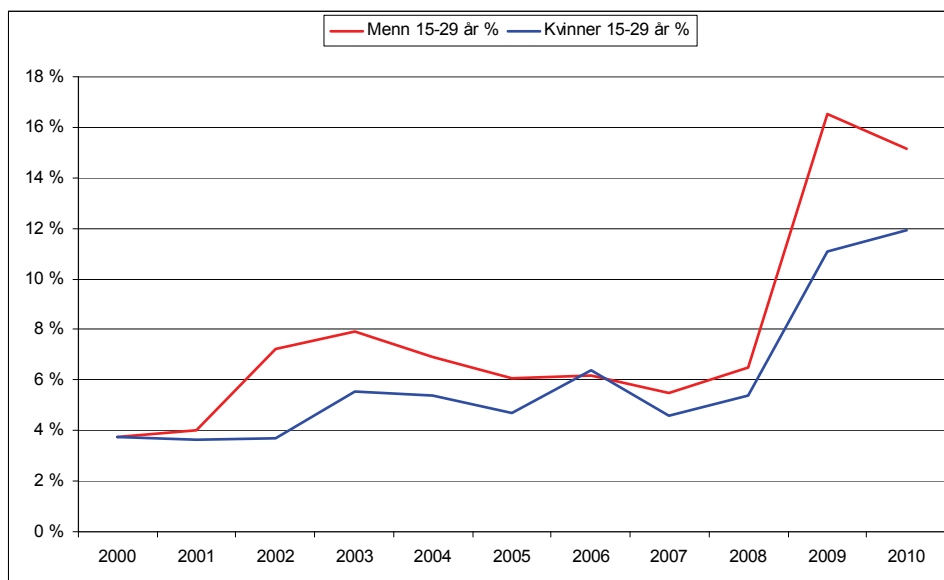
Figur 4.1 Ungdomsarbeidsledighet (15-29 år) på Island sammenlignet med ledigheten i den 15-66 år gamle befolkningen 2000-2010, prosent av arbeidsstyrken



Kilde: AKU

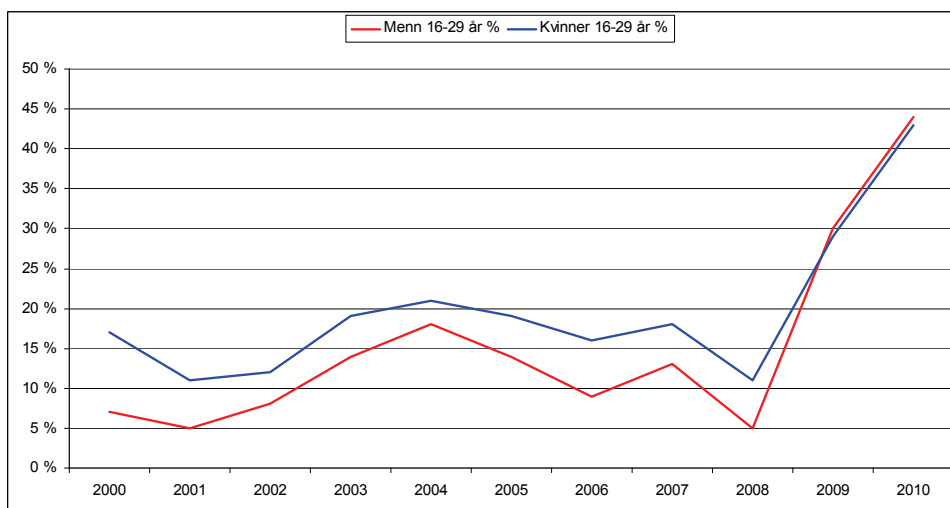
På samme måte som i de andre nordiske landene vi har sett på hittil, er ungdomsarbeidsledigheten på Island større blant unge menn enn blant unge kvinner (jf. figur 4.2). I 2009 lå arbeidsledigheten blant menn i aldersgruppen 16-29 år på 16,5 prosent, mens den for kvinner i samme aldersgruppe lå på 11,1 prosent. Året før lå ledigheten på henholdsvis 6,5 og 5,4 prosent. Igjen ser vi at finanskrisen førte med seg en dramatisk utvikling for det islandske arbeidsmarkedet.

Figur 4.2 Ungdomsledigheten (15-29 år) på Island fordelt etter kjønn 2000-2010, prosent av arbeidsstyrken



Kilde: AKU

Figur 4.3 Andel langtidsledige av de arbeidsledige i aldersgruppen 16-29 år, Island 2000-2010, prosent



Kilde: Arbeidsdirektoratet

I løpet av de siste 10 årene har langtidsledighet på Island vært et større problem blant kvinner enn menn. Blant unge kvinner har andelen langtidsledige av de ledige ligget på mellom 10 og 20 prosent, mens andelen blant unge menn har ligget mellom 5 og 15 prosent. Fra og med 2008 økte andelen langtidsledige kraftig både blant menn og kvinner. I 2010 var andelen i underkant av 45 prosent for begge kjønn.

Arbeidsmarkedstiltak på Island

Det finnes en rekke arbeidsmarkedstiltak på Island som skal bedre den enkeltes mulighet til å komme i arbeid gjennom kvalifisering og arbeidstrening. Disse kan blant annet benyttes av ungdom, men er ikke skreddersydd for ungdom. Arbeidsmarkedstiltak gis på bakgrunn av en individuell vurdering av den enkeltes behov for tiltak for å komme i arbeid. Her kan det blant annet nevnes arbeidstreningkontrakter og midlertidig sysselsetting (blant annet med lønnstilskudd), hvor målet er at tiltakene skal medføre videre sysselsetting i firmaet, studiemuligheter, yrkesrettet rehabilitering og utvikling av egne forretningsideer (opprettelse av virksomhet der sannsynligvis vil skaffe vedkommende fremtidig jobb).

Utvikling av nye tiltak på grunn av å økende arbeidsledighet

Etter bankkrisen og den økonomiske kollapsen i Island i oktober 2008 har arbeidsledigheten steget mye og nådd rekordhøyder. Langtidsarbeidsledigheten er, som vi har sett, nå mer uttalt enn noen sinne før, ikke minst blant ungdom. For å forebygge langvarige sosiale og helsemessige konsekvenser av dette er det blitt utviklet et bredt utvalg av nye tiltak for ungdom.

Sosialdepartementet (nå Velferdsdepartementet) satte sammen en spesiell styringsgruppe som skulle komme med forslag til hvordan man skulle bekjempe ungdomsledigheten. Styringsgruppen kartla situasjonen i landet med hensyn til unge arbeidsledige, blant annet ut i fra erfaringer fra Finland under lignende forhold. 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".

Tabell 4.1 Antall unge mellom 16-29 år på ulike arbeidsmarkedstiltak på Island 2000-2010¹

År	Tiltak			
	Total	Informasjon veiledning og oppfølging	Opplæring og utdanning	Arbeidspraksis
2000	240	.	.	.
2001	360	.	.	.
2002	680	.	.	.
2003	1 627	.	.	.
2005	1 431	.	.	.
2005	-	.	.	.
2006	-	.	.	.
2007	-	.	.	.
2008	-	.	.	.
2009	2 577	815	1 256	506
2010	5 908	1 794	3 788	326

1 Det finnes ikke pålitelig data for perioden 2005-2008.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

På Island var arbeidsledigheten blant ungdom lav før høsten 2008. I 2008 økte ungdomsledigheten betydelig og det ble bestemt at man skulle utvikle et bredt utvalg av nye tiltak for ungdom. Tabell 4.1 viser antall deltaker på ulike arbeidsmarkedstiltak på Island. Noen unge kan delta på flere tiltak samtidig. Antall individer på tiltak er derfor noe lavere enn totalsummen som vises i venstre kolonne. Andelen unge av alle som deltar på tiltak har økt fra 30 prosent i år 2000 til 46 prosent i 2010.

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 16-24 år til å ta utdanning eller arbeid. Tiltaket er et paraplyprogram der deltakerne kan velge mer spesifikke aktiviteter. Målet er at personer i alderen 16-24 år innen 3 måneder som arbeidsledig skal tilbys jobb, arbeidstrening, studiemuligheter eller deltagelse i andre relevante aktiviteter. Deltakerne vil få en presentasjon av aktuelle tilbud om tiltak og oppgaver de kan velge, og vil sammen med en veileder fra Vinnumálastofnun 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 Vinnumálastofnun 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 de tiltakene som tilbys mister arbeidsledighetsstønden.

Fjölsmiðjan

Fjölsmiðjan er et arbeidstrening- og produksjonssenter for ungdom i alderen 16-24 år som har gitt opp studier og ikke har fått fotfeste på arbeidsmarkedet. Ulike arbeidstrening- og utdannelsesstilbud tar sikte på å øke mulighetene for deltagelse på det vanlige arbeidsmarkedet eller i videre utdanning. Arbeidet lønnes med et arbeidstrening- og utdannelsesstipendiat. Ideologien baseres på de danske produksjonsskolene. Arbeidstreningen består blant annet av rengjøring av biler, matlaging, reparasjoner av elektrisk utstyr, snekkerarbeid og trykkarbeid. Ved siden av arbeidet tilbys generell undervisning for å øke kunnskap og selvtillit.

Inntektssikring ved arbeidsledighet

Arbeidsledighetsstønad

Formålet med den islandske arbeidsledighetsstønden er å sikre arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som har mistet sin tidligere jobb tidsbegrenset økonomisk stønad, mens de søker arbeid. Stønden er en delvis erstatning for tapt arbeidsinntekt. Vilkårene for å ha rett til arbeidsledighetsstønad er at den arbeidsledige har meldt seg som arbeids- og stønadssøker hos Vinnumálastofnun (Arbeidsdirektoratet). For å motta full arbeidsledighetsstønad må man ha hatt full lønn i 12 av de siste 24 måneder. Lavere arbeidsinntekt i løpet av samme periode gir rett til arbeidsledighetsstønad i forhold til gjennomsnittlig opptjening og arbeidsinntekt i minst 3 måneder i løpet av de siste 12 måneder.

En forskjell mellom Island og mange naboland er at islandsk ungdom, på grunn av uvanlig høy arbeidsdeltagelse, ofte har opparbeidet seg rettigheter til betydelig arbeidsledighetsstønad.

Tilleggsstønad til arbeidsledige

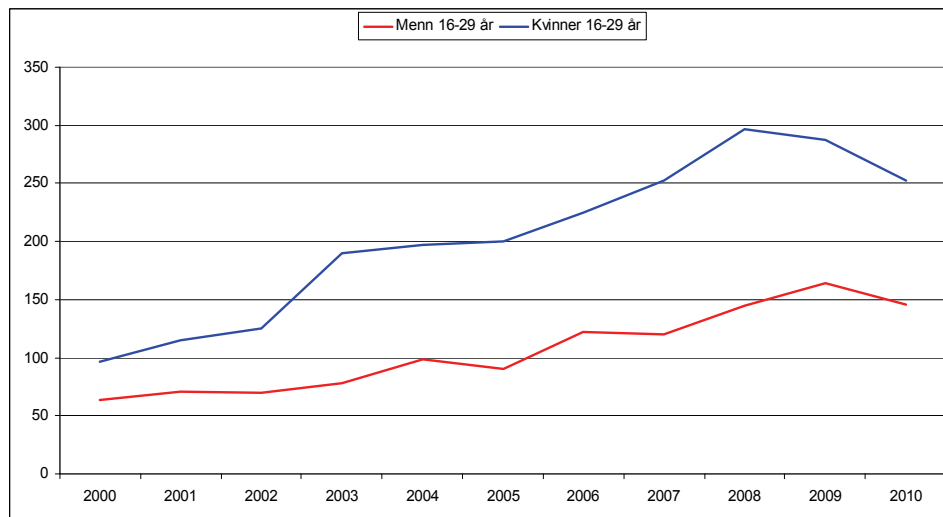
Arbeidsledige har rett til enkelte økonomiske ytelser. Det kan gis tilleggsstønad til dekning av ekstraavgifter i form av flyttestønad, hvis en arbeidsledig må flytte til en annen del av landet for å få arbeid. Hvis en arbeidsledig deltar i et studietilbud som ikke er blant de tilbud Vinnumálastofnun (Arbeidsdirektoratet) betaler for, men som likevel er anerkjent av Vinnumálastofnun, kan det gis studiestønad. De som har vært arbeidsledige i minst 6 måneder betaler samme andel i helsetjenester som alderdoms- og førtidspensjonister.

Andre ytelser

Rehabiliteringspensjon

Rehabiliteringspensjon bevilges av Tryggingastofnun ríkisins (Statens sosialforsikrings administrasjon). Rehabiliteringspensjon har samme sum som førtidspensjon. De samme reglene gjelder stort sett for den som får førtidspensjon, med unntak av at rehabiliteringspensjonen kun bevilges i kortere perioder. Tidligere var det bare tillatt å bevilge rehabiliteringspensjon i totalt 18 måneder. Fra 1. januar 2010 har det, under spesielle omstendigheter, vært mulig og fått bevilget rehabiliteringspensjon i opptil 36 måneder. Rehabiliteringspensjon kan bevilges når det (1) er uklart i hvor stor grad arbeidsevne vil bli redusert på grunn av sykdom eller som følge av en ulykke, (2) det foreligger en tilfredsstillende rehabiliteringsplan som tar sikte på at personen skal komme tilbake til arbeid og (3) nærmere spesifiserte muligheter for forsørgelse er uttømt. Bevilgning av rehabiliteringspensjon er således en støtteordning for aktiv rehabilitering, og ikke en bekreftelse av uførhet. Hvis den som får bevilget rehabiliteringspensjon ikke følger rehabiliteringsplanen, kan rehabiliteringspensjonen trekkes tilbake. Planen er at dette skal være med på å motivere mottakeren til å stå for sin del av rehabiliteringsplanen.

