Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden

Utfordringer, innsatser og anbefalinger

Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden

ytfordringer, innsatser og anbefalinger

Christer Hyggen

Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden
±tfordringer, innsatser og anbefalinger
Christer Hyggen

ISBN 978-92-893-4148-6 (PRINT)

ISBN 978-92-893-4149-3 (PDF)

ISBN 978-92-893-4150-9 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2015-536>

TemaNord 2015:536

ISSN 0908-6692

© Nordisk ministerråd 2015

Layout: Hanne Lebech

Omslagsfoto: Magnus Fröderberg; Johannes Jansson

Trykk: Rosendahls Schultz-Grafisk

Printed in Denmark

Denne rapporten er gitt ut med finansiell støtte fra Nordisk ministerråd. Innholdet i rapporten avspeiler imidlertid ikke nødvendigvis Nordisk ministerråds synspunkter, holdninger eller anbefalinger.

www.norden.org/no/publikasjoner

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeid. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk ministerråd

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Innhold

Forord.....	7
1. Innledning.....	9
1.1 Rapportens gang.....	10
1.2 Språk er makt.....	11
2. Utfordringen.....	15
2.1 Omfang.....	16
2.2 Konsekvenser.....	27
3. Årsaker.....	31
3.1 Institusjonelt nivå.....	32
3.2 Individuelt nivå.....	33
4. Tiltak og løsninger – hvordan få N ut av NEET?.....	37
4.1 Tiltak mot frafall og arbeidsledighet i de nordiske landene – virker de?.....	39
5. Anbefalinger.....	49
5.1 Anbefalinger for forskning: Norden som laboratorium?.....	49
5.2 Anbefalinger for politikk og tiltak.....	51
Referanser.....	55
Summary.....	59

Forord

Denne rapporten er skrevet som del av sluttrapporteringen fra Nordisk barne- og ungdomskomité (NORDBUK) forskningskoordinator for perioden 2012–2014. NORDBUK er et rådgivende og koordinerende organ i alle barne- og ungdomsspørsmål i Nordisk ministerråd. NORDBUK skal ifølge komiteens statutter bidra til koordinering og formidling av forskningsbasert kunnskap om barn og unge. Komiteens metodevalg for denne oppgaven de siste to årene har vært å knytte til seg en forskningskoordinator. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og forsker Christer Hyggen ble tildelt denne oppgaven.

Innholdet i rapporten er i hovedsak basert på tidligere publisert materiale. Den foreliggende rapporten samler kunnskap og observasjoner fra dette tidligere publiserte materialet. Det er særlig to publikasjoner som er sentrale. Det er artikkelen "Unge i og utenfor arbeidsmarkedet i Norden", publisert under overskriften "Søkelys på Norden" i det norske tidsskriftet *Søkelys på arbeidslivet* (C. Hyggen, 2013) og rapporten "Ungdom, frafall og marginalisering", publisert av det Norges forskningsråd (Sletten & Hyggen, 2013). I tillegg refereres noen refleksjoner og presentasjoner fra "Ung utenfor", en konferanse som ble arrangert i regi av NORDBUKs forskningskoordinator i samarbeid med NOVA og det norske Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) (Christer Hyggen, Sletten & Haakestad, 2012).

NORDBUK har besluttet å skaffe til veie systematisert kunnskap om unge som faller utenfor utdanning og arbeidsliv. Denne rapporten er en av innsatsene som er satt i gang for å gjøre denne kunnskapen tilgjengelig for politikere, beslutningstakere, forskere, studenter og praktikere som jobber med unge. En målsetting for NORDBUK har vært å nærme seg svar på spørsmålene:

- Hva gjør man i Norden for å imøtekomme stigende ungdomsledighet og frafall fra utdanning?
- Hvordan kan de nordiske landene lære av hverandre for å optimere innsats og skape tilbud som får unge i arbeid eller utdanning?

Parallelt med NORDBUKs satsing på tematikken har Nordens velferdssenter arbeidet med utviklingen av en kunnskapsbank om frafall fra videregående utdanning. Hovedtyngden i den foreliggende rapporten legges derfor på ungdomsledighet.

1. Innledning

Norden skal være det beste stedet å vokse opp. Barn og unge som vokser opp i Norden, skal ha gode vilkår for sine liv og gode muligheter for deltakelse på sentrale samfunnsarenaer. En viktig del av oppveksten handler om å komme seg gjennom utdanningssystemet og inn i arbeidslivet.

Unge generelt, også unge i Norden, står overfor mange utfordringer på sin vei fra ung til voksen. En hovedutfordring er overgangen fra utdanning til arbeidsliv. De nordiske landene fører en aktiv politikk på flere felt for å sikre at denne overgangen løper så problemfritt som mulig for unge. Denne politikken handler ikke bare om arbeidsmarkeds- eller utdanningspolitikk, men omfatter også helsepolitikk, økonomisk politikk og konkrete nasjonale, regionale og lokale tiltak og innsatser i utdanningsinstitusjoner, arbeidsmarked og velferdsapparat.

