

## Den virkelige sysselsettingsutfordringen

1. Sverige går forbi i sysselsetting
2. Nær 100 000 under 30 år i passivitet?
3. Økt andel unge på uføretrygd, mange mottakere av AAP
4. Men også mange familieforsørget
5. Ulike behov
6. ...økt marginalisering av unge menn?
7. Sammensatte årsaker
8. ...blant annet for liten satsing på yrkesfag?
9. ...og tidlig innsats som kommer for sent
10. Lav arbeidsløshet i land med mye yrkesfag

## Tidligere utgitte samfunnsnotat i 2017

Samfunnsnotat	1/15	LO-økonomenes blick på økonomi og arbeid
Samfunnsnotat	2/15	Prisgalopp på bolig
Samfunnsnotat	3/15	Fagskolen - tett på arbeidslivet, men kraftig underprioritert
Samfunnsnotat	4/15	Hvor bra er norsk pensjon
Samfunnsnotat	5/15	PORTUGAL - litt om økonomi og arbeidsliv

\* \* \*

Norge har lenge ligget i toppen for sysselsetting internasjonalt. Med en nedgang i sysselsettingsrate hos oss det siste tiåret, er imidlertid flere land i ferd med å gå forbi oss. Nedgangen har skjedd i aldersgruppene under 55 år, og særlig blant unge menn. Forverringen er reflektert i at flere er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, andelen unge uføretrygdede er gått opp, og arbeidsløsheten har steget.

Om lag 100 000 i alderen 18- 30 år er verken i arbeid eller utdanning. Det utgjør vel en av ti i aldersgruppen. Om lag 3 pst i aldersgruppen mottar helserelaterte ytelser, 5 pst er familieforsørget og 5 pst mottar andre offentlige ytelser. Andelen unge mottakere av AAP har samlet sett vært relativt stabil etter at ordningen ble innført i 2010. Den har økt litt i alderen 20-24 år, og gått ned i alderen 25-29 år.

Det er tegn til at noen unge sluses inn på AAP-ordningen fordi tilgangen til oppfølging og tiltak her er bedre enn for ordinært arbeidsløse. Likevel får mange ikke den oppfølgingen de trenger. Venting og mangel på gode aktivitetstilbud kan gjøre at flere får svekket helse og skyves enda lenger unna arbeidslivet, i strid med det som var intensjonen med ordningen.

Mangel på fullført videregående opplæring er en av de viktigste barrierene for jobbtilknytning blant unge. Norge har relativt få jobber uten krav til kompetanse. Økt konkurranse om jobbene i delene av arbeidslivet der unge tradisjonelt har tilhørighet skjerper inkluderingsproblemene. Manglende tilbud på yrkesfagutdanning, herunder lærlingeplasser, har også medvirket, kanskje særlig for unge menn.

Utsikter til raskere teknologiutvikling kommer på toppen. Robotisering øker kompetansekravene og kan redusere arbeidskraftsbehovet. Kravene til IKT-ferdigheter og yrkesfaglig kompetanse er ventet å øke. Men også til sosial og relasjonell kompetanse. Med dagens kjønnsrollemønstre kan det gjøre det enda mer krevende for unge menn i arbeidslivet.

Mye av samfunnets trygdeutfordring ligger her. Det kan brukes mye ressurser på å hindre at unge faller varig utenfor arbeidslivet, og likevel at det er svært lønnsomt for samfunnet. Forskningen er klar på at tett oppfølging av unge gir resultater.