Figur 4.4 Antall unge (16-29 år) mottakere av rehabiliteringsytelser på Island 2000-2010



Kilde: Trygdeetaten

Antall unge på rehabiliteringsytelser på Island har økt jevnt siden 2000. Vi ser at det var langt flere unge kvinner enn unge menn som mottok slike ytelser i perioden. I 2000 var det 96 kvinner i aldersgruppen 16-29 år som var mottakere av rehabiliteringsytelser, mens antallet hadde økt til 287 i 2009. I samme periode gikk antall menn i samme aldersgruppe som mottok rehabiliteringsytelser fra henholdsvis 64 til 164. Økningen vi observerer skjedde ikke bare blant de unge i den islandske befolkningen, men også i befolkningen generelt. Noe av forklaringen på hvorfor vi ser en slik økning kan ha sammenheng med at rehabiliteringspensjon er en mye gunstigere økonomisk ordning enn sosialforsikringens sykelønnsordning, arbeidsledighetsbidraget eller kommunal økonomisk bistand. At det er skjedd en nedgang fra 2009 til 2010 kan trolig knyttes til at det er skjedd en innskjerping i bevilgningen av rehabiliteringspensjon.

Førtidspensjon

Førtidspensjon (uførepensjon), basert på nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller handikapp, bevilges av Tryggingastofnun ríkisins (Statens sosialforsikrings administrasjon). En tilleggspensjon bevilges av lønnmottakerens pensjonsfond. Hvis det er en viss sannsynlighet for at vedkommende kan komme tilbake til arbeid bevilges en tidsbegrenset førtidspensjon (1-5 år),

men ellers bevilges en varig førtidspensjon. Denne er betinget av at vedkommende har vært i regelmessig arbeid og av medisinske grunner ikke lenger kan utføre dette arbeid. De første tre årene vurderes arbeidsuførheten ut i fra personens spesifikke yrke, men etter det generelt.

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en del av samfunnets økonomiske sikkerhetsnett og skal sikre livsopphold for mennesker som av ulike årsaker ikke er i stand til å forsørge seg selv. Økonomisk sosialhjelp kan være en inntektssikrer for unge sårbare grupper som ikke kvalifiserer for sosialforsikringsytelser eller som mangler arbeid. Denne typen økonomisk bistand ytes ikke før andre muligheter er prøvd ut. Ytelsen er en kommunalt administrert, og

i Island bestemmer de enkelte kommunene selv hvor mye sosialhjelpens individuelle ytelser utgjør, og videre hvordan de skal definere minimumsinntekten ytelsene regnes ut fra. Sosial- og sosialforsikringsdepartementet har publisert en veiledning for hvordan kommunene skal håndtere dette. De fleste kommunene følger denne.

Økonomisk stønad er en skjønsmessig ytelse som tildeles etter en individuell behovsprøving. Sosialtjenesten skal foreta en konkret vurdering av hvilke utgifter som er nødvendig for å sikre søkeren et forsvarlig livsopphold.

Kvennasmiðjan

Kvennasmiðjan ble etablert i april 2001. Den er et samarbeidsprosjekt mellom Velferðarsvið Reykjavíkurborgar (Sosialkontoret i Reykjavik) og Tryggingastofnun ríkisins (Statens sosialforsikringsadministrasjon). Kvennasmiðjan er et rehabiliteringstiltak for enslige mødre som har hatt problemer med å få fotfeste på arbeidsmarkedet og/eller i skole på grunn av helsemessige og/eller sosiale problemer. Målet med dette programmet er å øke deltakernes livskvalitet, samt å gi støtte for yrkesaktivitet eller videre studier etter avsluttet rehabilitering. Rehabiliteringsprogrammet består av selvstyrkende, praktisk og skapende virksomhet i løpet av en periode på 18 måneder. Programmet tar blant annet sikte på å øke deltakernes muligheter på det ordinære arbeidsmarked og til å få bedre kontroll på sin økonomiske situasjon. Studiene kan gi poeng i videregående skole. Til slutt får deltakerne kurs med praktisk veiledning i å søke jobb eller å studere videre. Deltagerne får rehabiliteringspensjon fra Tryggingastofnun, mens Velferðarsvið Reykjavíkurborgar betaler for utdanningen.

Kapitel 5

Danmark

I Danmark var finanskrisen, på samme måte som i mange andre land, med på å skape uro på arbeidsmarkedet og påvirket i høy grad den danske arbeidsmarkedsmodellen – ”flexicuritymodellen”. Den økonomiske krisen bidro til, at det siden 2008, har vært en stigning i antall arbeidsledige under 30 år. Et av arbeidsministerens mål er derfor å redusere antall unge ledige under 30 år så mye som mulig. For å motvirke finanskrisen og stabilisere finanssektoren grep 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 – ”flexicuritymodellen” – spiller en viktig rolle i samfunnets tilpasning til de endrede markedsvilkårene. Modellen 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 ansettelser av nye medarbeidere. Videre kan bedriftene raske tilpasse seg endrede markedsvilkår, noe som var med på å gjøre arbeidsmarkedet mer fleksibelt under finanskrisen.

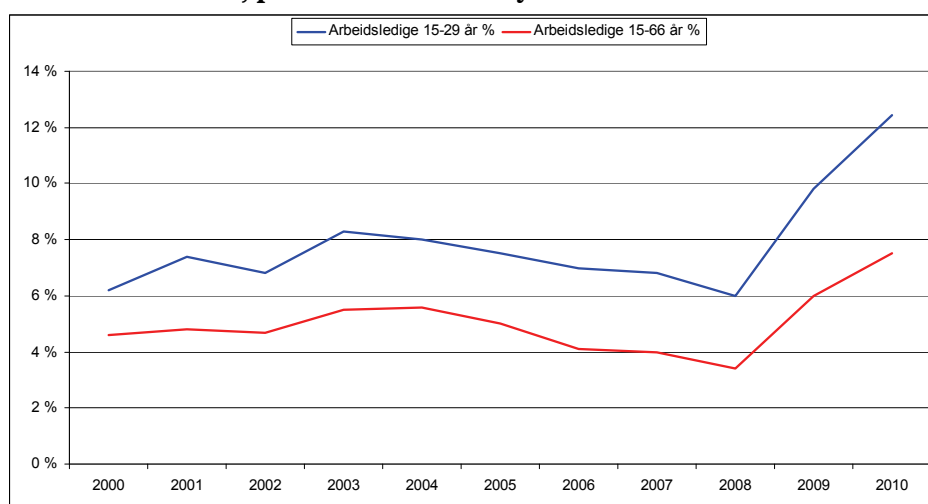
Modellens andre del – det sosiale sikkerhetsnett – omfatter en rekke sosiale ytelser deriblant ”arbeidsledighetsunderstøttelse” og ”kontanthjelp”. De relativt høye satsene som den enkelte lønsmottaker mottar, gir en økonomisk sikkerhet ved jobbskifte. Dette medfører trolig at arbeidstakerne er mer villig 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. Personer som mottar dagpenger, kontant- eller starthjelp har både rett og plikt på en regelmessig samtale med jobbsenteret, samt å ta imot tilbud om aktivering.

Ungdomsledighet i Danmark

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. Selv om arbeidsledigheten i Danmark generelt er lav, er det også her stor forskjell i ledighet mellom ungdom og den samlede befolkningen. I de andre nordiske landene flatet ledigheten ut i 2009, mens den fortsatte å øke i Danmark.

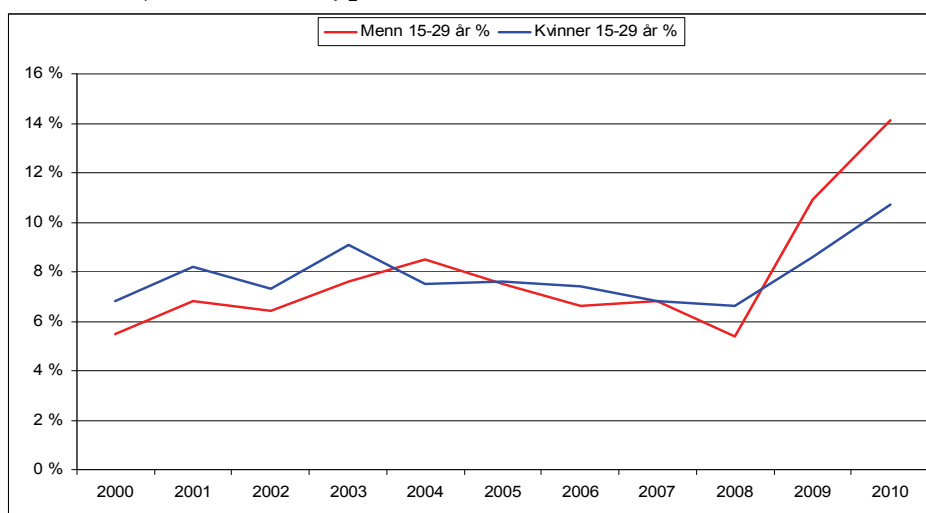
Figur 5.1 Registrert ungdomsarbeidsledighet (15-29 år) i Danmark sammenlignet med ledigheten i den 15-66 år gamle befolkningen 2000-2010, prosent av arbeidsstyrken



Kilde: AKU, Danmarks Statistik

Ungdomsledigheten har vært relativt likt fordelt mellom kjønnene i Danmark (jf. figur 5.2). I mesteparten av perioden fra 2000 til 2008 har ledigheten vært litt høyere blant kvinner enn blant menn. Vi ser imidlertid at dette bildet endret seg med finanskrisen. Ledigheten blant unge menn gikk fra 5,4 prosent i 2008 til 14 prosent i 2010. Arbeidsledigheten blant unge kvinner gikk også opp i samme periode, fra 6,7 prosent til 11 prosent. På samme måte som i de andre nordiske landene rammet altså finanskrisen mennene hardest.

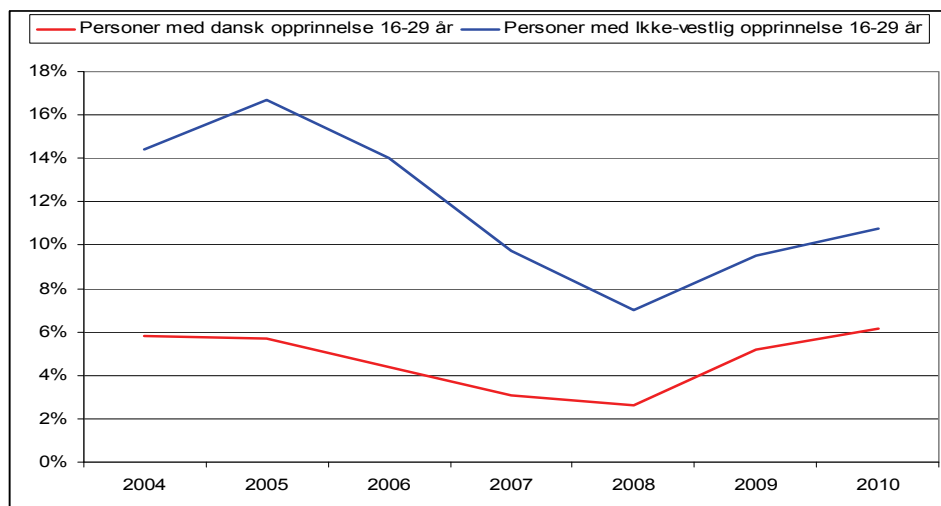
Figur 5.2 Ungdomsarbeidsledigheten (15-29 år) i Danmark fordelt på kjønn 2000-2010, prosent



Kilde: AKU, Danmarks Statistik

I Danmark har det vært stor forskjell i arbeidsledigheten blant unge med ikke-vestlig bakgrunn sammenlignet med unge med dansk bakgrunn (jf. figur 5.3). I 2004 var ledigheten blant unge i Danmark svært høy. Ledigheten blant unge ikke-vestlige lå da på 14 prosent, mens den blant vestlig ungdom bare lå på 5,8 prosent. Her ser vi altså at det er en betydelig forskjell mellom gruppene. Denne forskjellen økte frem til 2005, men deretter har forskjellen i arbeidsledighet på tvers av etnisitet avtatt mye. Dette skyldes en stor suksess med at få ikke-vestlige unge i jobb, samtidig som denne gruppen ikke ble hardere rammet av finanskrisen enn unge med dansk bakgrunn.

Figur 5.3 Registrert arbeidsledighet blant danskfødte og ikke-vestlige unge (16-29 år) i Danmark 2004-2010, prosent

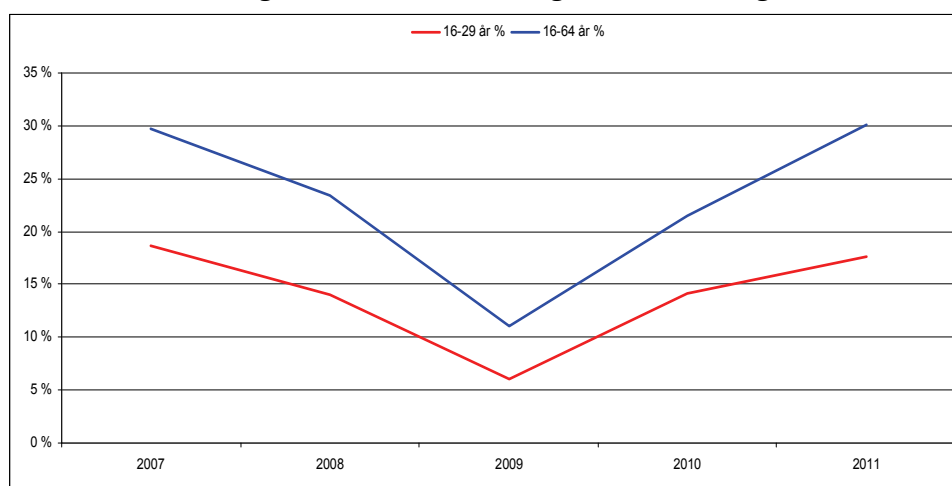


Kilde: Jobindsats.dk

I mars 2011 utgjorde langtidsledigheten¹ blant de unge 17,6 prosent av de ledige mellom 16 og 29 år mot 6,0 prosent i 2008, se figur 5.4. For befolkningen som helhet var samme tall hhv. 30 prosent i mars 2011 og 11 prosent i mars 2008. Selv om langtidsledigheten har steget de seneste 3 årene, er den fortsatt på et lavt nivå, spesielt når det sammenlignes med nivåene fra starten av 1990-tallet.