Ideelt sett er det sånn at politikkutforming som innrettes for å håndtere en spesifikk utfordring, som utfordringer knyttet til gjennomføring av utdanning og overgangen fra utdanning til arbeid, bør bygge på kunnskap og forståelse av årsakene til problemet. For å dimensjonere politikken bør man ha et visst grep om mulige konsekvenser av problemet – konsekvenser på flere nivåer, og om omfanget av utfordringene. For å håndtere utfordringene i praksis bør man vite noe om hva den politikken eller de innsatsene man setter i gang, inneholder og om de egentlig virker. Ideelt sett bør man også ha et visst begrep om innsatsene kan sies å lønne seg – altså om virkningene av politikk og innsatser står i forhold til utgiftene.

Figur 1. Grunnlag for politikk

Nyere nordisk forskning har gitt oss ganske god kunnskap om og forståelse av både årsaker til og konsekvenser av at unge står utenfor arbeid og opplæring i Norden. Vi kjenner til risikogrupper og omfang av utfordringene. Vi vet mindre om hvilke typer tiltak som virker, for hvem de er egnet, og hvorfor noen tiltak ser ut til å virke bedre for noen grupper enn andre. Vi har i Norden derimot et ganske unikt utgangspunkt for å lære mer. Dette vil jeg diskutere avslutningsvis i denne rapporten.

1.1 Rapportens gang

Før vi kommer dit, vil jeg i dette innledningskapittelet se litt nærmere på de begrepene vi benytter når vi omtaler unge i og utenfor utdanning og arbeidsliv. Det neste kapittelet går gjennom en del viktige indikatorer på omfang og konsekvenser av de utfordringene vi står overfor, før vi i kapittel 3 ser nærmere på kunnskap om årsaker til at noen er på vei eller havner utenfor. I kapittel 4 ser vi nærmere på politikk, tiltak og innsatser i Norden som omfatter eller er rettet spesifikt mot unge med mål om å øke gjennomføringen i utdanningssystemet og sikre inkludering i arbeidsmarkedet. Her ser

vi også på hvorvidt de eksisterende innsatsene og tiltakene kan sies å virke – og litt på hva som eventuelt virker og ikke virker. Det siste kapittelet presenterer anbefalinger for videre forskning og politikk på feltet.

1.2 Språk er makt

Hvordan vi snakker om et fenomen, reflekterer hvordan vi tenker om et fenomen: om årsakene til fenomenet og om konsekvensene av fenomenet. Dette kan påvirke hvordan vi vurderer og handler i forhold til fenomenet. Det påvirker hvordan vi for eksempel tenker om unge – som passive ofre eller aktører i eget liv. Det vil også kunne legge føringer for hvor vi legger ansvaret – på den enkelte unge eller på omliggende institusjoner eller makroøkonomiske faktorer.

Generelt trekker mange av betegnelse på unge utenfor opplæring og arbeid sterkt på metaforer knyttet til rom, som *unge utenfor*, *utenforskap* eller *unge på kanten*. Mens de to førstnevnte betegner en statisk situasjon der noen allerede er utelukket fra, eller står i fare for å bli utelukket fra "det gode selskap", signaliserer et begrep som *unge på kanten* et mer dynamisk element. Dette er unge som har potensial til å hente seg inn igjen samtidig som de står i fare for å havne varig utenfor. Det betyr også at man forestiller seg at det finnes et *innenfor*. Dette innenfor representerer blant annet normer og forventninger om normale liv og livsløp.

Tilsvarende kan ulike begreper i større eller mindre grad legge vekt på muligheter og begrensninger i de unges situasjon. Ulike betegnelser på ungdom som ikke fullfører videregående opplæring, rommer ulike forståelser av aktørskap og normative valg. Et begrep som *fracfall* signaliserer for eksempel at den unge – sannsynligvis ufrivillig – faller fra et opplæringsløp som det er forventet at de aller fleste skal gjennomføre. Betegnes disse ungdommene derimot med begrep som *slutting*, *avhopp* eller *sluttede*, får vi i større grad inntrykk av at det å avbryte utdanning er en aktiv handling. Endelig signaliserer begrepet *bortvalg* at det å ikke gjennomføre videregående opplæring kan være et bevisst, og til og med legitimt, valg for en del unge.

En del av begrepene som benyttes i forskning og politikk, er rent deskriptive og henviser direkte til arbeidsmarkedstilknytning eller hvilken ytelse de

unge mottar fra det offentlige eller ulike arbeidsledighetskasser, som for eksempel unge arbeidsledige, unge uføre eller unge sosialhjelpsmottakere.

Begrep som brukes mer nøytralt i forskningssammenheng, kan imidlertid få en annen og mer normativ betydning i det offentlige rom og i politiske diskusjoner. Begrepet *utenforskapet*, som er brukt av høyresiden i Sverige for å peke på det de mente var svakheter i den svenske velferdsstaten, er et eksempel på dette. Verbet *å nave*, en norsk nyvinning brukt for å betegne unge som driver dank på det offentliges regning, er et annet eksempel. Begge eksemplene inneholder normative føringer med fare for stigmatisering og tåkelegging av ansvarsforhold som kan gjøre situasjonen for unge vanskeligere å bære og innføringen av politiske tiltak og ordninger vanskeligere å legitimere.