\* \* \*

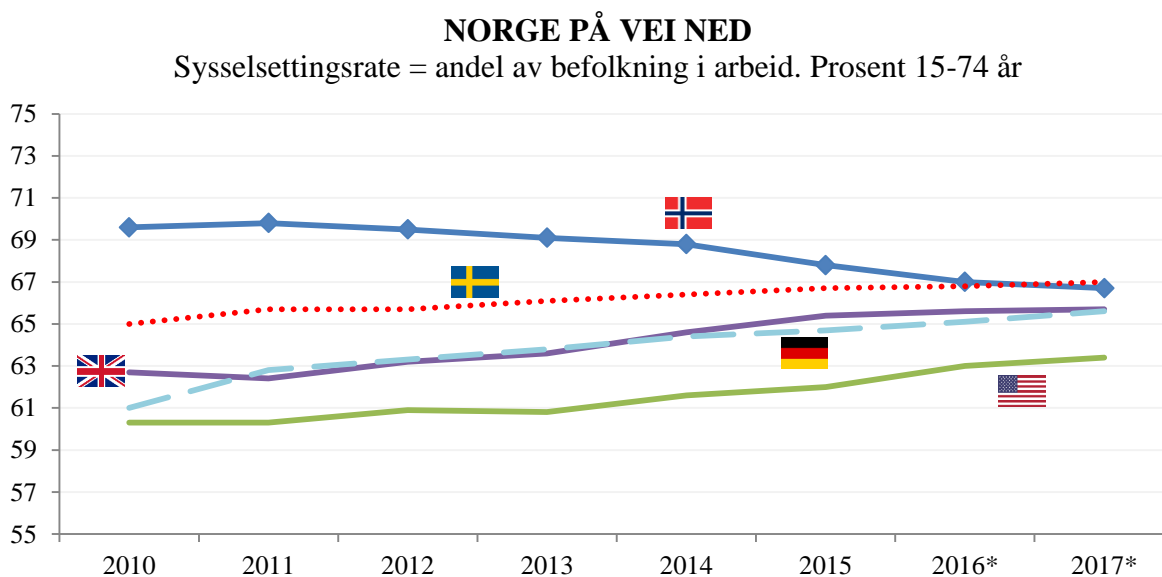
## 1. SVERIGE GÅR FORBI I SYSSELSETTING

Lenge har bare Island og Sveits hatt høyere andel av befolkningen i jobb enn Norge. Sysselsettingsandelen i Norge falt imidlertid i forbindelse med finanskrisen 2008/2009, og sysselsettingsandelen har de senere årene fortsatt å falle.

Etter nedgang i forbindelse med finanskrisen i 2009, tok antallet sysselsatte seg godt opp igjen fra sommeren 2010, men det var likevel ikke nok til å holde tritt med en historisk høy befolkningstilvekst som følge av stor innvandring. Svak økonomisk vekst har gjort at antallet sysselsatte bare økte moderat i 2015, og nær stoppet opp i 2016. Antallet sysselsatte gikk litt opp i 1. kvartal i år, ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder er blitt mer avdempet, men ikke nok til å hindre at nedgangen i sysselsettingsraten har fortsatt.

Nedgangen det siste tiåret har vært særlig sterk blant unge og blant de med kortest utdanning. Gjennom 2000-tallet har seniorenne hatt god sysselsettingsutvikling, men også her gikk andelen ned i 2016 og i 1. kvartal i år. Det må ses i sammenheng med økningen i arbeidsløsheten på Sørvest-landet, som har rammet mange seniorer. Noe av nedgangen blant de unge er gjenspeilet i overgang til utdanning, men også i litt flere uføretrygdede.

Sverige er nå i ferd med å gå forbi Norge i sysselsettingsrate. Land som Tyskland, Storbritannia og USA er også på vei opp i sysselsetting. I disse landene er riktignok økningen preget av mye lavkvalitetsjobber (midlertidige ansettelser, "kurzarbeit" mm).



Kilde: OECD Employment Outlook 2016

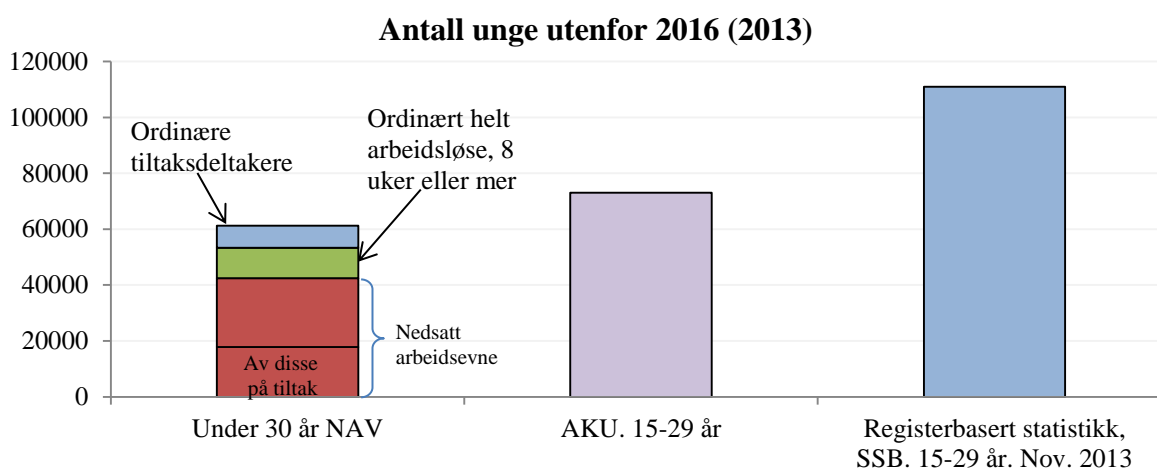
## 2. NÆR 100 000 UNDER 30 ÅR I PASSIVITET?

Det kan være problematisk å måle reell arbeidsløshet blant ungdom fordi mange ikke har opparbeidet dagpengerettigheter og dermed har begrensede motiver for å melde seg ledige til NAV. Samtidig inkluderes skoleungdom som søker etter deltidsjobb i AKUs tall for arbeidsløse. Det er videre store gråsoner i statistikkene hos NAV mellom de som er registrert med nedsatt arbeidsevne eller som ordinær arbeidssøker.

Blant unge under 30 år er flere registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne enn som helt arbeidsløse<sup>1</sup>. Blant de arbeidsløse er det mange som får seg raskt jobb, slik at hovedutfordringen gjelder de som har vært ledig 8 uker eller mer<sup>2</sup>. Om lag 7 900<sup>3</sup> arbeidsløse under 30 år deltar på arbeidsmarkedstiltak. I tillegg kommer personer som ikke har meldt seg til NAV, men som likevel ønsker jobb, og verken befinner seg i arbeid eller utdanning.