¹ Langtidsledig er definert ved at man skal ha vært ledig minst 80 prosent av tiden det siste året. Statistikken viser langtidsledighet for mars måned det gitte år.

Figur 5.4 Andel langtidsledige av arbeidsledig ungdom i Danmark sammenlignet med den 16-64 år gamle befolkningen 2007-2011



Kilde: Jobinsats

Arbeidsmarkedspolitikken i Danmark

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 it-redskaper. Fire arbeidsregioner følger opp resultatene av arbeidsinnsatsen til 91 jobbsentra i Danmark. Det foregår en systematisk dialog mellom arbeidsregionene og jobbsentrene.

Danske myndigheter legger, gjennom den danske arbeidsmarkedspolitikken, vekt på å gjøre en innsats for sårbare grupper på arbeidsmarkedet. Innsatsen skjer gjennom de lokale jobbsentrene og er rammesatt av ”*Lov om en aktiv beskæftigelsesinnsats*”. Tiltak etter denne loven er som hovedregel lik for alle ledige, uansett alder, utdanningsnivå, etnisitet eller eventuelle problemer

ut over å være arbeidsledig (herunder problemer som kan karakterisere personen som sårbar). Selv om lovgivningen og innsatsen som sådan ikke er målrettet mot sårbare personer eller unge, tjener tiltakene også ledige som har vanskeligheter med å finne seg eller beholde en jobb. Tiltakene gir mulighet for en individuell, fleksibel og tett kontakt og oppfølging som støtter hver enkelt med overgang til arbeid.

Siden 2007 har et av arbeidsministerens 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 blant annet:

- Aktive tilbud for unge ned til 15 år. 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.
- Lese- og skrivetest og lese- og skrivekurs: Dette tilbudet skal gi unge med svake forutsetninger for å delta i utdanning og jobb.
- Bedre koordinering mellom myndighetene: Koordineringen skal sikre bedre datautveksling, slik at de unge ikke "forsvinner" mellom de ulike myndighetene.
- Strakstilbud til 18- og 19-åringer: Jobbsentrene skal gi målgruppen et tidlig og intensivt tilbud.
- Mentorstøtte: Hvis det vurderes at den unge har bruk for ekstra støtte for å komme i gang med utdanning, kan jobbsentrene tilby mentorstøtte.
- Opprettelse av "National Unge-enhed": I regi av arbeidsforvaltningen skal det etableres en Ungdomsenhet. Enheten skal støtte jobbsentrenes tilrettelegging av innsatsen mot unge, hvor det skal fokuseres på veien til utdanning.

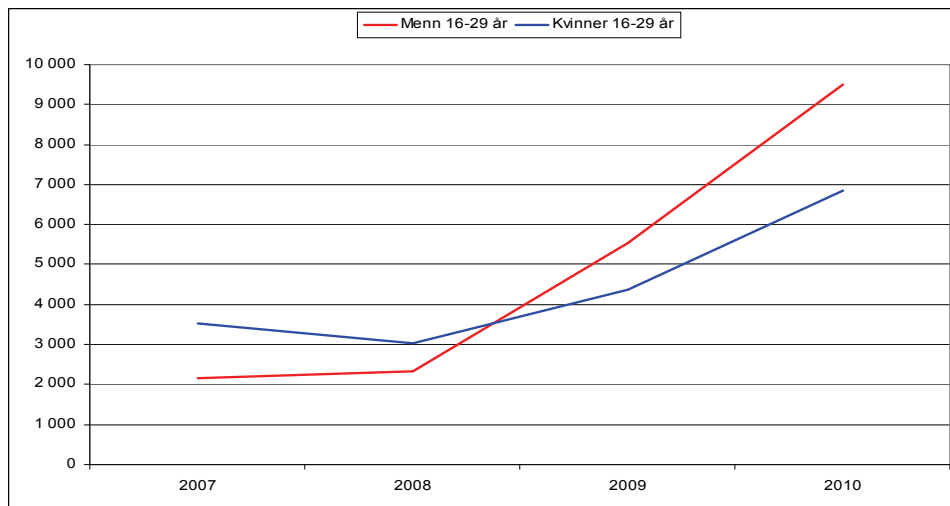
Rett og plikt til tilbud

Dagpengemottakere under 30 år har innen 13 uker med *sammenlagt* ledighet rett og plikt til å begynne på et av følgende tilbud: "Veiledning og oppkvalifisering", "virksomhetspraktik" eller "ansettelse med lønnstilskudd". Hver gang en person har mottatt dagpenger i sammenlagt 6 måneder, har (som hovedregel) vedkommende rett og plikt til å begynne på et nytt tilbud. Det første tilbudet skal ha en varighet på minst 6 måneder. Det samme regelverket gjelder for personer under 30 år som mottar kontant- og starthjelp. Man må imidlertid ha mottatt kontant- eller starthjelp i en *sammenhengende* periode på 13 uker for å ha rett på det første tilbudet, og i en sammenhengende periode på 6 måneder for å ha rett på det etterfølgende tilbudet (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, §§ 84-85, 89, 91a, 92 og 96).

Arbeidsmarkedstiltak

I figur 5.5 kan vi se hvor mange menn og kvinner i aldersgruppen fra 16-29 år som har vært på arbeidsmarkedstiltak i Danmark de siste fire årene. Kurven følger kurven for ledighet (se figur 5.2). Det var flest unge kvinner på arbeidsmarkedstiltak frem til 2008. I 2010 er det imidlertid langt flere menn enn kvinner på denne typen tiltak. Fra 2008 til 2010 økte antall unge menn på arbeidsmarkedstiltak fra 2 300 til 9 500. I samme periode gikk AKU-ledigheten blant unge menn opp fra 5,4 til 14,1 prosent. Andelen kvinner på arbeidsmarkedstiltak gikk også opp fra 3 000 i 2008 til 6 900 i 2010. AKU-ledigheten blant unge kvinner økte i samme periode fra 6,7 til 10,7 prosent.

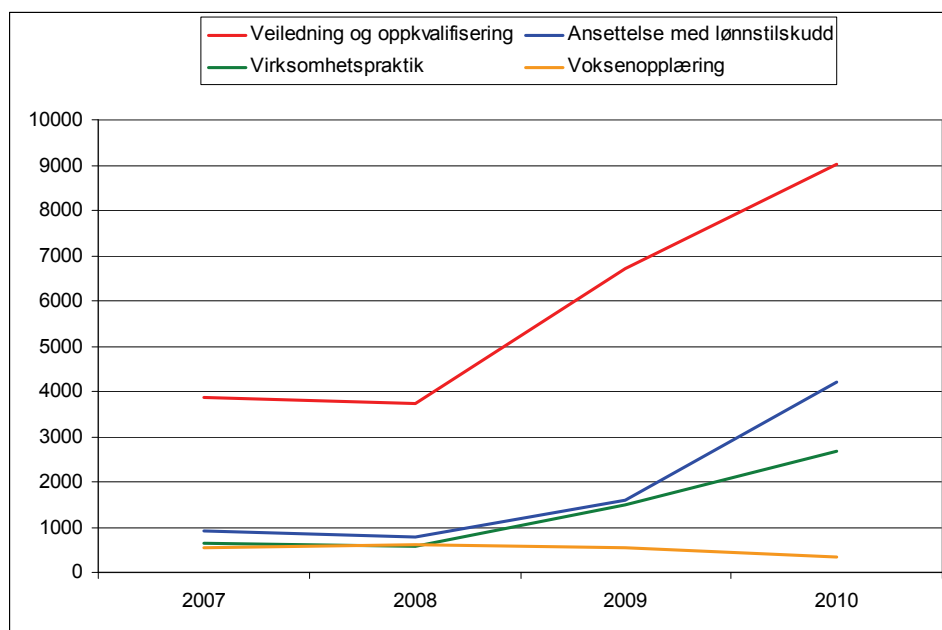
Figur 5.5 Antall unge mellom 16-29 år på arbeidsmarkedstiltak i Danmark fordelt på kjønn 2007-2010



Kilde: Jobindsats.dk

I figur 5.6 kan vi se at det er spesielt veiledning og oppkvalifisering som brukes som tiltak ovenfor de unge. Fra 2008 til 2010 har antallet unge ledige med veiledning og oppkvalifisering steget fra ca 3 700 heltidsplasser til 9 000 heltidsplasser. I tillegg har bruken av virksomhetsrettet tiltak i form av lønnstilskudd og arbeidspraksis økt siden 2008.

Figur 5.6 Antall unge (16-29 år) på ulike arbeidsmarkedstiltak i Danmark 2007-2010



Kilde: Jobindsats.dk

Individuelt kontaktforløp

Individuelt kontaktforløp innebærer at det skal legges til rette for et individuelt og fleksibelt kontaktforløp, hvor det både tas hensyn til personens ønsker og forutsetninger, og til arbeidsmarkedets behov. I dette inngår individuelle samtaler (jobbsamtaler) hvor det er fokus på jobb og jobbsøkning, og hvor det videre kontaktforløp blir tilrettelagt. Jobbsamtalen skal finne sted hver gang personen har mottatt offentlig støtte i sammenlagt 3 måneder. For dagpengemottakere under 30 år skal den første jobbsamtalen finne sted innen personen har mottatt offentlig støtte i sammenlagt 1 måned. Når det gjelder unge under 25 år, uten utdanning, skal arbeidskontoret vurdere om personen har mulighet for å ta utdanning på ordinære vilkår.

Jobbplan

Arbeidsledige kan få utarbeidet en jobbplan for hvordan deres muligheter for varig arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet kan forbedres. Etter loven

skal det utarbeides en jobbplan for personer som skal delta i følgende typer av tilbud: Veiledning og oppkvalifisering, virksomhetspraktikk og ansettelse med lønntilskudd.

Veiledning og oppkvalifisering

I tråd med arbeidsmarkedslovgivningen kan arbeidsledige motta korte forløp av veiledning og oppkvalifiserende tiltak. Målet kan for eksempel være å oppnå vesentlige kvalifikasjoner for å kunne delta på arbeidsmarkedet, gjennom for eksempel språkundervisning. Hovedmålet er å avdekke og utvikle faglig, sosial og personlig kompetanse, slik at det skal bli lettere for personen å komme i jobb.

Selvvalgt utdanning

Personer som mottar dagpenger kan delta i utdanning etter eget valg i opptil 6 uker. Utdanningen kan velges innenfor grunnskole, videregående eller høyere nivå. For personer som ikke har fylt 25 år skal utdanningen finne sted innenfor de første 6 månedene av ledighetsperioden. For personer som har fylt 25 år skal utdanningen finne sted innenfor de første 9 månedene av perioden.

”Virksomhetspraktik”

Hvis den ledige har mangelfull kompetanse, kan ”virksomhetspraktik” brukes til å bygge opp kompetanse. Hovedreglen er at ledige kan være i ”virksomhetspraktikk” i 4 uker. Kontanthjelpsmottakere, som for eksempel ikke har arbeidserfaring, kan være i ”virksomhetspraktik” i opp til 13 uker. Det samme gjelder for personer som har problemer utover at de er arbeidsledige. Personer med nedsatt arbeidsevne kan få ytterligere forlengelse av perioden. ”Virksomhetspraktik” kan brukes til å bygge opp og utvikle faglig kompetanse, men også sosial og personlig kompetanse kan styrkes. Det innebærer at en person kan oppnå kvalifikasjoner som er målrettet mot en bestemt jobb, og at personen for eksempel kan utvikle sine samarbeidsevner eller bli bedre i andre sosiale sammenhenger. For unge uten utdanning kan gjerne ”virksomhetspraktik” inspirere til å komme i gang med utdanning, fordi de får oppleve hvordan en bestemt type jobb er.

Ansettelse med lønntilskudd

Målet med ansettelse med lønntilskudd er at personen oppnår opplæring eller gjenopptrening av både faglig og sosial karakter. Som hovedregel skal en person ha vært ledig, eller ha mottatt offentlig forsørgelse i sammenlagt 6 måneder eller mer for å kunne bli ansatt med lønntilskudd. Tilbudet kan som regel vare i opptil 1 år. Målet med å bli ansatt med lønntilskudd er å oppnå ordinær ansettelse. Målgruppen for lønntilskudd er personer både med og uten utdanning som har bruk for å styrke sine kvalifikasjoner før de blir ansatt på ordinære vilkår.

Tilskudd til hjelpemidler

Formålet med å bevilge tilskudd til hjelpemidler er at personen skal få muligheten til å delta i et tilbud, for eksempel ”virksomhetspraktik” eller ”jobb med lønntilskudd”. Det kan gis tilskudd til for eksempel undervisningsmateriale, arbeidsredskaper og mindre arbeidsplassinnretninger. For personer med nedsatt arbeidsevne kan det også være snakk om tilskudd til personlig assistanse. Hjelpemidlene skal bidra til at personen kan løse sine oppgaver, og være i stand til å gjennomføre tilbudet på tross av manglende kompetanse eller nedsatt funksjonsevne.

Mentor

En person som begynner i et aktivt tiltak eller ansettes på ordinære vilkår, og har bruk for støtte, kan få tildelt en mentor. Mentoren kan være en som allerede er ansatt på arbeidsplassen eller en konsulent utenfra, og skal kunne hjelpe til med mange ulike typer oppgaver. For det første kan mentoren hjelpe den nyansatte med arbeidsoppgaver. Her kan det dreie seg om å få hjelp til å lære oppgavene, å strukturere arbeidsdagen og oppgavene, samt å kunne lære seg å motta tilbakemelding på eget arbeid. For det andre kan mentoren også hjelpe til med sosiale eller personlige spørsmål, som for eksempel å delta i lunsjen, å overholde avtaler og gå i møter. For det tredje kan mentorens oppgaver bestå av å bistå med å besvare spørsmål som ikke er direkte knyttet til arbeidsplassen, men som har innflytelse på personens muligheter for å kunne tilpasse seg en jobbsituasjon. Her kan det dreie seg om å både få hjelp til å stå opp i tide om morgenen, eller å gå til legen med helseplager som ellers kan utvikle seg til sykdom (og videre til sykemelding).