Hoveddelen av forskningen om årsaker til frafall eller utenforskap blant unge handler imidlertid ikke om ungdoms valg eller hva som trekker ungdom bort fra opplæring eller ordinært arbeid. Den handler derimot om hva som gjør at noen ikke lykkes i utdanningssystemet, eller om årsaker til at noen unge ikke får innpass, skyves ut eller ikke mestrer å delta i arbeidslivet. For de som allerede befinner seg utenfor, forskes det ofte på mekanismer som utestengning, utstøtning og innlåsing i marginaliserte posisjoner.

Like viktig er hvilke statistiske mål vi benytter for å beskrive situasjonen og hvilke begreper og fenomener som omtales i politikk og omhandles i tiltak. Her skiller de nordiske landene seg fra hverandre. Mens man i Norge for eksempel har vært mest opptatt av frafall eller dropout fra videregående skole, har man hatt et sterkere fokus på ungdomsledighet i Danmark. I Sverige snakker man i økende grad om de unge som verken er i arbeid eller utdanning. Dette reflekterer hvilke utfordringer man tenker er de viktigste, men kan også ha konsekvenser for hvordan man innretter politikk og innsatser og hvilke verktøy og virkemidler man tar i bruk.

I tillegg påvirker oppfatninger om aktørskap hvilke forklaringer forskerne leter etter. Hvis det å stå utenfor oppfattes som et valg ungdom kan gjøre, leter man kanskje først og fremst etter forklaringer til at ungdom gjør dette valget. Er det noe med utdanningssystemet, trygdesystemet eller med ungdoms holdninger til lønnsarbeid som gjør at de velger å stå utenfor?

Selve fokuset på nettopp gjennomføring av utdanning og frafall samt ledighet og inntreden i arbeidslivet sier også noe om forventning og krav

fra samfunnet til den enkelte unge. Dette ganske fokuserte blikket fra politikk og forskning gir mindre rom og anerkjennelse for alternative livsstiler og mulige alternativer til den rådende samfunnsorganiseringen. Dette er en større diskusjon det ikke er rom for i denne publikasjonen. Fokuset på deltakelse i utdanning og arbeidsliv bygger på det som gjerne kalles arbeidslinja i de nordiske velferdsstatene. Det overordnede målet med arbeids- og velferdspolitikken i de nordiske landene er at alle skal ha mulighet til å forsørge seg selv gjennom arbeid. Dette er en gammel og veletablert tanke og idé. Over flere tiår har derimot oppfatningen om hvem begrepet "alle" skal inkludere, endret seg. Opprinnelig ble arbeid og selvforsørgelse for alle i praksis tolket dit hen at alle menn i arbeidshver alder burde ha inntektsgivende arbeid. Etter hvert er denne målgruppen utvidet til både menn og kvinner, yngre som eldre, arbeidsføre så vel som ikke fullt så arbeidsføre. Det er satt søkelys på sysselsettingsproblemer for flere grupper i de nordiske arbeidsmarkedene. I denne oppsummeringsrapporten setter vi søkelys på gruppen av unge. Vi forsøker også å utvide perspektivet fra å se på rene sysselsettingsutfordringer til også å inkludere et prosessuelt perspektiv. Overgangen fra ung til voksen er en prosess gjennom mange kvalitative overganger, fra det å være avhengig av foreldre til å bli selvforsørget, fra å kun ha ansvar for seg selv til også å ha ansvar for egen familie, fra å være barnløs til å bli forelder og fra å være i utdanning til å være i arbeid.

2. Utfordringen

Gjennom den pågående finanskrisen har arbeidsledighet blant unge de siste årene fått fornyet oppmerksomhet. En metafor fra mellomkrigsårene i Europa har fått nytt liv: man er bekymret for "en tapt generasjon". Første verdenskrig er erstattet med bankkrise og sviktende arbeidsmarkeder, og skyttergravene og granatsjokk er erstattet med arbeidsledighet og utenforskap, stigmatisering eller brennemerking. Parallellen er klar: på samme måte som skyttergravserfaringen gjorde en generasjon av unge uegnet eller uønsket i arbeidsmarkedet i fredstid, forestiller man seg at dagens unge europeere vil være så merket av erfaringene med ledighet og utenforskap at mange aldri vil finne fotfeste som voksne, heller ikke når arbeidsmarkedene igjen tar seg opp.

De som er i særlig risiko, er de unge som befinner seg utenfor utdanning, opplæring og arbeidsliv. Den europeiske stiftelsen Eurofound beregnet i 2012 at omtrent 14 millioner unge europeere verken arbeidet, var i utdanning eller noen form for opplæring eller tiltak (Mascherini, Salvatore, Meierkord & Jungblut, 2012). Dette tilsvarer omtrent den samlede befolkningen i Norge, Danmark og Finland – ung som gammel.