Et mål på inkluderingsutfordringen er de som i spørreundersøkelsen AKU oppgir at de verken er i arbeid eller utdanning i alderen 15-29 år (NEET). De utgjør om lag 70 000. Andelen NEET er 10 pst i alderen 25-29 år, mot 8 pst i alderen 20-24 år. Om lag en tredjedel av NEET-erne er arbeidsløse i AKU-forstand. Nær dobbelt så mange uttrykker ønske om arbeid, men uten å oppfylle alle betingelsene for å bli klassifisert som arbeidsledige i statistikken. Tallene inkluderer hjemmearbeidende og personer som har valgt å ta et friår i tillegg til bla arbeidsløse og personer med helseproblemer.

Ifølge registerbasert statistikk var 110 000 av de unge i alderen 15-29<sup>4</sup> år klassifisert som verken i utdanning eller arbeid (11 pst). Blant innvandrerne under 30 år var denne NEET-andelen 25 pst. Om lag 35 pst av NEET-erne har innvandrerbakgrunn. NEET-gruppen har gjennomgående mindre utdanning enn unge i befolkningen for øvrig.



<sup>1</sup> Hhv 42 500 og 21 700 pr desember 2016

<sup>2</sup> Om lag 10 800 pr desember 2016

<sup>3</sup> Desember 2016

<sup>4</sup> 2013

### 3. ØKT ANDEL PÅ UFØRETRYGD, MANGE MOTTAKERE AV AAP

Andelen uføretrygdede i befolkningen samlet er noe lavere enn for ti år siden. Blant yngre aldersgrupper, har det imidlertid vært tendens til svak økning i mottakere av uføretrygd gjennom perioden. Andelen unge mottakere av AAP i alderen 18-29 år har fra innføring av ordningen i 2010 holdt seg relativt stabil. Den har økt litt i alderen 20-24 år, og gått ned i alderen 25-29 år.

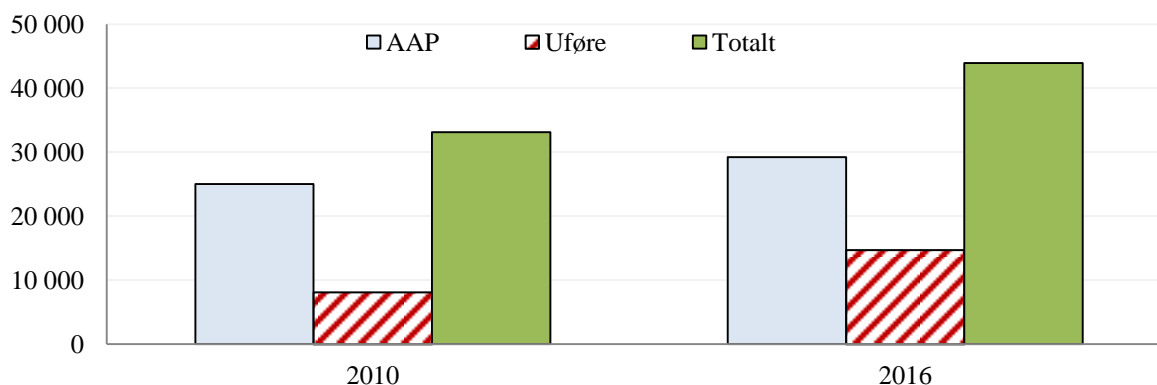
Arbeidsavklaringspenger er folketrygdens inntektssikring for personer som er syke, har brukt opp eller mangler rett til sykepenger, og som har behov for aktiv behandling og/eller arbeidsrettede tiltak slik at de kan bedre den medisinske tilstanden, og beholde eller skaffe seg arbeid.

Det er et krav til mottakere av ytelsen at de så langt det er mulig deltar i aktivitet som skal bidra til å bedre arbeidsevnen. Om lag halvparten av mottakerne blir vurdert å ha et hensiktsmessig og tilstrekkelig aktivitetsopplegg<sup>5</sup>. I en evaluering av AAP-ordningen fra 2015 konkluderes det med at den største svakheten ved dagens ordning er at NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi den tette oppfølgingen som var intensjonen<sup>6</sup>. Nær 40 pst av de unge på AAP deltar på arbeidsmarkedstiltak.

Samlet i aldersgruppen 18-29 år mottar 29 000 AAP. For personer som er i gråsonen mellom å være ordinært arbeidssøkere eller ha nedsatt arbeidsevne, kan innslusing på AAP framfor for eksempel individstønad eller dagpenger gi en uheldig innlåsingseffekt<sup>7</sup>. Det gjelder særlig hvis den enkelte ikke får tett oppfølging.

Blant unge er risikoen stor for å bli skjøvet enda lenger bort fra arbeidslivet og få forverret helse selv med relativt korte perioder med passivitet, samtidig som diagnostisering for mindre alvorlige i seg selv kan virke hemmende.