Formålet med mentorordningen er å sikre at personer forblir i tiltak, aktiviteter eller ordinær ansettelse. Den støttede mentorfunksjonen går utover det som forventes av en arbeidsgiver i forbindelse med en ansettelse. Det

dekkes lønnsomkostninger for medarbeideren eller til en ekstern konsulent som tar på seg mentoroppgaven. Det kan også gis tilskudd til utdanning av medarbeidere som har oppgaven som mentor.

”Fleksjob”

Formålet med ”fleksjob” er at personer med vesentlig og varig nedsatt arbeidsevnen skal få mulighet til å bli værende på arbeidsmarkedet. I en ”fleksjob” skjer ansettelsen på normale lønns- og ansettelsesvilkår og i utgangspunktet på full tid. Arbeidsgiveren skal i forbindelse med ansettelsen ta de nødvendige tilpasninger, for eksempel i form av nedsatt arbeidstid. Kommunen gir arbeidsgiver et tilskudd til lønnen som kompensasjon for tilpasningene. Ulike tilpasninger kan være at en person er ansatt på heltid, men arbeider med redusert arbeidskapasitet, eller er ansatt på deltid og arbeider med full arbeidskapasitet.

Innen en person kan tilbys ”fleksjob”, skal alle muligheter for revalidering, arbeidsprøving og omplassering i ustøttet arbeid være prøvd ut. Den nedsatte arbeidsevnen skal forhindre ordinær ansettelse innenfor alle typer arbeid. Det er avgjørende for vurderingen, hva en person faktisk kan eller kan komme til å klare. Det er altså ikke ene og alene persons tidligere jobb det skal tas hensyn til. ”De kollektive overenskomstene” er utgangspunkt for fastsettelse av lønn og arbeidsvilkår.

Inntektssikring ved arbeidsledighet

Dagpenger

Arbeidsledige som er medlem av en arbeidsledighetskasse (a-kasse) kan motta dagpenger, hvis de registrer seg som arbeidssøker på jobbsenteret (arbeidskontoret), ikke er selvforskyldt ledige og oppfyller sysselsettings- og tilgjengelighetskravet. Sysselsettingskravet innebærer, at man sammenlagt skal ha jobbet 52 uker innenfor de 3 siste årene. For deltidsforsikrede er kravet 34 uker. Man har også rett til dagpenger hvis man blir medlem av en a-kasse etter å ha avsluttet en bedriftsrettet utdanning på minst 18 måneder. Frem til 2010 har det vært spesielle regler for unge under 25 år når det kommer til ytelsens type og nivå.

For å oppfylle tilgjengelighetskravet skal man: 1) være registrert som arbeidssøker på jobbsenteret, 2) opprette, ha godkjent og løpende oppdatere CV

på jobnet.dk, 3) ha bopel og oppholde seg i Danmark, 4) kunne ta arbeid med en dags varsel, 5) aktivt søke alt arbeid som man er kvalifisert til, 6) delta i møter og samtaler som jobbsenteret og a-kassen innkaller til, 7) være aktivt jobbsøkende, 8) delta i aktiviteter og tilbud som er skrevet inn i ens jobbplan. Det er a-kassen som vurderer om man oppfyller tilgjengelighetskravet.

Man kan få utbetalt dagpenger i 2 år (dagpengeperioden) innen for en periode på 3 år (referenceperioden). Denne regelen trådte først i kraft den 1. juli 2010. Tidligere kunne man motta dagpenger i 4 år innenfor en periode på 6 år.

Kontanthjelp

Hvis en person ikke er forsikret mot ledighet, og ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv og sin familie, kan personen søke om kontanthjelp ved for eksempel arbeidsledighet. En forutsetning for å kunne motta kontanthjelp er at man har oppholdt seg i Danmark i minst 7 år i løpet av de siste 8 årene. I tillegg skal man stå til rådighet, noe som innebærer at man skal utnytte sine muligheter for å arbeide og ta imot tilbud om jobb og utdanning. Ved beregning av kontanthjelp ser man på ektefelles inntekt og samlet formue.

For personer som søker om kontanthjelp med arbeidsledighet som eneste årsak, gjelder de samme reglene om "tilgjengelighet" som for dagpengemottakere. For unge under 25 år er kontanthjelpssatsen lavere, noe som skal motivere til utdanning og arbeid. Kontanthjelp er det laveste økonomiske sikkerhetsnettet i Danmark, derfor er det heller ingen tidsbegrensning på hvor lenge man kan motta denne stønaden.

Starthjelp

Personer som ikke kan forsørge seg selv og sin familie og ikke lever opp til kontanthjelpkravet om å ha oppholdt seg i Danmark i syv år innen de siste åtte årene, kan søke om starthjelp. Beløpets størrelse avhenger av personenes alder, om vedkommende er forsørger og av eventuell ektefelle eller samboers inntekt. Personer som mottar starthjelp skal stå til rådighet for arbeidsmarkedet, på samme måte som de som mottar kontanthjelp.

Selvforsørgende arbeidsledig

Personer som er arbeidsledige, men som ikke mottar noen form for offentlig stønad kan også delta på tiltak og motta tilbud som "veiledning og oppkvalifisering", "virksomhetspraktitt", "ansettelse med lønnstilskudd", "tilskudd til hjelpemidler" og "mentorstøtte".

Andre ytelser

Revalidering/Attføring

Revalidering er aktiviteter og økonomisk hjelp som skal bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne forblir eller kommer inn på arbeidsmarkedet og blir selvforsørgende. Forrevalidering, gjelder aktivitetene som foregår før man har avklart hvilket yrke man ønsker. Aktivitetene tilrettelegges på en måte som gjør at det blir tatt hensyn til brukerens forutsetninger, behov og ønsker om fremtidig arbeid. Samtidig skal det tas hensyn til om det er gode muligheter for å få arbeid.

Revalideringen settes sammen av de aktive tiltak som er beskrevet tidligere. Utover det kan alle tilbud på tvers av Beskjæftigelsesministeriets lovgivning brukes, alt etter hva som vurderes å være relevant. En revalidering skal planlegges på en slik måte at brukeren får kortest mulige vei tilbake til jobb. Forløpet skal som hovedregel høyst ta 5 år. Hvis det inngår utdanning i revalidering, skal denne tas på normert tid.

Revalidering/attføring er forskjellig fra rehabilitering. Rehabilitering legger først og fremst vekt på personens helsetilstand. Målet er å forbedre denne så mye som mulig for å sikre personen best mulig livskvalitet. Gjennom attføring tas det først og fremst sikte på at personen skal gjenoppta sitt arbeid og forsørge seg selv.

Kapitel 6

Finland

I Finland har sysselsettingsgraden i befolkningen i arbeidsfør alder tradisjonelt vært lavere, og arbeidsledigheten høyere sammenlignet med de andre nordiske landene. Den finske regjeringen (2007-2011) har hatt som mål å minske denne forskjellen betydelig frem mot 2011. På grunn av den verdensomfattende finanskrisen har det vært vanskelig å oppnå målet. Regjeringen har isteden konsentrert seg om på kortere sikt å skape nytt tilvekstgrunnlag, og har samtidig forsøkt å mildne de umiddelbare negative konsekvensene av krisen.

Den finske produksjonen gikk bratt nedover mot slutten av 2008 og første halvår 2009. I 2010 økte arbeidsledigheten til 9,5 prosent. I Finland er arbeidsmarkedet segregert, hvor kvinner som oftest jobber i offentlig sektor og serviceyrker og menn arbeider i privat- og konkurranseutsatte næringer. Det er derfor ikke overraskende at krisen rammet menn hardere enn kvinner. I løpet av siste halvdel av 2010 innhentet den finske økonomien seg raskt fra finanskrisen. Ved årets slutt var tilveksten i økonomien på 3,2 prosent. Forbedringen i sysselsettingen var dog ikke like benevnelsesverdig. I 2010 lå sysselsettingsgraden i hele den arbeidsføre befolkningen (15-64 år) på 68 prosent, noe som er 2,8 prosentpoeng lavere sammenlignet med 2008.

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 i flere år fremover i tid. Innsatsen har i stor grad blitt konsentrert rundt utdanningssektoren, gjennom å øke studieplasser i andre stadiet etter grunnskolen og antall yrkesstudier i form av "läroavtal". 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.

"Ungdomsloven" har blitt forandret 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 oppmerk-

somhet til effektiviseringen av oppsøkende ungdomsarbeid. I følge lo-
vendringen bør det i hver kommune finnes et nettverk hvor alle som har tje-
nester rettet mot unge er med. En viktig innsats for å hindre ungdomsle-
dighet innenfor arbeidsmarkedsforvaltningen er ”sanssi-kortet”, som ble tatt
i bruk i mai 2010. Kortet gjør det mulig for nyutdannede personer under 25
år å få lønnstilskudd til midlertidige jobber.

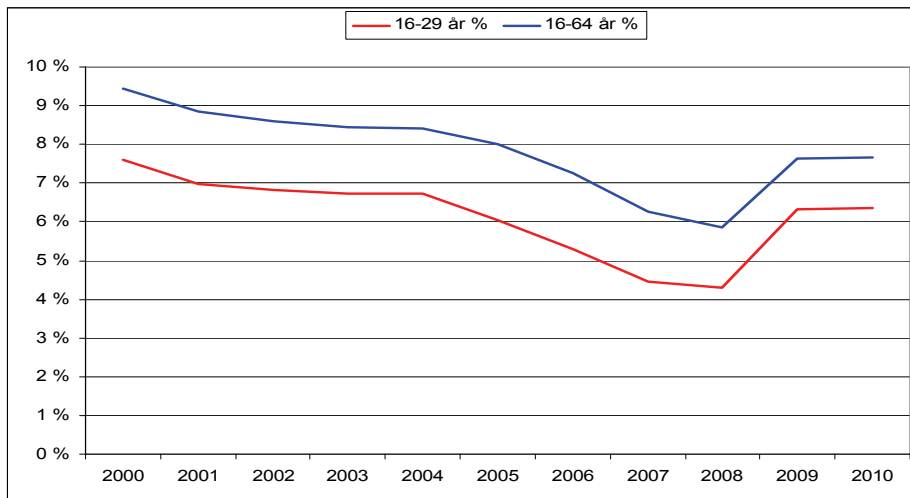
Ungdomsarbeidsledighet i Finland

Den registrerte arbeidsledigheten

Figur 6.1 viser at andelen av registrerte arbeidsledige under hele perioden
har vært betydelig lavere i aldersgruppen 16 til 29 år sammenlignet med hele
befolkningen i arbeidsfør alder. Her skiller Finland seg ut fra de andre nordi-
ske land. En viktig forklaring på denne forskjellen er et utvidet arbeidsle-
dighetsvern for de eldste arbeidsledige.

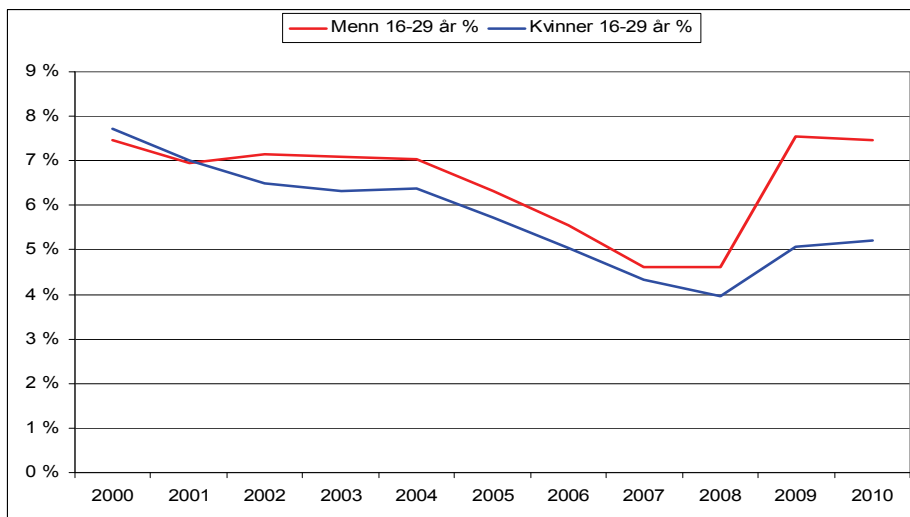
Ledigheten blant ungdom mellom 16 og 29 år var lavere i 2010 (6,4 %) enn ved begynnelsen av tiåret (7,5 %) (jf. figur 6.1). Vi ser imidlertid at forskjellen i utviklingen er ganske ulik for menn og kvinner (jf. figur 6.2). Som følge av finanskrisen steg ledigheten blant unge menn i 2010 til samme nivå som i 2000 (7,5 %), mens ledigheten blant unge kvinner var 2,5 prosentpoeng lavere i 2010 enn ti år tidligere. Det som er spesielt her er at den registrerte ledigheten viser at ungdomsledigheten i Finland er lavere enn den generelle ledigheten. En av grunnene til dette er at heltidsstudenter som søker arbeid ikke er inkludert i den registrede ledighetsstatistikken.

Figur 6.1 Registrert ungdomsarbeidsledighet (16-29 år) i Finland sammenlignet med ledigheten i den 16-64 år gamle befolkningen 2000-2010, prosent av befolkningen



Kilde: Arbets- og næringsministeriet (ANM).