De nordiske landene er også i varierende grad påvirket av den globale nedgangskonjunkturen med de utfordringene dette gir i arbeidsmarkedet for unge. Flere steder i Norden ser ledigheten ut til å ha bitt seg fast på et høyt nivå,¹ særlig i enkelte områder i Sverige og Finland. Å koble unge med arbeidsmarkedet framstår likevel som en sentral utfordring også i gode tider, også i land og økonomier med relativt lav ledighet, som for eksempel Norge. Dette betyr at utfordringene med unge som ikke finner sin plass i utdanningssystem og arbeidsmarked, er en strukturell utford-

¹ De nordiske landene består av de skandinaviske landene Norge, Sverige og Danmark samt de ikke-skandinaviske landene Finland og Island. En del statistikk og oversikter omhandler, på grunn av manglende data, ikke Grønland, Færøyene og Åland.

ring. En utfordring som ikke enkelt løses ved at de globale finansmarkedene stabiliseres.

Utfordringene er særlig store for enkelte grupper av unge – særlig de med lav utdanning, de som ikke har fullført utdanningsløp, unge med innvandrerbakgrunn, unge funksjonshemmede og unge med dårlig fysisk og psykisk helse (Eurofound, 2013; Furuberg & Myklebø, 2012; Halvorsen, Tägström & Hansen, 2012). Denne utfordringen og bakteppet av massearbeidsledighet i Europa har resultert i en betydelig mengde forskning: forskning om årsaker til og konsekvenser av marginalisering blant unge og også politisk engasjement og initiativ. Ungdomsledighet har blant annet stått på sakskartet til de nordiske arbeidsministrene siden 2009. Det har også vært hovedfokus for arbeidet i Nordisk ministerråd under både det norske og det svenske formannskapet i 2012 og 2013.

2.1 Omfang

2.1.1 *Frafall fra utdanning*

Ettersom utdanning i økende grad antas å være selve portalen til et produktivt voksenliv, er det en målsetting i alle de nordiske landene å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring. På grunn av ulike mål på frafall, avgrensning av gjennomføring av videregående opplæring og institusjonell utforming av utdanningssystemene er det vanskelig å sammenligne omfang og utvikling i gjennomføring og frafall mellom de nordiske landene direkte (Markussen, 2010).

Forskningen peker likevel på at det at de nordiske utdanningssystemene ikke klarer å bringe flere enn 60–80 % av årskullene fram til bestått avsluttende eksamen, er indikasjon på svikt. En svikt som gjør at de enkelte unge som ikke gjennomfører, stiller svakere på arbeidsmarkedet enn de som har bestått, og at samfunnet går glipp av viktig kompetanse og arbeidskraft.

Mange av de som er utenfor opplæring og arbeid, har ikke fullført videregående skole. Det finnes en rekke måter å beregne frafall og gjennomføring av videregående opplæring på (se f.eks. [Markussen, 2010] for en gjennomgang). Ofte rapporteres både andelene som fullfører på normert tid og andelene som har fullført videregående opplæring innen to år etter

normert tid. Figur 4 viser disse andelene i de nordiske landene sammenlignet med de gjennomsnittlige andelene i OECD-land. Andelene presenteres separat for studieforberedende og yrkesrettede fag.

Figur 2. Unge som fullførte videregående opplæring innen normert tid og to år etter normert tid. Studieforberedende og yrkesrettede fag i Norden

Kilde: OECD 2014, Education at a glance 2014: OECD Indicators.

Det er relativt store forskjeller mellom de nordiske landene med hensyn til hvor store andeler av de som begynner i videregående opplæring, som fullfører innen normert tid. Figuren viser at andelen som gjennomfører på normert tid, er klart størst i Finland og Sverige, mens Danmark og Norge merker seg ut med store forskjeller mellom studieforberedende og yrkesrettede fag. Island har de laveste andelene som gjennomfører på normert tid. Et tilsvarende mønster finner vi for gjennomføring to år etter normert tid. Med unntak av Finland kommer alle de nordiske landene dårligere ut enn OECD-gjennomsnittet med hensyn til gjennomføring av påbegynt videregående opplæring.

Risiko for manglende gjennomføring og frafall fra videregående skole er ikke jevnt fordelt blant unge i Norden. Jevnt over viser nordisk forskning at ungdom fra lavere sosiale lag, innvandrerdømm, ungdommer med funksjonshemming og tidligere spesialundervisnings elever er de gruppene som har høyest risiko for å havne utenfor utdanning og arbeid. Det er også slik at gutter sjeldnere fullfører enn jenter, og elever på yrkesfaglige retninger sjeldnere fullfører enn elever på studieforberedende

retninger. I tillegg kan vi se av figuren at risikoen er ulik om du påbegynner videregående opplæring i Danmark, Finland, Island, Norge eller Sverige. På grunn av relativt få innbyggere er det vanskeligere å si noe sikkert om omfang og utvikling i frafalls- og gjennomføringsrater i et sammenlignende perspektiv når det gjelder Færøyene, Grønland og Åland. Men også her tematiseres frafall – og det er satt i gang innsatser for å sikre gjennomføring av utdanning og forhindre frafall. Tall fra Grønlands Statistikk viser for eksempel at omtrent halvparten av de som begynner en gymnasial utdanning, gjennomfører, men at hovedtrenden gjennom de senere år har vært mot økende gjennomføring (Statistik, 2013a).