**Antall 18-30 år på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd 2010-2017 (pr. mars)**



Kilde: NAV

<sup>5</sup> NAV rapport 1, 2017

<sup>6</sup> "Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?" SINTEF (2015)

<sup>7</sup> Schreiner(2016)." Unemployed or disabled"

#### 4. ... MEN OGSÅ MANGE FAMILIEFORSØRGET

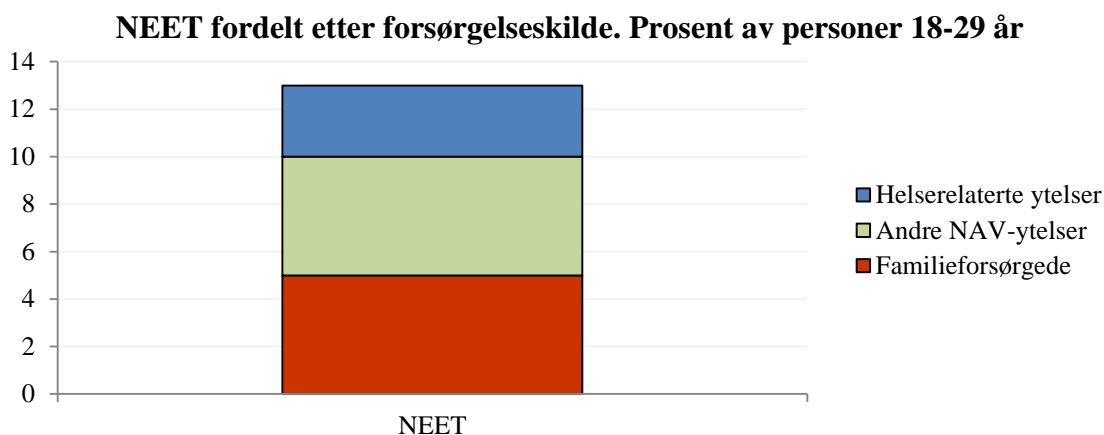
Om lag en tredjedel av unge under 30 år som verken er i arbeid eller utdanning (NEET) kan være familieforsørget, ifølge tall fra SSBs arbeidskraftsundersøkelse og en registerbasert analyse fra Fafo<sup>8</sup>.

I Fafo-analysen anslås andelen som verken er i arbeid eller utdanning å utgjøre 13 pst av unge i alderen 18-30 år, hvorav nær 3 prosentpoeng mottar helserelaterte ytelser, 5 prosentpoeng er familieforsørget og 5 prosentpoeng mottar andre offentlige ytelser (som dagpenger og sosialhjelp).

Om lag 40 pst av dem som var i NEET-gruppen i 2008, var sysselsatt i 2012. Det illustrerer at en god del er kortvarig en del av gruppen. Noen er i gruppen pga omsorg for barn, fordi de tar seg et "friår", men likevel opparbeider seg kompetanse de kan ha nytte av senere.

Rundt 40 pst er i gruppen i fire, fem eller seks av årene<sup>9</sup>. Hver femte er i samme situasjon fem år i sammenheng. Risikoen for marginalisering og varig utenforskap øker klart med hvor lenge den enkelte er i passivitet.

Personer som er med i NEET et gitt år synes imidlertid jevnt over å ha mer varige problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet<sup>10</sup>. En del av disse vil være å finne blant de arbeidsledige, mens andre går ut av arbeidsstyrken ved at de etter hvert slutter å søke arbeid.



Kilde: Fafo rapport 2014:37

<sup>8</sup> Fafo rapport 2014:37. "Unge mottakere av helserelaterte ytelser". Definert med inntektssikring under 2G, og ingen offentlig forsørgelse

<sup>9</sup> Tallene gir ikke svar på nøyaktig hvor lenge den enkelte er i en status, siden det er kun situasjonen per november hvert år som analyseres

<sup>10</sup> SSB. Samfunnsspeilet 1/2015

## 5. ULIKE BEHOV

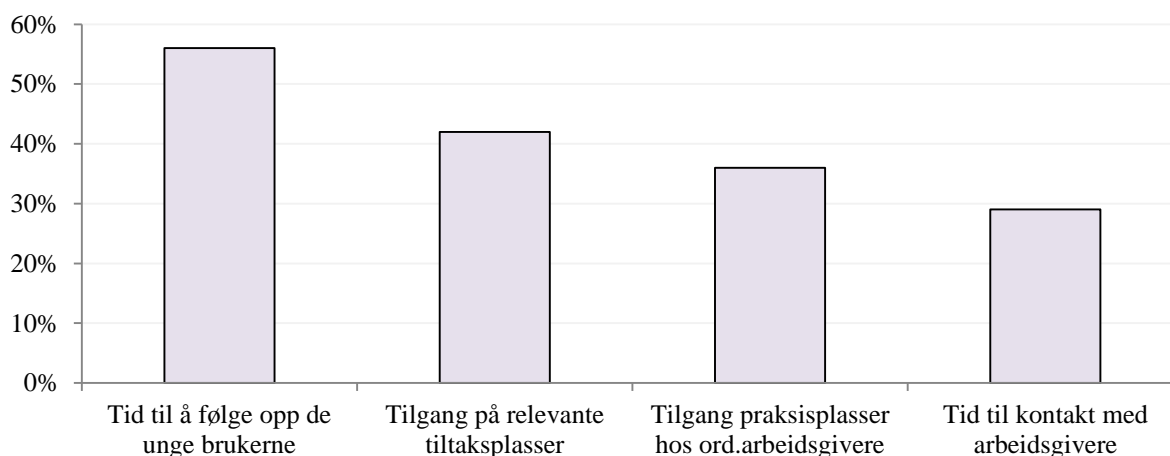
Mer enn 2/3 av unge mottakere av AAP har psykisk diagnose. Det er grunn til å tolke tallene for diagnoser med varsomhet. En kan reise spørsmålet om ungdommer i en del tilfeller får en medisinsk diagnose når de egentlig har problemer med arbeid, utdanning, økonomi og sosial mistilpasning<sup>11</sup>.