Figur 6.2 Registrert ungdomsarbeidsledighet i Finland fordelt på kjønn 2000-2010, prosent av befolkningen



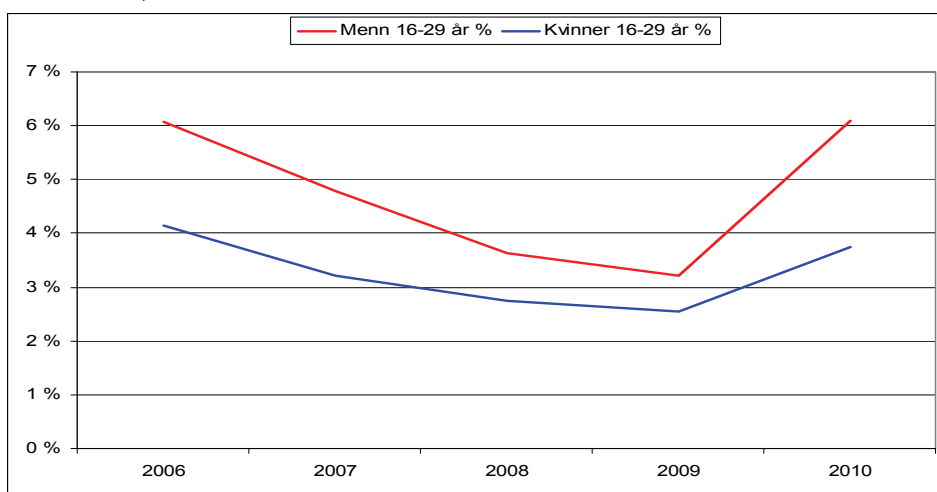
Kilde: Arbets- og næringsministeriet (ANM).

Langtidsledighet

Figur 6.3 viser utviklingen av langtidsledigheten i Finland. For å betegnes som langtidsledig må man ha vært uavbrutt ledig i minst ett år. Figuren viser at langtidsledigheten blant ungdom har vært ganske lav gjennom siste halvdel av 00-tallet. Ser vi på både menn og kvinner under ett, falt andelen langtidsledige av de ledige fra 5,2 prosent i 2006 til 3 prosent i 2009. Til sammenligning kan det nevnes at tilsvarende tall for hele befolkningen var 26 prosent og 16 prosent.

Den lave andelen av langtidsledige under det verste økonomiske kriseåret 2009 ble i hovedsak forårsaket av en stor tilstrømning av nye arbeidsledige, samtidig som utstrømningen fra ledighet til sysselsetting var svært liten. I 2010 steg andelen langtidsledige ungdommer raskt til samme nivå som den var i 2006. Den relativt kraftige økningen skjedde sannsynligvis fordi tilgangen av nye ledige var lav i denne perioden. I sin helhet viser statistikken at ungdommenes muligheter til å få seg jobb muligens ikke har forverret seg særlig mye etter finanskrisen. Kjønnforskjellene i langtidsarbeidsledigheten under kriseårene viser imidlertid igjen sårbarheten hos unge menn sammenlignet med kvinner. I 2010 lå langtidsledigheten blant unge menn på 6,1 prosent, mens den var 3,7 prosent blant unge kvinner. Tilsvarende tall for hele befolkningen i arbeidsfør alder var 21 og 19 prosent.

Figur 6.3 Andel langtidsledige (uavbrutt ledighet i minst ett år) av alle registrerte ledige i aldersgruppen 16-29 år i Finland fordelt etter kjønn 2006-2010

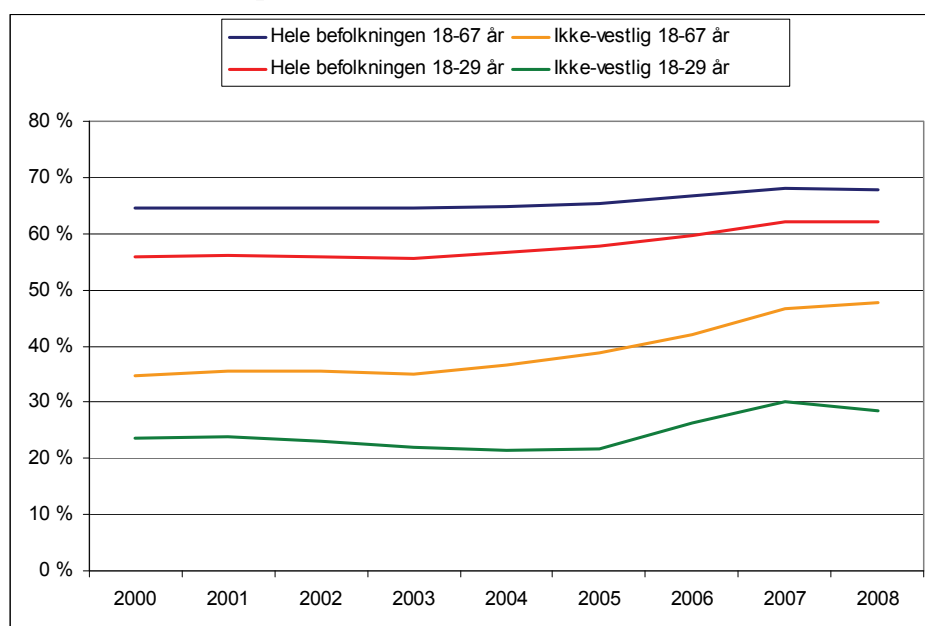


Kilde: Arbets- og næringsministeriet (ANM).

Arbeidsmarkedssituasjonen blant innvandrere

Når man sammenligner arbeidsmarkedssituasjonen blant innvandrere og de finskfødte, må man ta hensyn til at Finland ble et nettoinnvandringsland først ved starten av 1990-tallet, da landet akkurat hadde gått inn i en av de dypeste økonomiske nedgangstidene i OECD-landenes historie. Dette gjenspeiler seg blant annet i arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere fra ikke-vestlige land, og kanskje enda mer i situasjonen til unge med innvandrerbakgrunn.

Figur 6.4 Sysselsetningsgraden i den ikke-vestlige befolkningen sammenlignet med hele befolkningen ved årets slutt, Finland 2000-2008, prosent

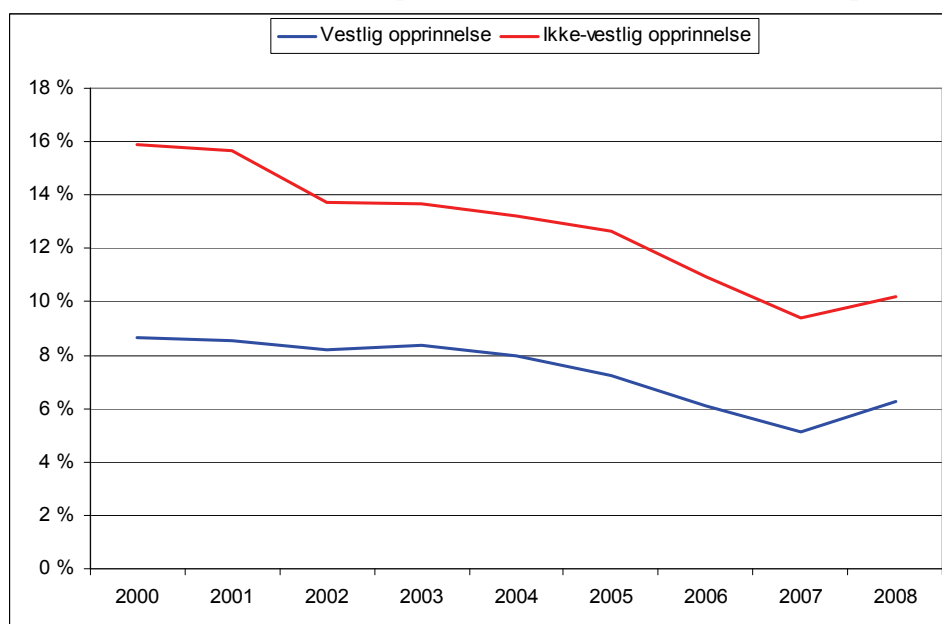


Kilde: Statistisksentralen, sysselsetningsstatistikken.

Sysselsetningsgraden i den ikke-vestlige befolkningen begynte virkelig å forbedre seg på midten av 00-tallet. I perioden har det også vært en sysselsetningsøkning i befolkningen generelt, men denne har vært betydelig lavere. Tilveksten var mindre og avtok raskere blant ikke-vestlige ungdommer sammenlignet med hele den ikke-vestlige befolkningen (jf. figur 6.4). Samtidig gikk arbeidsledigheten i Finland kraftig ned fra 2004 til 2007, både blant

vestlige og ikke-vestlige (jf. figur 6.5). Som følge av finanskrisen begynte arbeidsledigheten blant innvandrere igjen å øke i 2008.

Figur 6.5 Registret arbeidsledighet i prosent av den 18-29-årige befolkningen fordelt på nasjonalitet, Finland 2000-2008, prosent



Kilde: Statistisksentralen, sysselsettningsstatistikken.

Aktive arbeidsmarkedspolitiske tiltak i Finland²

Samfunnsgarantien for unge

Samfunnsgarantien for unge ble iverksatt i begynnelsen av 2005, og gjelder fremdeles.

Garantiens sentrale elementer er tidlig intervensjon og en effektiv serviceprosess.

² Klassifiseringen av tiltak ble endret i 2010. Tidsserier har blitt endret for å tilsvare den ny klassifisering.

Arbeids- og næringsbyrået (TE-byrå) utarbeider sammen med de unge arbeidsledige arbeidssøkerne 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. For unge innvandrere utarbeides det enten en integreringsplan eller en aktiveringsplan.

Informasjon, veiledning og oppfølging

Arbeidssøkere har rett på ulike former for tilbud som, utenom arbeidsformidling, omfatter bla. yrkesvalgs- og karriereplanlegging og utdannings- og yrkesvalgsinformasjon. I starten av arbeidsledighetsperioden utarbeider jobbsøkeren en jobbsøkerplan i samarbeid med arbeidsformidlingen. Hvis ledigheten varer mer enn fem måneder, settes det opp en forpliktende jobbsøkerplan. Langtidsledige og andre sårbare grupper veiledes av et servicesenter for arbeidskraft, organisert under arbeidskraftsbyråene, kommunene og FPA. Servicesenteret tilbyr eksperthjelp fra arbeidslivskonsulenter, helse- og sosialarbeidere og psykologer.

Syssestetingsstønad

Syssestetingsstønad er et tilskudd som tilbys arbeidsgivere for ansettelse av en arbeidsledig person eller som stønad under tiltak. Gjennom tiltak med syssestetingsstønad kan de arbeidsledige syssestettes ved statlige embetsverk og anstalter, kommuner, kommuneforbund, eller i den private sektor med lønnstilskudd eller annen syssestetingsstønad (for eksempel startpenger).

Arbeidspraksis og arbeidslivstrening

Aktivisering ved hjelp av arbeidsmarkedsstønad omfatter arbeidspraksis og arbeidslivstrening. TE-byrået kan henvise en ung person som mangler yrkesutdannelse og får arbeidsmarkedsstønad til arbeidspraksis for at få erfaring fra arbeidslivet. Arbeidslivstrening tilsvarer arbeidspraksis og er et tiltak for personer med yrkesutdannelse eller som har fylt 25 år. Arbeidspraksisen og arbeidslivstreningen skal gjøre det lettere å komme inn på arbeidsmarkedet. En person kan henvises til arbeidspraksis og arbeidslivstrening innen stat, kommune, kommuneforbund, annen sammenslutning eller i det private næringslivet.

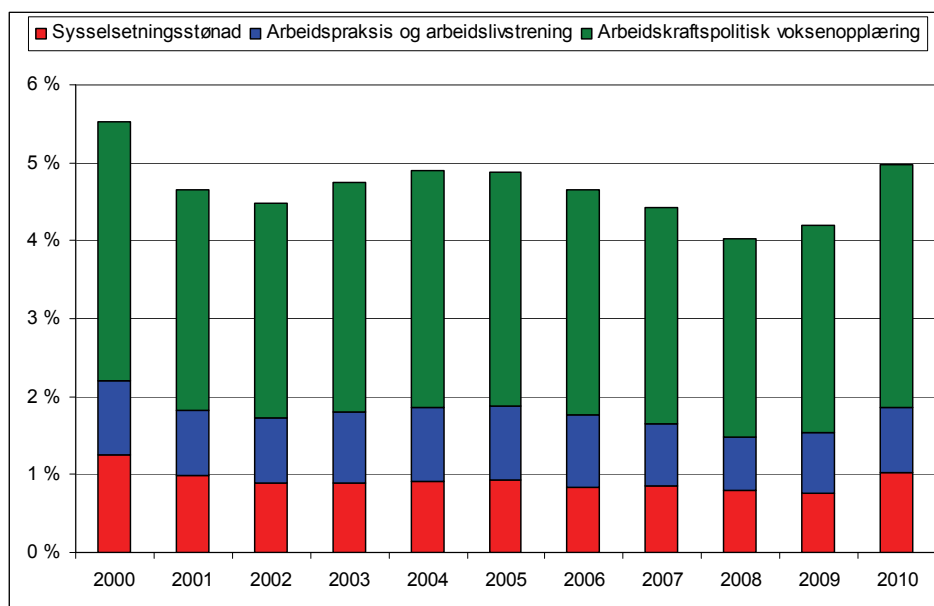
Arbeidskraftspolitisk voksenutdannelse

Arbeidskraftspolitisk voksenutdanning eller arbeidskraftsutdanning finansieres av arbeids- og næringsforvaltningen. Den er tiltenkt arbeidsledige, samt personer som risikerer arbeidsledighet (har mottatt permitteringsvarsel). Hensikten med utdannelsen er å få yrkeskunnskap om arbeidslivets oppgaver. Utdannelsen er ment for personer som har fylt 20 år. Arbeidskraftsutdannelsen gis, i tillegg til hos voksenutdanningssettene, ved øvrige yrkeskoler, høyskoler og private utdanningsinstitusjoner.