2.1.2 Arbeid og arbeidsledighet

I de nordiske landene, som i de fleste andre utviklede økonomier, er ledigheten blant unge som regel rundt dobbelt så høy som ledigheten blant den voksne delen av befolkningen. I perioder og områder er den enda høyere (Nososco, 2011). Figur 3 viser arbeidsledighet blant unge relativt til ledighet blant voksne i Norden og EU.

Figur 3. Arbeidsledighet blant unge (15–24) relativt til arbeidsledighet blant voksne (25–64) i Norden og EU15

Kilde: Eurostat AKU, Egne bearbejninger.

Av figuren ser vi altså at unge er utsatt for betydelig høyere risiko for arbeidsledighet enn voksne. Det er flere grunner til dette. Ledigheten blant unge reagerer sterkere og raskere enn ledighet blant eldre på konjunktursvingninger. Dette skyldes blant annet at unge, og særlig unge menn, arbeider i mer konjunkturutsatte deler av arbeidsmarkedet, i bransjer og stillinger som i større grad er preget av midlertidige kontrakter og tidsbegrenset arbeid (Arbeidstilsynet, 2012). I nedgangstider er det de unge – de med lavest ansiennitet i bedriften – som først må gå, og de med de korteste cv-ene som sliter mest med å få innpass (Kalstø & Sundell, 2011) eller fornyelse av arbeidskontrakten (Harsløf, 2003). Analyser viser også at en del av denne konjunkturfølsomheten består av at ungdommene trekker seg ut av arbeidsmarkedet i dårlige tider (Dagsvik, Kornstad & Skjerpen, 2007), noe som forsterker svingningene i arbeidsledigheten målt i prosent av arbeidsstyrken (Barth & von Simson, 2012).

Ledighet blant unge er også kjennetegnet av kortere ledighetsperioder. Mange unge vil oppleve en eller flere kortere perioder med ledighet mellom avsluttet utdanning og en trygg forankring i arbeidslivet. Dette er det som kalles friksjonsledighet og er en naturlig del av overgangen mellom utdanning og arbeidsliv for mange (Hardoy, Hyggen & Schøne, 2010). Dette trenger ikke være problematisk i seg selv, med mindre ledigheten går over til å bli. Jo lengre de unge går uten jobb, jo vanskeligere vil det være å komme seg over i varig sysselsetting med gode arbeidsvilkår (Nilsen & Reiso, 2011; Nordstrøm Skans, 2004).

Men hvor mange gjelder det? Og hvordan ser utviklingen ut med hensyn til arbeidsledighet i Norden. I det følgende ser vi på omfanget samt utviklingen i de nordiske landene sammenlignet med EU gjennom de siste års turbulente økonomiske tider.

Figur 4. Unge (15–24 år) i og utenfor arbeidsstyrken i Norden (Danmark, Finland, Norge, Island og Sverige) første kvartal 2013

Kilde: Eurostat AKU, egne bearbejninger.

I 2013 bodde det bodde det 3,3 millioner ungdom i aldersgruppen 15–24 i Norden. Ifølge beregningene fra de nordiske arbeidskraftundersøkelsene (AKU) var drøyt 1,4 millioner av disse i en eller annen form for arbeid, mens 330 000 ble telt som arbeidsledige. Samlet utgjør disse det som omtales som arbeidsstyrken. Vi ser dermed at 10 % av alle unge i Norden var ledige i begynnelsen av 2013. Med det mener vi at de for tiden ikke har jobb, men ønsker seg jobb og aktivt søker etter jobb.² Men ledighetsratene regnes som regel bare med utgangspunkt i arbeidsstyrken. Det tallet vi dermed vanligvis bruker, vil dermed være høyere. Vi ser dermed at 19 % av de unge som regnes som del av arbeidsstyrken, er ledige. En stor andel av de unge regnes i AKU som inaktive, eller utenfor arbeidsstyrken. De aller fleste av disse er under utdanning. Størrelsen på gruppen som ikke omfattes av arbeidsstyrken, vil altså være helt sentral for bereg-

² Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) benytter den internasjonale arbeidstakerorganisasjonens ILOs definisjon av deltakelse i arbeidskraftundersøkelsene. For mer informasjon om arbeidskraftundersøkelsenes definisjoner se f.eks. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/youth_unemployment

ningen av ledighetsraten, særlig for unge. Størrelsen på denne gruppen er ulik i de nordiske landene.