Fafo<sup>12</sup> har kartlagt hva som kjennetegner unge som står utenfor arbeidslivet som NAV-brukere gjennom intervjuer og en spørreskjemaundersøkelse blant NAV-veiledere. Forskerne finner en todelt ungdomsgruppe. Den ene gruppen har enkle hjelpebehov. Det gjelder i hovedsak de med lite utdanning og arbeidserfaring. De unge med sammensatte hjelpebehov har også dette. I tillegg har mange en rekke andre utfordringer, inkludert personlige, sosiale helserelevante, familierelaterte og fattigdomsrelaterte problemer.

Veilederens oppfølgingsinnsats er i stor grad rettet inn mot de unge som er lengst fra arbeidslivet. For liten innsats overfor unge med færrest hjelpebehov gir imidlertid risiko for at disse glir over i gruppen til de unge med sammensatte hjelpebehov.

Mangel på tid til å følge opp unge er den enkeltfaktoren flest veiledere peker på som en barriere mot god oppfølging. Over halvparten av veilederne svarer at dette i stor grad hindrer oppfølgingen. Svarene varierer etter antallet brukere<sup>13</sup>. En betydelig andel oppgir også mangel på gode tiltaksplasser og kontakt med arbeidsgivere som barriere mot god oppfølging.

### Forhold som i stor grad hindrer god oppfølging av unge brukere



Kilde: Fafo Rapport 2015: 41

<sup>11</sup> "Unge mottakere av helserelevante ytelser" Fafo-rapport 2014:37

<sup>12</sup> NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere. Fafo-rapport 2015 : 41

<sup>13</sup> Knappt 70 pst av dem som har ansvar for 60 brukere eller mer, 33 pst av dem med færre enn 30 brukere



## 6. ...ØKT MARGINALISERING AV UNGE MENN?

Hva det vil si å være marginalisert er en stor debatt. Nedgang i andelen av de unge som er i jobb over tid er imidlertid et konkret uttrykk for at færre har tilknytning til en viktig læringsarena og samfunnets viktigste inkluderingsarena.

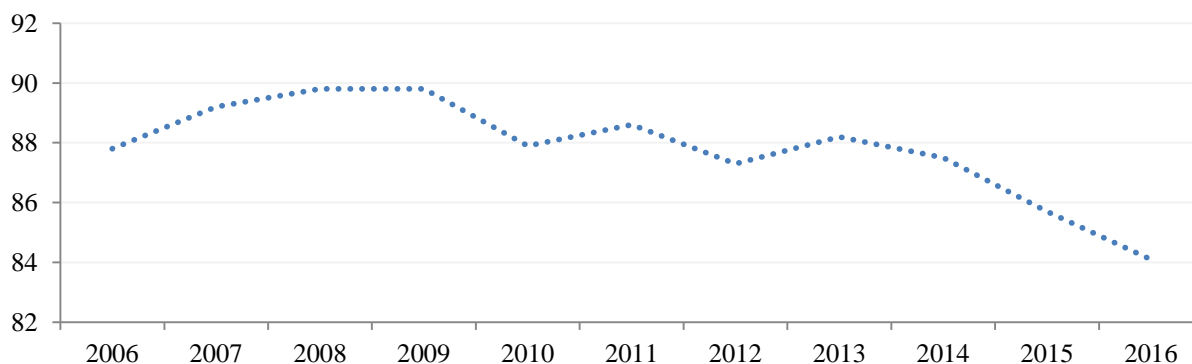
Fra før finanskrisen har sysselsettingsraten blant unge under 30 år samlet gått ned med om lag 5 prosentpoeng. I de yngste aldersgruppene betyr reduksjon i deltidsjobbing blant skoleungdom og studenter mye. Ser vi på litt eldre grupper av unge, for eksempel 30-34 år er likevel tendensen til nedgang tydelig. Nedgangen er særlig stor blant menn. Sysselsettingsraten er likevel fortsatt lavere blant kvinner enn menn. Samlet er det ca 60 000 personer i alderen 30-34 år som ikke er i arbeid. Det tilsvarer 18 prosent av disse årskullene samlet.