Syssetsetting ved alterneringsledighet

Alterneringsledighet refererer til en avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Avtalen innebærer at arbeidstaker i en viss tid fritas fra oppgavene som inngår i ansettelsen. Samtidig forplikter arbeidsgiver seg til å ansette en person som er arbeidsledig arbeidssøker ved et TE-byrå i tilsvarende periode.

Figur 6.6 Andel unge (16-29 år) på ulike arbeidsmarkedstiltak i Finland 2000-2010



Kilde: Arbets- og næringsministeriet (ANM)

Figur 6.6 viser utviklingen av andel unge deltakere mellom 16-29 år i arbeidskraftspolitiske tiltak i forhold til aldersgruppen. Figuren omfatter tre hovedgrupper av tiltak: sysselsetningsstønning, arbeidspraksis og arbeidslivstrening og arbeidskraftspolitisk voksenutdanning³. Majoriteten av alle ungdommer som har vært i aktive tiltak har deltatt på arbeidskraftspolitisk voksenutdanning. Andelen ungdommer med sysselsettingstønning har under hele perioden vært noe høyere enn andelen som har deltatt i arbeidspraksis og arbeidslivstrening.

Sammenligner vi figur 6.6 med tabell 6.1 er det bemerkelsesverdig at deltakelsen i aktive arbeidskraftspolitiske tiltak har variert mye mindre enn andelen registrerte arbeidsledige i aldersgruppen 16-29 år. Med andre ord, aktiveringsgraden har i mange år variert i motsatt retning i forhold til nivået av arbeidsledigheten. Aktiveringsgraden var høyest i 2007 og 2008 da arbeidsledigheten var som lavest (jf. figur 6.1). I 2009 gikk aktiveringsgraden ned som følge av høy innstrømming av arbeidsledige, men etter en betydelig innsats for å aktivere ungdom, steg aktiveringsgraden til 31,4 prosent i 2010. Et interessant moment i utviklingen er at unge kvinner under hele perioden har deltatt mer på tiltak enn menn.

Tabell 6.1 Aktiveringsgraden blant ungdommer i aldersgruppen 16 til 29 år i Finland 2000 – 2010, prosent

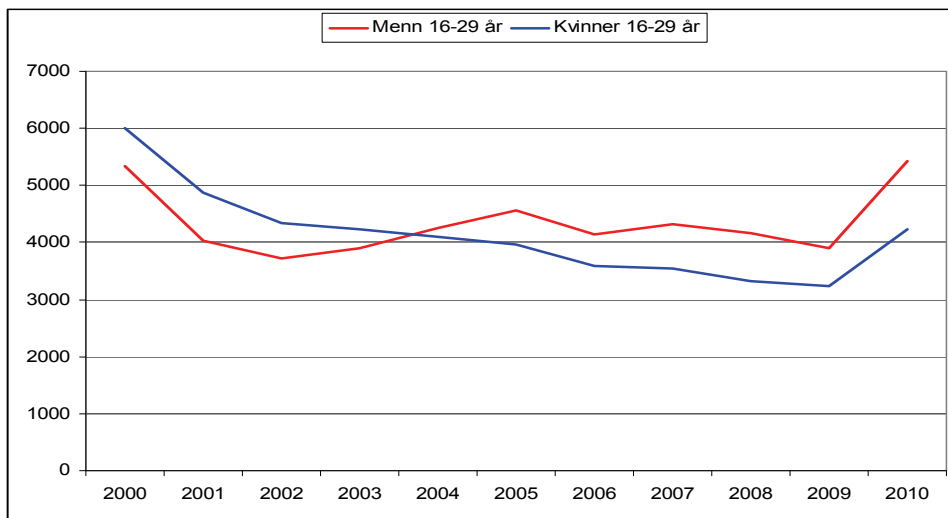
År	Begge kjønn	Menn	Kvinner
2000	29	27	31
2001	27	25	29
2002	27	24	30
2003	29	26	32
2004	29	27	32
2005	32	29	34
2006	34	31	36
2007	36	35	36
2008	35	34	37
2009	28	25	32
2010	31	29	34

Kilde: Arbets- og næringsministeriet (ANM).

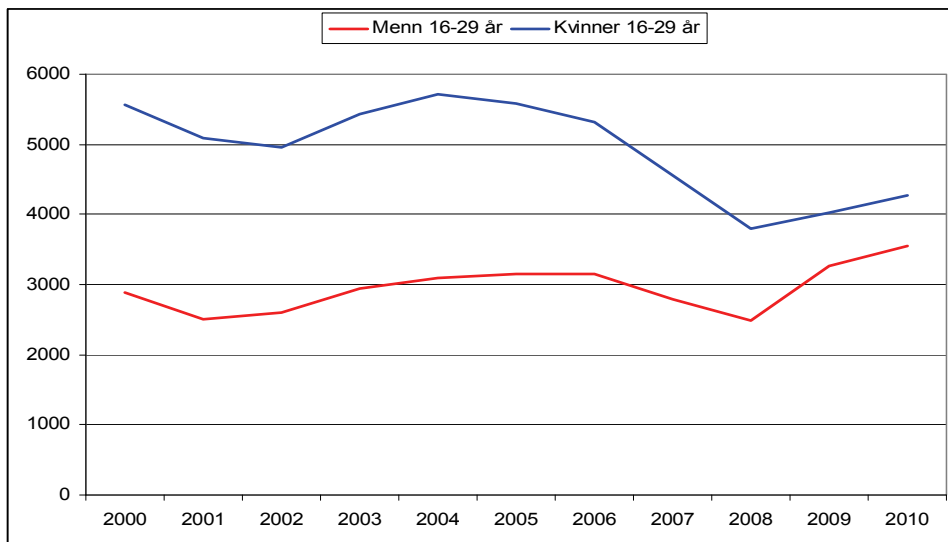
³ Informasjon, veiledning og oppfølging, samt sysselsetting med alturneringsledighet er ikke med på grunn av manglende statistikk.

Figur 6.7 A-C Gjennomsnittlig antall ungdommer på aktive tiltak i Finland fordelt på kjønn. 2000-2010

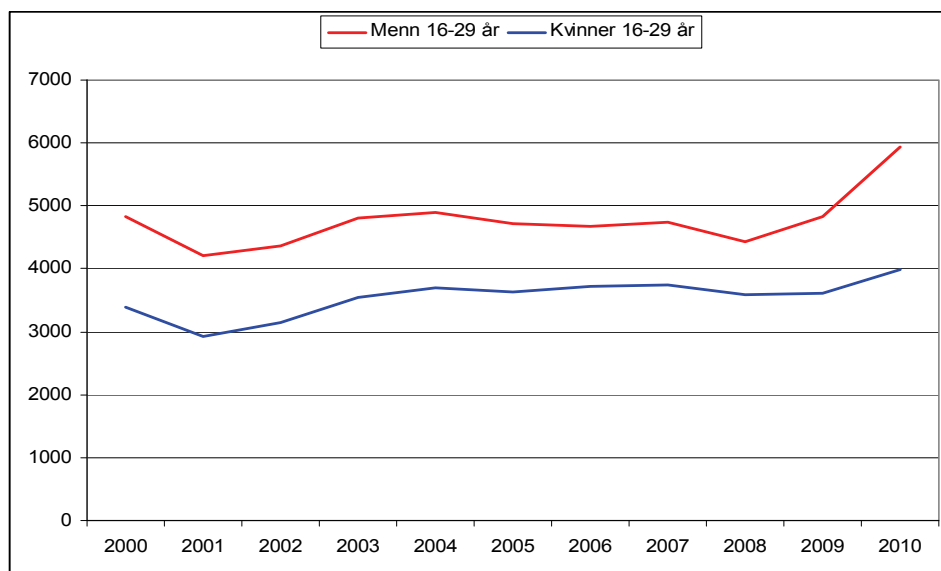
A. Sysselsetingsstønad



B. Arbeidspraksis og arbeidslivstrening



C. Arbeidskraftspolitisk voksenopplæring



Kilde: Arbets- og næringsministeriet (ANM)

Figur 6.7 viser utviklingen av deltakelsen i ulike aktive arbeidsmarkedspoliske tiltak blant menn og kvinner i aldersgruppen 16-29 år. Vi ser at kjønnsforskjellene er svært forskjellige alt etter hvilket tiltak man ser på. Deltakelsen i arbeidskraftspolitisk voksenutdanning har gjennom hele det foregående tiåret vært dominert av menn. Effekten av finanskrisen på deltakelsen var også mye større hos unge menn sammenlignet med kvinner. Dette er ikke så overraskende når vi kjenner til de skadelige virkningene den økonomiske krisen hadde på menns stilling på arbeidsmarkedet. Tiltaksgruppene ”sysselsetningstønning” og ”arbeidspraksis og arbeidslivstrening” ser ut til å speile hverandre. Fra midten av 00-tallet har majoritet av deltagerne i programmer med sysselsettingstønning (økonomisk kompensasjon som lønn) vært menn, mens majoritet av deltagerne i arbeidspraksis og arbeidslivstrening (økonomisk kompensasjon som arbeidsledighetstrygd og ekstra tillegg) har vært kvinner.

Inntektssikring ved arbeidsledighet

Dagpenger

I Finland sikres inntektsvernet for arbeidsledige gjennom dagpenger og arbeidsmarkedsstønad. Dagpengeordningen består av en ”grunndagpenning” og en inntektsrelatert ”dagpenning” (heretter dagpenger). For å ha rett til dagpenger må man ha fylt minst 17 år og meldt seg som arbeidssøker til ”Arbeidskraftbyrået”, søke heltidsarbeid og oppfylle de såkalte arbeidsvilkårene. For å oppfylle arbeidsvilkårene for lønnstakere må man ha jobbet i minst 34 uker, og minst 18 av disse må være innenfor de siste 28 månedene før arbeidsledighetsperioden startet. ”Arbeidsløshetskassorna” har ansvaret for de inntektsrelaterte dagpengene. ”Grunndagpenningen” bevilges til arbeidsledige arbeidssøkere som oppfyller arbeidsvilkåret og som ikke hører til en arbeidsløshetskasse. Folkepensjonsanstalten har ansvaret for ”grunndagpenningen” og arbeidsmarkedsstønaden.

I 2010 utgjorde fullt grunnbeløpet for dagpenger 25,63 euro (maks 5 dager per uke). De inntektsrelaterte dagpengene består av en grunddel som er like stor som ”grunndagpenningen”, samt en fortjenestedel. Beløpet er høyere hvis den arbeidsledige har barn å forsørge. Den gjennomsnittlige erstatningsgraden av tapt inntekt er på ca. 58 prosent (2010). Dagpenger utbetales i maks 500 dager (5 dager per uke).

Arbeidsmarkedsstønad

Arbeidsmarkedsstønaden er den delen av arbeidsledighetsvernet som er nærmest knyttet opp til de sårbare gruppene på arbeidsmarkedet. Målet med arbeidsmarkedsstønaden er å trygge levebrødet for arbeidsledige som søker arbeid og deltar i sysselsettingsfremmende tiltak. For å ha rett på stønaden må man enten være arbeidsledig og ikke har rett til dagpenger på grunn av at arbeidsvilkårene ikke er oppfylt, eller man må ha mottatt ”grunndagpenning” eller inntektsrelaterte dagpenger i maksimumstiden på 500 dager.

Ungdom mellom 18 og 24 år som mangler yrkeseksamen har også rett på arbeidsmarkedsstønad, men bare under visse betingelser. De unge kan bare motta stønad dersom de er yrkesutdannet eller deltar i sysselsettingsfremmende tiltak. De som ikke har yrkesutdannelse kan ikke ha avvist tilbud om arbeid og arbeidsmarkedsstønad, eller ha unngått å søke på relevant yrkesutdannelse. Nykommere på arbeidsmarkedet må vente 5 måneder før de har rett på arbeidsmarkedsstønad.

I motsetning til det å motta dagpenger, er det ingen makstid for hvor lenge man kan motta arbeidsmarkedsstønad. For å øke insentivene blant langtidsledige om å ta imot jobb eller starte på utdanning skjerpert man vilkårene for å motta arbeidsmarkedsstønad fra 2006. Innskjerpningene innebærer at man i visse tilfeller mister retten til arbeidsmarkedsstønad hvis man takker nei til jobb eller utdanning. Man kan få tilbake retten etter å ha arbeidet eller deltatt på arbeidsrettet tiltak i minst 5 måneder.

Full arbeidsmarkedsstønad tilsvarer samme beløp som ”grunndagpenning”. Arbeidsmarkedsstønaden er, i motsetning til ”grunndagpenning”, behovsprøvd. Ved behovsprøving ser man på søkerens egen inntekt samt eventuelt ektefelles inntekt. Disse skal ikke overstige et visst beløp. Arbeidsledige som deltar i aktive tiltak satt i gang av arbeidskraftsmyndighetene eller i arbeidsvirksomhet som rehabilitering blir imidlertid ikke behovsprøvd og slipper ventetid. Arbeidsinntekt under tiden som arbeidsledig samordnes med dagpenger og arbeidsmarkedsstønaden (en justert ”dagpenning”).

Omstillingsvern og forhøyet arbeidsledighetserstatning

Omstillingsvern referer til en virksomhetsmodell hvor man så fort som mulig forsøker å finne ny sysselsetting til oppsagte arbeidstakere eller arbeidstakere som trues av arbeidsledighet. En vesentlig del av omstillingsvernet er å sette opp en sysselsettingsplan som erstatter jobbsøkerplanen. De som omfattes av omstillingsvernet har (under visse forutsetninger) rett på omstillingstillegg i form av inntektsrelaterte dagpenger og ”grunndagpenning”. Begge dagpengeordningene kan dessuten forlenges med 20, 100 eller 200 dager avhengig av varigheten på arbeidet, deltakelse i sysselsettingsfremmende tiltak eller om ledigheten startet på grunn av økonomiske eller produksjonsmessige årsaker.