Det er særlig to faktorer med hensyn til utdanningssystemet som bidrar til ulik størrelse og sammensetning av arbeidsstyrken i de nordiske landene og dermed også beregningen av ungdomsledigheten. Disse faktorene er omfang og organisering av lærlingordningen – om lærlinger inkluderes i arbeidsstyrken eller som under utdanning, og hvorvidt studiestøtte gis over sommeren – altså i hvor stor grad studenter må forventes å delta i arbeidsstyrken gjennom sommerjobbing. (For en videre diskusjon av betydningen av dette for beregningen av ledighetsratene i Norden se for eksempel C. Hyggen, 2013; Olofsson & Wadensjø, 2012; SCB, 2013b).

Det er altså en betydelig andel av unge i Norden generelt som regnes som arbeidsledige. Det er imidlertid variasjoner i omfang og utvikling over de siste årene innad i Norden.

Figur 5. Ungdomsledighet (15–24) i Norden og EU. Sesongjustert

Kilde: Eurostat AKU.

Figur 5 viser utviklingen i kvartalsvise sesongjusterte ledighetsrater for unge i aldersgruppen 15–24 fra 2007 til 2013 i de nordiske landene samt EU 15.³ Vi ser at ledighetsratene blant unge varierer betydelig mellom de

³ Vi bruker EU 15 slik at gjennomsnittet ikke påvirkes av den gradvise utvidelsen av den europeiske union i perioden.

nordiske landene. Utviklingen over de siste årene har også vært ulik, noe som i særlig grad skyldes ulik betydning av finanskrisen i de enkelte nordiske landene, men også institusjonelle forhold som utdanningssystemer og støttesystemer og strukturelle forhold i arbeidsmarkedet.

Alle de nordiske landene ble rammet av finanskrisen, og vi ser at dette umiddelbart slo ut på ledigheten blant unge. Ledigheten steg raskt før den flatet seg ut i løpet av 2009 og 2010. Sverige har den høyeste ledigheten blant unge i Norden, også høyere enn gjennomsnittet for EU, fulgt av Finland, Danmark, Island og Norge.

Allerede før finanskrisen slo ut, var ledigheten i Sverige generelt, og spesielt blant de unge, på et relativt høyt nivå. De unge i Sverige ble også ekstra hardt rammet under den forrige økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, og ledigheten blant unge var høy også gjennom store deler av 2000-tallet (Nososco, 2011).

Også i Finland har ledigheten blant unge vært høy siden begynnelsen av 1990-tallet. Selv om unge i Finland ble rammet av finanskrisen i form av høyere ledighetsrater og ledigheten gjennomgående har ligget høyt, er Finland det landet som, sammen med Norge, har minst svingninger i ledigheten de siste ti årene.

Island ble rammet særlig hardt av finanskrisen. Arbeidsledighet og ledighet blant unge har generelt vært lav på Island sammenlignet med de andre nordiske landene, men dette endret seg i løpet av de første årene av krisen. Ungdomsledigheten ble nær tredoblet i perioden fra første kvartal i 2008 til fjerde kvartal 2009.

Danmark har det siste tiåret ligget relativt godt an i en nordisk sammenheng med hensyn til ledighetsnivået blant unge. Ledigheten skjøt i været i forbindelse med finanskrisen, og det rammet særlig de unge. I motsetning til i de andre nordiske landene ser vi at ledigheten blant unge har fortsatt å stige også gjennom de siste årene.

Ungdomsledigheten i Norge har lenge vært lav i internasjonal og nordisk sammenheng. Norge er også det av de nordiske landene der ungdomsledigheten i minst grad ble påvirket av nedgangskonjunktoren i forbindelse med finanskrisen.

På grunn av relativt små befolkninger inngår de selvstyrte områdene Færøyene, Grønland og Åland ikke i Eurostats arbeidskraftsundersøkelser. De figurerer sjeldnere i internasjonale sammenligninger på under-

grupper, som for eksempel unge, av nettopp denne grunn. Det er derfor vanskelig å sammenligne omfang og utvikling i ledighet direkte med de nordiske landene. Vi må derfor ty til andre kilder for å danne oss et inntrykk av utfordringene i disse områdene.

I 2013 var ledigheten, målt som prosent av arbeidsstyrken, 4 % på Færøyene. Dette er relativt lavt i både europeisk og nordisk forstand. Ledigheten blant unge var noe lavere enn gjennomsnittet i befolkningen for øvrig. Ledigheten blant unge i aldersgruppen 16–24 år ble i 2013 beregnet å være 2,6 for menn og 3,9 blant kvinner. Dette utgjør totalt 185 ledige i denne aldersgruppen.