Den ulike utviklingen mellom kvinner og menn kan ha flere årsaker:

- Næringsstrukturen gir størst vekst i kvinnedominerte, tjenesteytende næringer.
- Mye av den økte lavlønnskonkurransen er kommet i tradisjonelt mannsdominerte deler av arbeidslivet.
- Frafallet i videregående opplæring er særlig høyt i de guttedominerte yrkesfagene.
- Lav prioritering av yrkesfag har bidratt til lav status og svake forutsetninger og motivasjon til gjennomføring av videregående opplæring. Manglende vektlegging av praksisfag i grunnskolen bidrar til at flere ikke finner seg til rette, til redusert læringslyst og mestring. For en del barn, kanskje for flere gutter enn jenter, kan praksis være en viktig inngang for å lære teori.

Økt robotisering kan bety at andelen jobber uten krav til utdanning, går videre ned samtidig som kravene til emosjonell og sosial kompetanse øker. Med dagens kjønnsrollemønstre kan det gjøre det enda mer krevende for unge menn i arbeidslivet.

**Andel unge menn i jobb. Prosent. 30- 34 år**

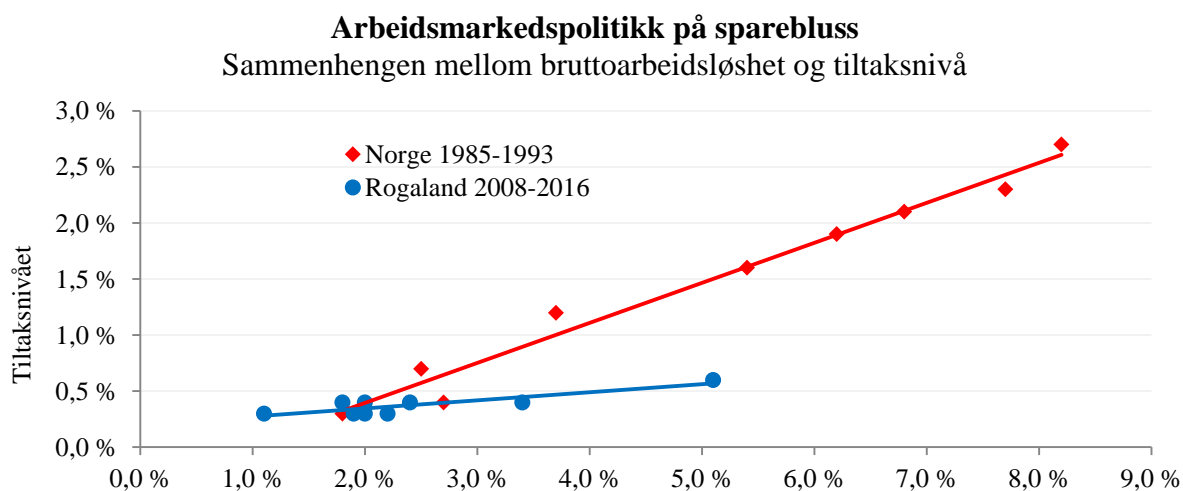


Kilde: SSB; AKU

## 7. SAMMENSATTE ÅRSAKER

Årsaken til nedgang i sysselsettingsrate blant unge er sammensatt. Noen bakenforliggende utviklingstrekk er:

- Økt konkurranse om jobbene i de delene av arbeidslivet der særlig tradisjonelt utsatte grupper (som ungdom, tidligankomne innvandrere og personer med lite utdanning) har tilknytning. Norskfødte har blitt fortrent som følge av økt lavlønnskonkurranse<sup>14</sup>.
- Andelen jobber der det ikke stilles krav til utdanning er nedadgående. Framover kan dette forsterkes av at det forventes særlig rask arbeidsbesparende teknologiutvikling i tjenestesektoren.
- Flere tar utdanning. Dels kan det være tilpasning til økende krav til kompetanse i arbeidslivet, dels en respons på manglende jobbtilbud.
- Relativt stabilt høyt frafall fra videregående opplæring, særlig i yrkesfag, gjør at mange mangler grunnkompetanse som trengs for å holde fotfeste i arbeidslivet. Noe av årsaken til frafallet er trolig at yrkesfag har slitt med lav status, oppfattes ofte som en "blindvei i utdanningssystemet" og at det er mangel på lære plasser.
- AAP-ordningen virker ikke etter intensjonen. For mange får ikke tilstrekkelig oppfølging.
- Utsatte grupper får ikke samme "drahjelp" inn i jobb i høykonjunkturer som tidligere, fordi innvandringen også øker i gode tider. Det økte ansvaret det legger på arbeidsmarkedspolitikken er ikke tilstrekkelig fulgt opp. På topp over forhold som i stor grad hindrer god oppfølging av unge brukere er mangel på tid og tilgang på relevante tiltaksplasser ifølge en undersøkelse blant NAV veiledere, jf avsnitt 5.