Inntektsvern og ekstra tillegg under sysselsettingstiltak

Inntektsvernet under tiltak består av den arbeidsledighetsgodtgjørelse personen skulle hatt rett til som arbeidsledig. Dessuten kan man få omstillingsstønad, forhøyningstillegg samt erstatning for opphold. Arbeidsmarkedsstønad under aktiveringsperiodene utbetales uten behovsprøving. Fra og med 2010 ble reglene for inntektsvernet under aktive tiltak forandret. Man avskaffet blant annet de tidligere separate systemene utdanningsdagpenger og utdanningsstønad. Samtidig ble bestemmelsen om maksimumsutbetalingstid for arbeidsledighetsdagpenger forandret, slik at erstatningsdager under aktive

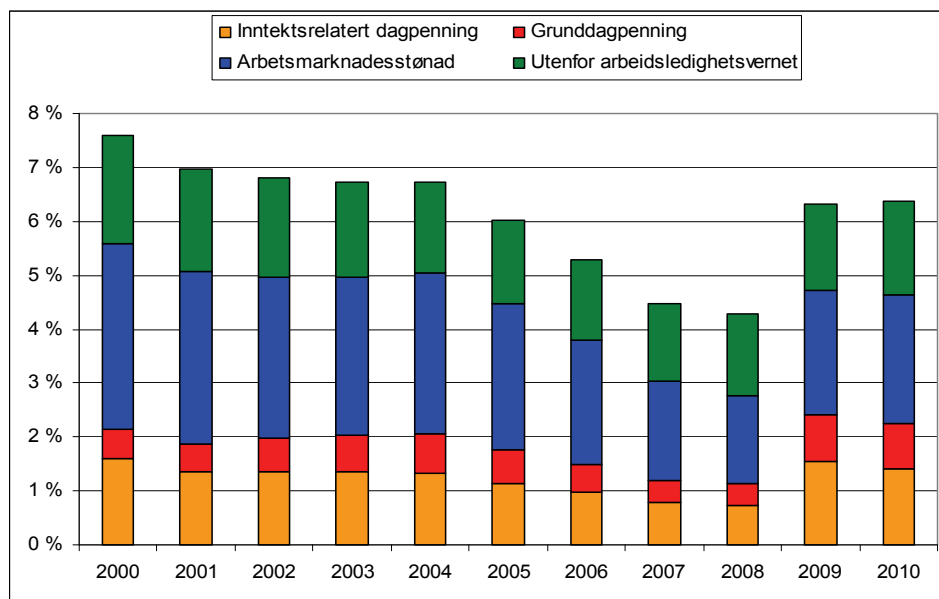
tiltak nå regnes med i de 500 dagene. Statistikken som viser antall i aktive tiltak før 2010 er endret slik at den tilsvarer den nye lovgivningen.

Arbeidsmarkedsstønad kan også bevilges i form av reisebidrag til personer som har rett på arbeidsmarkedsstønad og fått fast heltidsarbeid (minst 2 måneder) utenfor sin pendlingsregion. Reisebidraget er like stort som arbeidsmarkedsstønaden og gis med fullt beløp samt barnetillegg. Reisebidraget gjelder i inntil 4 måneder. Man kan også få erstatning for ekstrakostnader i forbindelse med reising under utdanning. Erstatningen for ekstrakostnadene betales med forhøyet beløp til studenter som deltar i tiltak utenfor sin pendlingsregion.

Figur 6.8 og tabell 6.2⁴ viser hvor stor andel av registrert arbeidsledig ungdom som mottar ulike former for arbeidsledighetsstønad. Finland skiller seg ut fra de andre nordiske landene når vi ser på hvordan inntektsvernet er utformet for de som ikke er forsikret (dvs. ikke oppfyller s.k. arbeidsvilkåret). I følge loven om ”utkomstsskydd for arbeidsledige” defineres den finske arbeidsmarkedsstønaden som en arbeidsledighetsytelse. Arbeidsmarkedsstønaden avviker betydelig fra den kommunale inntektsstønaden (sosialbidraget). Nivået på arbeidsmarkedsstønaden blir i mindre grad påvirket av familiens øvrige inntekt sammenlignet med inntektsstønaden, mens aktivitetsplikten er sterkere når det gjelder den førstnevnte.

⁴ Statistikken i figur 6.8 og tabell 6.2 viser en gjennomsnittlig situasjon av året. Beregningene har blitt gjort gjennom å forandre avløste dager gjennom året til personår. Dette innebærer at antall dager har blitt delt på 258, som er maksimum antall dager en person kan avløse gjennom et år (maks 5 dager per uke).

Figur 6.8 Registrerte arbeidsledige i den 16-29-årige befolkningen i Finland fordelt på arbeidsledighetsytelser. 2000-2010, prosent av befolkningen



Kilde: Arbets- og næringsministerium (ANM), Folkpensionsanstalten (FPA), Finansinspektionen (FIVA).

I tabell 6.2 presenterer vi dekningsgraden av arbeidsledighetsvernet beregnet på to måter. Den første dekningsgraden, A, viser hvor stor andel av alle heltidsledige som har hatt rett på dagpenger fra arbeidsledighetsforsikringen ("inntektsrelatert-" eller "grunddagpenning"). Dekningsgrad B tar hensyn til alle kontantytelser i arbeidsledighetsvernet, inkludert arbeidsmarkedsstønaden. Gruppen "utenfor arbeidsledighetssikring" representerer registrerte arbeidsledige som ikke har rett på arbeidsledighetssikring på grunn av ventetider i starten av arbeidsledigheten, karensbestemmelser i spørsmålet om å takke nei til jobbtildbud eller tiltak eller på grunn av spørsmålet om behovsprøving.

Tabell 6.2 Dekningsgraden av arbeidsledighetsvernet i prosent av alle arbeidsledige i aldersgruppen 16-29 år i Finland 2000-2010, prosent

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Inntektsrelatert dagpenning	21	20	20	18	17	17	24	22
Grunddagpenning	7	9	11	10	9	10	14	13
Arbeidsledighetsforsikring i alt (A)	28	29	31	28	27	26	38	35
Arbeidsmarkedsstønad	45	4	44	43	41	38	37	37
Arbeidsledighetsvernet i alt (B)	73	73	75	72	68	65	75	73
Utenfor arbeidsledighetsvernet	27	27	25	28	32	35	25	27
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Arbets- og næringsministerium (ANM), Folkpensionsanstalten (FPA), Pensjonsskyddscentralen (PSC), Finansinspektionen (FIVA).

Andelen som mottok ytelser fra arbeidsledighetsforsikring (A) blant heltid-sarbeitsledig ungdom var på sitt høyeste (38 %) under det økonomiske kriseåret 2009 og lavest i årene 2007-2008 (jf. Tabell 7.2). Dette kan i hovedsak forklares med at de som blir ledige i økonomiske nedgangstider i større utstrekning er personer som kommer direkte fra arbeidslivet og dermed oppfyller arbeidsvilkårene. Andelen som mottok noen form for arbeidsledighetsstønad (B) var på sitt høyeste (ca 75 %) fra 2004 til 2009.

Andre ytelser

Yrkesinnrettet rehabilitering og økonomisk støtte under rehabilitering

I Finland er yrkesinnrettet rehabilitering underlagt flere forskjellige instanser. Folkpensionsanstaltens (FPA) og Arbeidsforvaltningen har som regel ansvaret for ungdommer som deltar i yrkesrettet rehabilitering.

FPA har ansvaret for yrkesrettet rehabilitering for personer som har ned-satt eller vesentlig svekket arbeidsevne på grunn av sykdom eller handikap. Rehabiliteringen kan bestå av følgende tiltak: yrkesutdanning eller yrkestre-

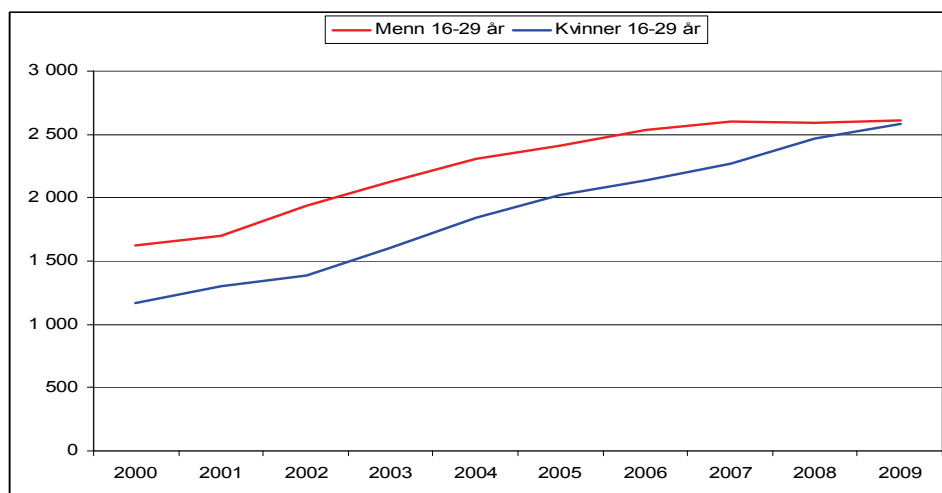
ning for å bevare eller forbedre arbeidsevnen, f.eks., rehabiliteringsundersøkelser og arbeidstrening, trening som har til hensikt å bevare og forbedre arbeidsevnen, yrkesrettet grunnutdanning, omskolering og videreutdanning støtte til nærings- og eller yrkestrening og kostbare hjelpemidler som funksjonshemmede har behov for for å kunne gjennomføre arbeid eller studier.

Arbeidsformidlingen tilrettelegger tjenester for planlegging av yrkesrettet rehabilitering, og sørger for planer og løsninger i forhold til brukerens helse-tilstand. Her legges det vekt på fremtidig arbeid og utdanning. Arbeidsformidlingen kan bevilge økonomisk støtte til arbeidsgivere for å hjelpe til med rehabilitering på arbeidsplassen, hvis det har oppstått tilfeller av skade eller sykdom på arbeidsplassen.

Økonomiske stønader som ligger under yrkesinnrettet rehabilitering betales som hovedregel av den aktøren som tilrettelegger for rehabiliteringen. Rehabiliteringsstønadene er som regel like høye som sykepengene klienten ville fått i følge sykeforsikringsloven om han skulle blitt syk. Personer som mottar full invalid- eller sykepensjon får 10 prosent av det totale pensjonsbeløpet i rehabiliteringspenger.

Mot slutten av 1999 trådte en spesiell rehabiliteringsordning for ungdommer i kraft. Ytelsen blir bevilget til handikappede ungdommer mellom 16 og 19 år for å sikre yrkesrettet rehabilitering og for å fremme sysselsettingen. I sammenheng med lovendringen ble det stadfestet at sykepensjon som regel ikke kan bevilges før personer har fylt 20 år. En forutsetning for rehabiliteringen er at det blir utformet en personlig studie- og rehabiliteringsplan i den unges hjemkommune.

Figur 6.9 Antall unge mottakere (16-29 år) av rehabiliteringsytelser fra Folkepensjonsanstalten i Finland. 2000-2009



Kilde: Folkepensjonsanstalten (FPA).

Antall unge mottakere av rehabiliteringsytelser i Finland har økt jevnt blant både menn og kvinner de siste årene (jf. figur 6.9). I 2000 var det drøyt 1600 unge menn som mottok denne typen ytelser, mens antallet steg til 2600 i 2010. I samme periode økte antall unge kvinner som mottok rehabiliteringsytelser fra 1200 til 2600. Antall kvinner som mottar denne typen ytelser har altså økt mer enn antallet menn, dermed har også forskjellen mellom kjønnene blitt mindre. Oppgangen kan først og fremst forklares med at det nye lovverket om rehabiliteringspenger for ungdom mellom 16 og 20 år som trådte i kraft i slutten av 1999.

Det har vært en stor tilvekst i mottakere av rehabiliteringspenger blant ungdom. Antall personer som har rett på rehabiliteringspenger har nesten blitt tredoblet fra begynnelsen av 2000 til 2005. Tilveksten har skjedd blant de unge. Antall mottakere av allmenne rehabiliteringspenger ble redusert fra og med 2002 til 2007. Under den økonomiske krisen har imidlertid andel mottakere av allmenne rehabiliteringspenger også økt.

Rehabiliteringsstønad

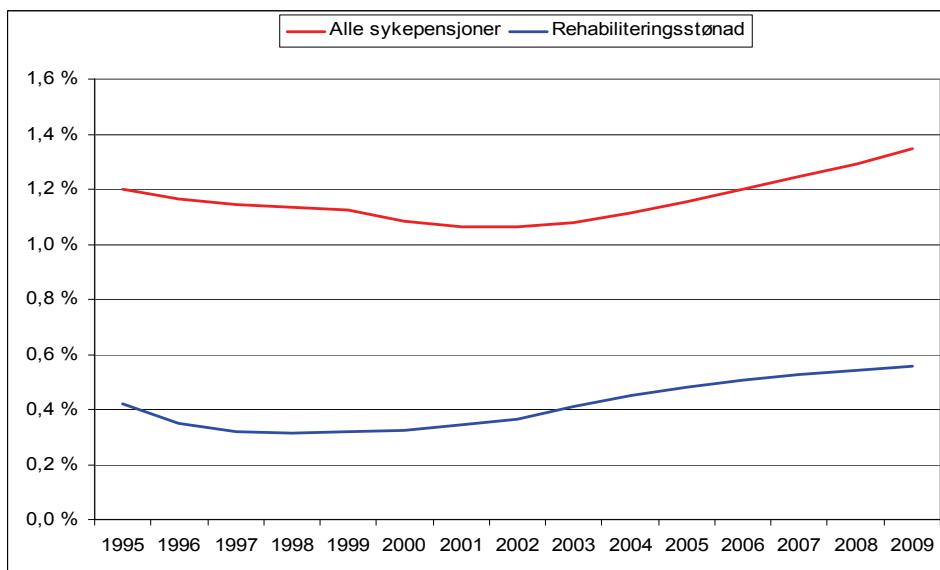
Sykepensjon eller rehabiliteringsstønad kan bevilges for en viss tid. Personer som er permanent blinde, ute av stand til å bevege seg eller sterkt hjelpetrenende på grunn av annen sykdom anses alltid som arbeidsuføre. De som be-

vilges sykepensjon fra FPA eller fra arbeidspensjonssystemet kan under visse omstendigheter fryse pensjonen, uten å miste retten til pensjon, når hun/han får arbeid. Sykepensjonen starter som regel først når en person har mottatt sykepenger i over ett år.