Grønland har i den senere tid lagt om sin arbeidsmarkedsstatistikk i tråd med anbefalinger fra ILO. Registreringspraksis avviker likevel fra internasjonal standard, og man antar at den nye statistikken undervurderer ledighetsratene noe. Ledigheten blant unge er også på Grønland betydelig høyere enn blant den generelle befolkningen. På Grønland er det også relativt store skiller mellom landsbygd og by. Ledigheten, og særlig ledigheten blant kvinner, er høyere på landsbygda. Ledigheten blant kvinner, og særlig kvinner i aldersgruppen 20–24 år på landsbygdene, er høyere enn blant jevnaldrende menn. I 2012 var ledigheten for unge menn 14,5 %, mens den var 19,2 % blant kvinner i aldersgruppen 20–24 år (Statistik, 2013b).

Sammenlignet med unge i EU er unge i Norden ledige i kortere perioder. Mens mer enn annenhver unge ledige i EU er ledig i mer enn seks måneder, gjelder dette færre enn hver fjerde ledige i de nordiske landene. En mulig forklaring på dette er det relativt omfattende tiltaksapparatet i de nordiske landene, samt en lengre tradisjon med de såkalte ungdomsgarantiene.

I tillegg til de tradisjonelle målene på ledighet er det mange unge i Norden som befinner seg i posisjoner som ligger tett opp til ledighet; mange jobber for eksempel i deltidsstillinger, men ønsker seg heltidsstillinger. Det er også betydelige andeler av de som ikke regnes som ledige, som faller inn under betegnelsen motløse arbeidere. Dette er de som har gitt opp å søke arbeid, selv om de godt kunne tenke seg en jobb. Særlig i Danmark og på Island observerer vi en tendens til økning i denne gruppen (C. Hyggen, 2013).

Den såkalte jobbkrisen for unge er ikke over. Den noe svekkede økonomiske innhenting etter finanskrisen i 2012 og 2013 har videre forsterket problemene, og køene til tilgjengelige jobber har blitt lengre og lengre for en del uheldige unge jobbsøkere. ILO skriver at tilstanden mange steder er så alvorlig at en del unge trekker seg helt ut av arbeidsmarkedet – de gir opp å søke arbeid (ILO, 2013). Den forlengede jobbkrisen hindrer ikke bare mange unge fra å få arbeid, men tvinger også mange unge arbeidssøkere til å være mindre selektive med hensyn til type jobb de vil ta. Økende andeler unge i Europa må ta deltidsarbeid eller midlertidige stillinger mot sin vilje.

Det finnes altså en politisk og forskningsmessig bekymring knyttet til unges ansettelsesvilkår i arbeidsmarkedet. Selv om utbredelsen av midlertidige kontrakter blant unge sysselsatte er relativt høy i de nordiske landene, særlig i Finland og Sverige, finner vi derimot ingen tydelige tegn til økning i bruk av slike kontrakter som følge av nedgangskonjunkturen. Den store andelen unge finner og svensker i midlertidige kontrakter kan dermed til dels tilskrives stor utbredelse av sesongjobbing, som for eksempel sommerjobber. Mange av de unge som jobber deltid, særlig i Danmark, på Island og i Norge, er sysselsatt ved siden av studiene.

Arbeidsledighet er først og fremst et makroøkonomisk mål som viser at koblingen mellom de som søker arbeid og de som tilbyr arbeid på arbeidsmarkedet, ikke er perfekt. Det sier lite om de sosiale omstendighetene en person befinner seg i (SCB, 2013a). Både arbeidsledighetsmålet og sysselsettingsmålet i arbeidskraftsundersøkelsene er svært heterogene mål, kanskje særlig for unge. For å være sysselsatt kreves en times arbeid i undersøkelsesuka, dette betyr at sysselsatte omfatter både de unge som jobber lørdag formiddag på bensinstasjon, og de som jobber full tid. For å få et bedre bilde av situasjonen for unge i Norden bør vi derfor også se på kompletterende indikatorer.

I analyser av risiko og usikker posisjon på arbeidsmarkedet er det vanlig å bruke opplysninger om arbeidsledighet, langtidsledighet og mottak av ulike trygdeordninger eller sosialhjelp som indikatorer på marginalisering og sosial eksklusjon. Slike mål kan gi god oversikt over økonomiske trender og situasjonen i arbeidsmarkedet for ulike grupper i befolkningen. Sammenligninger over tid, på tvers av land og regioner kan imidlertid by på problemer. Særlig når de brukes med hensyn til ungdom, har slike mål en del be-

grensninger. I tillegg kan ulike utdanningssystemer og trygderegler gjøre internasjonale sammenligninger problematiske (Bäckmann, Jakobsen, Lorentzen, Österbacka & Dahl, 2011; Olofsson & Wadensjø, 2012).

I et forsøk på å omgå en del av denne typen problemer i internasjonale sammenligninger har man introdusert betegnelsen NEET. Akronymet står for "not in employment, education or training", altså de som verken er i arbeid, utdanning eller kvalifisering. Begrepet er utviklet til en målbar størrelse og benyttes i økende grad innen EU for å si noe om omfanget og situasjonen for unge i randsonen av arbeidsmarkedet. Gjennom Europakommisjonens "Youth on the move" foreslås NEET som utgangspunkt for policy- og erfaringsutveksling mellom EU-landene. NEET ses sjelden som en egen utfordring med egne tiltak og tilnærming, men som statistisk indikator har begrepet fått stor gjennomslagskraft (Mascherini *et al.*, 2012). Beregningene baseres på opplysninger fra de europeiske arbeidskraftundersøkelsene og er dermed mindre sårbare for ulik registreringspraksis eller institusjonelle forskjeller mellom land.