Kilde: NAV og LO

<sup>14</sup> Bratsberg og Raaum (2013 og 2012). Bjørnstad (2016)

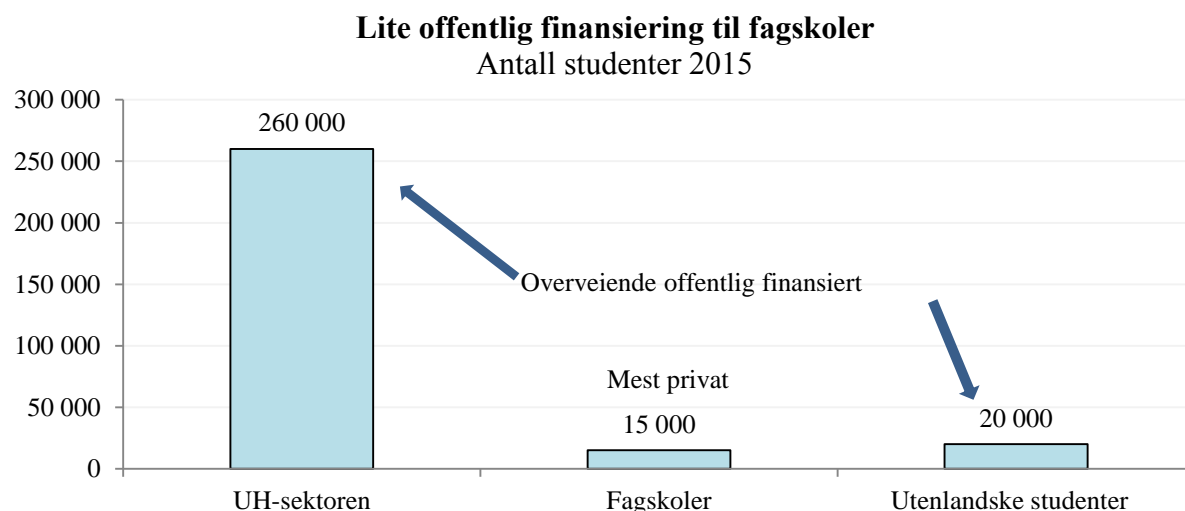
## 8. ...BLANT ANNET FOR LITEN SATSING PÅ YRKESFAG?

Som nevnt er manglende fullført videregående opplæring en av de viktigste barrierene for unge som vil inn i arbeidslivet. Mer enn halvparten under 30 år som verken er i utdanning eller arbeid, har ikke fullført videregående opplæring. Det er høyere enn i tilsvarende gruppe i OECD-området. Samtidig er kravene til utdanning i arbeidslivet i Norge større enn i de fleste andre land.

Frafallet er betydelig høyere i yrkesfag enn studieforberevende videregående opplæring. Det må ses i sammenheng med at samfunnet har satset langt mindre på yrkesfag sammenliknet med akademiske utdanningsløp. De to utdanningsløpene oppfattes ikke som likeverdige.

Den yrkesfaglige utdanningsretningen har lenge slitt med lav status, oppfattes ofte som "blindvei" og attraktiviteten holdes nede gjennom mangel på læreplasser. Det bidrar til en ond sirkel: De med best karakterer fra grunnskolen velger studieforberevende, noe som befester lav status for yrkesfag og reduserer motivasjonen til gjennomføring. Siden det er flere jenter med gode resultater fra grunnskolen enn gutter får vi også en kjønnssegregering.

Samfunnets manglende satsing på yrkesfag kommer særlig til uttrykk på høyere nivå i utdanningssystemet. Mens vel 30 mrd. kroner fra det offentlige går til universitets- og høyskole utdanninger, går knapt 1 mrd. til det yrkesfaglige motsvaret: Fagskolen<sup>15</sup>. Utviklingen av yrkeskompetanse starter også sent, idet praksisfag er lite prioritert i grunnskolen.



Kilde: SSB og LO

<sup>15</sup> Både fagskole- og UH – utdanningene bygger på videregående utdanning og er på det tredje nivået i utdanningssystemet

## 9. ...OG TIDLIG INNSATS KOMMER FOR SENT

En svak utvikling i tidlige barneår kan være vanskelig å hente inn; uheldige prosesser forsterkes lett over tid. Tidlig og direkte støtte til barns utvikling i barnehage, et godt barnevern og tett oppfølging av elever som sliter i grunnskolen, kan derfor ha stor betydning.