Rehabiliteringsstønad er en tidsbegrenset sykepensjon. Bevilgning av denne stønaden forutsetter at en omsorgs- og rehabiliteringsplan er blitt utarbeidet. Sykepensjonen bevilges både av arbeidspensjons- og folkepensjonssystemet. Folkepensjonen er den eneste pensjonen, eller i det minste hovedpensjon, for dem som ikke har rett på inntektsrelatert arbeidspensjon, eller som har liten eller ingen inntektsrelatert pensjonsinntekt. Mesteparten, eller hele, sykepensjonen til de unge kommer som regel fra folkepensjonen. Kriteriene for uførhet er de samme uavhengig om sykepensjonen bevilges inntil videre, eller som en tidsbegrenset rehabiliteringsstønad. Sykepensjon kan bevilges til personer som på grunn av sykdom eller handikapp ikke har mulighet til å utføre sitt vanlige arbeid eller annet sammenlignbart arbeide. Det tas hensyn til personens alder, yrkeskompetanse og andre omstendigheter som anses å være viktig for å sikre personen et rimelig levebrød. Hvis man er under 20 år, bevilges ikke sykepensjon før personens rehabiliteringsmuligheter er blitt utredet.

I figur 6.10 presenteres utviklingen i andelen av uførepensjonister blant ungdommer fra og med 1995 til 2009. Den øvre kurven viser utviklingen av andelen uførepensjonister (både tidsbegrenset og inntil videre bevilgede) og den nedre kurven viser utviklingen av andel med rehabiliteringstøtten. Ettersom rehabiliteringspenger for unge forårsaket en reduksjon i overgangen til uførepensjon på begynnelsen av 00-tallet, har vi valgt å vise en lengre tidsserie her enn i de andre fremstillingene. Det er også viktig å legge merke til at antallet uførepensjonister i Finland også gikk ned i de eldre aldersgrupper på begynnelsen på 1990-tallet.

Figur 6.10 Andelen uførepensjonister og mottakere av rehabiliteringsstøn-
nad i aldersgruppen 16-29 år i Finland. 1995 – 2010, prosent av
befolkningen



Kilde: Pensjonsskyddscentralen, Folkepensjonsanstalten

Økonomisk stønad fra kommunene og kommunenes rolle i aktiveringen

Inntektsstøn- nad

Inntektsstøn-
nad er et godtgjørelse som er ment å gjelde som siste utvei. Regje-
ringen fastsetter hvert år inntektsstøn-
nadens grunnbeløp, selv om det er
kommunene som står for utbetalingen av inntektsstøn-
naden. Grunnbeløpet
for enslige og eneforsørgere var på 417,45 euro per måned i 2010. Kommu-
nene kan også bevilge forebyggende inntektsstøn-
nad for å i god tid kunne
hjelpe personer med inntektsproblemer. Personer som mottar inntektsstøn-
nad er pliktige til å melde seg som arbeidssøkende hos Arbeidskraftsbyrån (TE-
byrån). Inntektsstøn-
naden kan minskes med mellom 20 og 40 prosent dersom
man vegrer seg for å ta imot tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak.

Personer som både er fylt 18 år og bor sammen med foresatte får redusert inntektsstønaden med 20 til 40 prosent.

Den kommunale inntektsstønaden blir utbetalt, i de fleste tilfeller, som et tillegg til andre sosiale ytelser. I 2009 var for eksempel antallet unge mottakere av inntektsstønad ved slutten 46 400, og av disse fikk 70 % samtidig bostøtte fra en annen inntektsforsikring.

Verkstedsvirksomhet for ungdommer

Verkstedsvirksomhet er en lovfestet del av kommunenes ungdomspolitik og arbeid. Målgruppen for verkstedsvirksomhet er unge personer i arbeid eller utdanning samt arbeidsledige voksne. En sentral oppgave for virksomheten er å øke de unges realkompetanse, styrke deres sosiale identitet og personlige utvikling, samt støtte til ”learning by doing”. Verkstedene administreres av kommuner, stiftelser, foreninger og andre bidragsytere. I 2009 var det 11 000 ungdommer, hvorav 10 000 var under 25 år, som deltok i verkstedsvirksomhet. Antallet unge deltakere økte med ca 16 prosent sammenlignet med året før.

Arbeidsvirksomhet i rehabiliteringsformål

I loven om ”arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte” forpliktes arbeidsformidlingen, kommunen og brukeren (mottakere av arbeidsmarkeds- eller inntektsstønad) å sammen utarbeide en aktivitetsplan for brukeren. Arbeidsvirksomhet i rehabiliteringsformål kan være et av tiltakene. Kommunen har ansvaret for tiltaket.

Aktivitetsplanen skal innrettes mot langtidsmottakere av arbeidsmarkedsstønad eller sosialhjelp. Personer som er under 25 år og har rett på arbeidsmarkedsstønad har plikt til å delta i rehabiliterende arbeidsvirksomhet hvis dette er oppført i aktivitetsplanen. For personer over 25 år er det frivillig å delta. Arbeidsvirksomheten kan ha en varighet på inntil 3-24 måneder med 1-5 dagers uke og minst 4 timers arbeidsdag.

Integrering av innvandrere

Kommunene bærer hovedansvaret for integrering av innvandrere. Innvandreren selv, kommunen og arbeidsformidlingskontoret setter sammen opp en integreringsplan. I planen avtales hvilke tiltak som skal foretas for å støtte innvandreren og familie med innhenting av de kunnskaper og ferdigheter som behøves for å tilpasse seg det finske samfunnet. Dette foregår gjennom feks. voksenopplæring, språkstudier, arbeidspraksis og andre frivillige studier.

En innvandrere som har meldt seg som arbeidsledig arbeidssøker ved et arbeidsformidlingskontor eller søkt om inntektstønning, har rett på integreringsstønning i de tre første årene av sitt opphold i Finland. Formålet med integreringsstønningen er å sikre at innvandreren blir forsørget i samsvar med integreringsplanen. Integreringsstønningen består av arbeidsmarkedsstønning fra Folkpensjonsanstalten og eventuell inntektstønning som bevilges av kommunen. Den som ikke oppfyller vilkårene for arbeidsmarkedsstønning vil kun få integreringsstønning i form av inntektstønning.

Kilder

Beskæftigelsesministeriet (2009): "Politisk aftale om unge". Hentet fra <http://bm.dk/Beskæftigelsesområdet/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.

Djuve, Anne Britt (2008): "Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere". *Søkelys på arbeidslivet*, 1, 2008.

Falch, Nina Skorve, Inés Hardoy & Knut Røed (2011): "Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter?" *Søkelys på arbeidslivet*, nr. 1-2, 2011.135-155

Falch, Torberg & Ole Henning Nyhus (2009): *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

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

Grøgaarden, Jens B. & Per Olaf Aamodt (2006): "Veksten i høyere utdanning: noen drivkrefter og konsekvenser." I: Jens Grøgaard & Liv Anne Støres (red.), *Kunnskapssamfunnet tar form*. Utdanningsekspløsjonen og arbeidsmarkedets struktur. Oslo: Cappelen Akademiske.

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.

KILDER

Hammer, Torild (2009): "Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder". *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.

Hernes, Gudmund (2010): "Gull av gråstein. Tiltak for redusere frafall i videregående opplæring". *Fafo rapport* 2010:03. Oslo.

Konjunkturinstitutet (2010): "Konjunkturläget December 2010". Hentet fra http://www.konj.se/download/18.25b4e5ee12d09d118fd80003298/December_2010.pdf.

Lie, Benedicte (2004): "Fakta om ti innvandregrupper i Norge". *Rapport 14/2004*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (2009) "Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, §§ 84-85, 89, 91a, 92 og 96". Hentet fra <https://www.retsinformation.dk>.

Løwe, Torkil (2010): "Unge med innvandrerbakgrunn og arbeidsmarkedet". *Rapporter 21/2010*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Markussen, Eifred (2010): *Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden*. København: Nordisk ministerråd.

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>.

Ramböll Management Consulting AB (2010): *Nordiska länders insatser mot ungdomsarbetslöshet – kartläggning och analys*. TemaNord 2010: 570.

Røed, Marianne & Bernt Bratsberg (2004): *Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. I Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo: Norges Forskningsråd.

Schultz-Nielsen, Marie Louise & Amelie Constant (2004): "Employment Trends for immigrants and Natives". I: Klaus F. Zimmermann & Torben Tranæs (red.), *Migrants, work and the welfare state*. Danmark: University press of Southern Denmark.

Smith, N. (2001): "Innvandrerens integrasjon på arbeidsmarkedet – utfordring for det danske velferdssamfunnet", *Søkelys på Arbeidsmarkedet*, 18:101-111.

Statistiska centralbyrån (2008): "Utenrikes föddas arbetsmarknadssituation 2008". Hentet fra:
http://www.scb.se/Statistik/AM/AM0401/2009K03B/AM0401_2009K03B_SM_AM11SM0905.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): "Nedgangskonjunktoren til nå – hva skiller denne fra den forrige?" *Arbeid og velferd* nr. 1, 2010.

Sørbø, Johannes & Magne Bråthen (2010): "Permitteringer i en nedgangskonjunktur". *Arbeid og velferd* nr. 3, 2009.

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

Østby, Lars (red.) (2004): "Innvandrere i Norge – hvem er de og hvordan går det med dem?" *Del II Levekår. Notat 66:2004*. Oslo -Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Publikationer udgivet af NOSOSKO efter 1995

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1994.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 3:96. København 1996.

Nordisk socialstatistik 1946-1996. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 4:96.
København 1996.

Social Security in the Nordic Countries. Scope, expenditure and financing 1994.
Nordic Social-Statistical Committee no. 5:96. Copenhagen 1996.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1995.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 6:97. København 1997.

Social Protection in the Nordic Countries 1995. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 7:97. Copenhagen 1997.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1996.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 8:98. København 1998.

Social Protection in the Nordic Countries 1996. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 9:98. Copenhagen 1998.

Förtida utträde från arbetslivet 1987-1996. En jämförelse mellan de nordiska länderna. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 10:99. København 1999.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1997.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 11:99. København 1999.

Social Protection in the Nordic Countries 1997. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 12:99. Copenhagen 1999.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1998.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 13:00. København 2000.

Social Protection in the Nordic Countries 1998. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 14:00. Copenhagen 2000.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1999.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 15:01. København 2001.

Social Protection in the Nordic Countries 1999. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 16:01. Copenhagen 2001.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2000.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 17:02. København 2002.

Social Protection in the Nordic Countries 2000. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 18:02. Copenhagen 2002.

Nordic/Baltic Social Protection Statistics 2000.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 19:03. København 2003.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2001.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 20:03. København 2003.

Social Protection in the Nordic Countries 2001. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 21:03. Copenhagen 2003.

*Sustainable Social and Health Development in the Nordic Countries. Seminar
27th May 2003, Stockholm.* Nordic Social-Statistical Committee no. 22:03.
Copenhagen 2003.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2002.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 23:04. København 2004.

Social Protection in the Nordic Countries 2002. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 24:04. Copenhagen 2004.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2003.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 25:05. København 2005.

Social Protection in the Nordic Countries 2003. Scope, expenditure and financing.
Nordic Social-Statistical Committee no. 26:05. Copenhagen 2005.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2004.
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 27:06. København 2006.

Social Protection in the Nordic Countries 2004. Scope, expenditure and financing. Nordic Social-Statistical Committee no. 28:06. Copenhagen 2006.

Sustainable Social and Health Development in the Nordic Countries. Seminar 6th April 2006, Oslo. Nordic Social-Statistical Committee no. 29:06. Copenhagen 2006.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2005. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 30:07. København 2007.

Social Protection in the Nordic Countries 2005. Scope, expenditure and financing. Nordic Social-Statistical Committee no. 31:07. Copenhagen 2007.

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2006/07. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 32:08. København 2008.

Social Protection in the Nordic Countries 2006/07. Scope, expenditure and financing. Nordic Social-Statistical Committee no. 33:07. Copenhagen 2008

Ålderspensionssystem i Norden. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 34:08. København 2008.

Old-age Pension Systems in the Nordic Countries. Nordic Social- Statistical Committee no. 35:09. Copenhagen 2009

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2007/08. Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 36:09. København 2009

Social Protection in the Nordic Countries 2007/08. Scope, expenditure and financing. Nordic Social-Statistical Committee no. 37:09. Copenhagen 2009

Opmuntrer de nordiske systemer 60-74-årige til at arbejde? Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 38:09. København 2009

Do the Nordic Welfare Systems Encourage the 60-74-Year-Olds to Work? Nordic Social-Statistical Committee no. 39:10. Copenhagen 2010

Social Protection in the Nordic Countries 2007/08. Scope, expenditure and financing (booklet). Nordic Social-Statistical Committee no. 40:09. Copenhagen 2009

Udfordringer for den nordiske velferdsstaten. Sammenlignbare indikatorer
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 41:10. Copenhagen 2009

Challenges to the Nordic Welfare State. Comparable Indicators.
Nordic Social-Statistical Committee no. 42:10. Copenhagen 2010

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2008/09
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 43:10. København 2010

Social Protection in the Nordic Countries 2008/09. Scope, expenditure and financing (booklet). Nordic Social-Statistical Committee no. 44:10. Copenhagen 2010

Social Protection in the Nordic Countries 2008/09. Scope, expenditure and financing. Nordic Social-Statistical Committee no. 45:10. Copenhagen 2010

Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2009/10
Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 46:11. København 2011

'Ungdomsarbejdsledighed i Norden – En studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere' Nordisk Socialstatistisk Komité nr. 47:11. København 2011