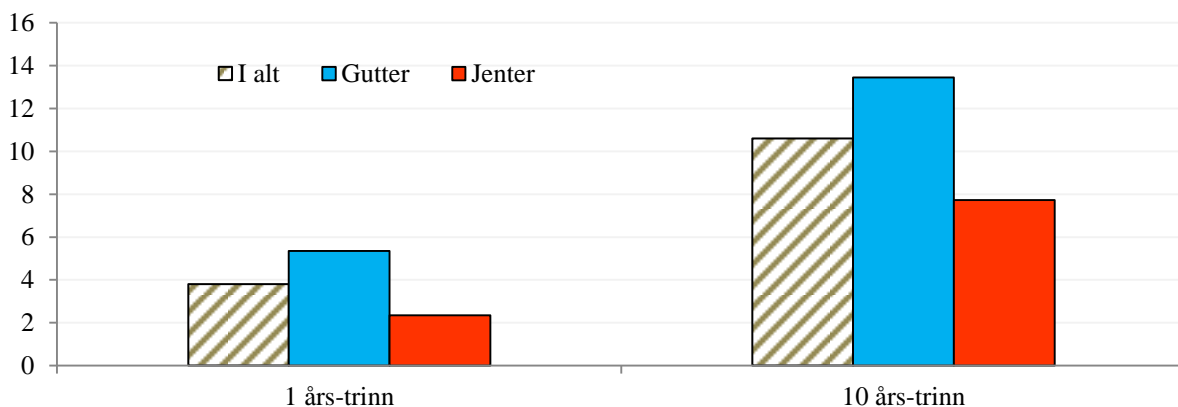
Det er nær sammenheng mellom karakterer fra ungdomskolen og senere frafall i videregående opplæring. Og det er nær sammenheng mellom fullføring av videregående opplæring og senere arbeidsmarkedstilknytning. Personer uten fullført videregående opplæring er overrepresentert blant arbeidsløse og mottakere av helserelaterte ytelser hos NAV.

I Norge får om lag 3 pst av elevene i første klasse i grunnskolen spesialundervisning. I siste trinn på ungdomsskolen gjelder det 11 pst. Ofte må det utredninger og diagnoser til før ressurser utløses til ekstra oppfølging av elever som sliter. Overdreven diagnostisering kan i seg selv gjøre at elever kommer inn i en uheldig sirkel. Helsesøstertjenesten er underdimensjonert i møte med et voksende antall unge som sliter med psykiske problemer, og det er mangel på adekvate tilbud innen psykisk helsetjeneste.

Personer som mangler fullført videregående opplæring blir lett kasterballe mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og NAV. De som har delegert ansvaret fra den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten til karrieresentrene kan imidlertid vise til gode resultater<sup>16</sup>.

Blant unge som i dag er utenfor arbeid og utdanning er det en del som har dårlige minner fra den tradisjonelle skoletilværelsen og søker alternative veier for læring. Noen har hatt svakt læringsutbytte i mangel av praktisk orienterte inngang til lærestoffet.

**Andel jenter og gutter med spesialundervisning første og siste trinn i grunnskolen**



Kilde: SSB

<sup>16</sup> "Grenser for utdanning". Fafo, Rapport 2015:27

## 10. LAV ARBEIDSLØSHET I LAND MED MYE YRKESFAG

I Tyskland har yrkesfag høy status og gir langt større utviklingsmuligheter med påbygginger, tilbud om yrkesbachelor med høy innplassering i kvalifikasjonsrammeverk mv. sammenliknet med i Norge. Tradisjonelt tar også en langt høyere andel av årskullene i Tyskland yrkesopplæring enn i Norge.

Også Danmark, Sveits og Østerrike er land med en tradisjonelt sterkere posisjon for yrkesutdanningen enn i Norge. De er også blant landene med lavest arbeidsløshet internasjonalt og særlig relativt lav ungdomsarbeidsløshet.

Yrkesfag blir ofte kalt arbeidslivets utdanning. Det må ses i sammenheng med at:

- Arbeidslivet er tett på i utformingen av tilbudene, og at de dermed lett kan svare på løpende behov.
- Utdanningene er erfaringsbasert og gir dermed anvendt kompetanse som kan tas direkte i bruk i arbeidslivet uten videre opplæring.
- En betydelig del av tilbudet etter videregående opplæring er i form av etter og videreutdanning (fagskoletilbudet). I 2015 var om lag 60 pst av fagskoleutdanningene lagt opp som deltidsutdanninger (I helse- og sosialfagutdanningene 96 pst<sup>17</sup>). Det gis gode muligheter for å kombinere fagskoleutdanningene med å være i jobb ved at hele 1/3 av utdanningstilbudene er nettbasert. Ofte kombineres fjernundervisningen med samlinger.

Et særtrekk ved yrkesfagene er at de utvikles og styres i nær tilknytning til arbeidslivet, og ved at den formelle utdanningen skjer både i utdanningssystemet og i arbeidslivet. Ikke minst for personer som har dårlige erfaringer fra skolebenkbasert undervisning, kan yrkesfagene gi en ny sjanse til heving av etterspurt kompetanse. Praksiskandidatordning og forsøksordning med Fagbrev på jobb er eksempler på fleksible innganger til videregående utdanning for voksne. Den sikreste veien inn i arbeidsmarkedet er fagbrev, dobbeltkompetanse (både studie- og yrkeskompetanse) eller lang utdanning<sup>18</sup>.

### Arbeidsløshet i 2015

	Danmark	Sveits	Østerrike	Norge	Sverige	Tyskland
Arbeidsløshetsprosent i alt (15-64 år)	6,2	4,5	5,7	4,4	7,4	4,6
Ungdomsarbeidsløshet i pst. (15-24 år)	10,8	8,6	10,6	10,0	20,3	7,2

Kilde: Oecd Employment Outlook 2016

<sup>17</sup> 65pst av tilbudene i økonomisk administrative fag, mediefag: 4pst

<sup>18</sup> Markussen 2014