Figur 6. Andel som verken arbeider eller studerer i Norden og EU15 i aldersgruppen 15–24 år. 2003–2012

Kilde: Eurostat, AKU.

Ved å bruke mål på andelen unge som verken arbeider eller studerer, blir bildet av unges tilknytning til arbeidsmarkedet et noe annet enn når vi ser på arbeidsledighet. Dette gjelder særlig i sammenligning med EU, og sær-

lig for Sverige. Avstanden til EU generelt blir noe større når vi bruker dette målet, noe som blant annet skyldes den store andelen av aktive tiltak og virkemidler i sysselsettingspolitikken rettet mot unge i Norden. Variasjonen mellom de nordiske landene blir også noe mindre når vi bruker dette målet. Vi ser at på samme måte som for utviklingen i ledighet økte andelen som verken arbeidet eller studerte som følge av finanskrisen. Vi ser videre at i motsetning til utviklingen i EU15 er det for Finland, Sverige og særlig Island en tendens til reduksjon i andelen som verken arbeidet eller studerte fra 2009. Dette skyldes dels økonomisk opphenting og dels økt utdanningskapasitet og tiltaksaktivitet i perioden. For Norge er andelen unge som verken arbeider eller studerer, relativt stabil, mens den er jevnt økende, og har vært det siden før finanskrisen slo inn, i Danmark.

Selv om NEET gir mulighet til enkle sammenligninger mellom land, er det viktig å være klar over at dette er et mål som i praksis inneholder en rekke ulike undergrupper. Kategorien inneholder unge med svært ulike utgangspunkt, opplevelser, kjennetegn og behov. Noen er svært sårbare og andre ikke i det hele tatt. Eurofound har identifisert fem undergrupper:

- *De tradisjonelt arbeidsledige* er den største undergruppen i antall og kan inndeles videre i korttids- og langtidsledige.
- *De frakoblede* defineres som unge som verken søker jobber eller videre utdanning, og som ikke objektivt sett er forhindret av forpliktelser eller andre begrensninger. Denne gruppen inkluderer det som omtales som motløse arbeidere og andre unge med avvikende livsstil eller risikoatferd.
- *De utilgjengelige* inkluderer unge med familieansvar og unge som har dårlig helse eller er funksjonshemmede.
- *Mulighetssøkerne* omfatter de som aktivt søker arbeid eller utdanning, men som venter på en aktivitet som oppfattes å være helt i tråd med kompetanse og ønsket status.
- *Frivillige NEET* er de som tar et friår for å reise eller bedrive selvutviklende aktiviteter som kunst, musikk etc.

NEET omfatter altså både de som er lengst unna arbeidsmarkedet, og de som har frihet til å velge å stå utenfor en periode. Samtidig som NEET er en svært heterogen gruppe, deler de noen fellestrekk. For det første er de ikke i ferd med å tilegne seg kompetanse gjennom formelle utdanningskanaler, trening eller arbeid. For det andre står de, avhengig av hvor lenge de forblir utenfor, i større fare for å ende opp med lav utdanning og dårlig økonomi. For det tredje øker risikoen for varig arbeidsledighet og svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

2.2 Konsekvenser

Hvilke konsekvenser kan det få å være utenfor utdanning og arbeid? Hvilke konsekvenser har frafall fra utdanning for mulighetene til arbeid? Hvilke konsekvenser har det for individet, og hvilke konsekvenser har det for samfunnet?

2.2.1 *Konsekvenser for individet*

Det meste av forskningslitteraturen som omhandler frafall, begynner med å skissere et scenario der mulighetene på arbeidsmarkedet blir stadig færre for de som ikke fullfører, og en situasjon der frafall følgelig blir en stadig viktigere årsak til at unge har vansker med å komme i stabil yrkesaktivitet. Når det gjelder individuelle kostnader og konsekvenser av det å stå utenfor utdanning og opplæring i ung alder, er forskningstilfanget relativt stort.

Marginalisering er et flerdimensjonalt fenomen. Unge kan oppleve marginalisering på flere felt og gjerne samtidig. Marginaliseringsprosesser blant unge foregår i alle utviklede samfunn, blant annet i utdanningssystemer, i relasjon til arbeidsmarkedet, med hensyn til familieetablering, i sosiale relasjoner og i boligmarkedet. Marginaliseringsprosesser er også i mange tilfeller kumulative. Marginalisering som starter i utdanningssystemet, kan for eksempel få alvorlige konsekvenser for senere muligheter til deltakelse i arbeidsmarkedet, i sosialt liv, for mulighet til å etablere seg i boligmarkedet, for mulighet til å etablere seg med familie og mulighet til å forsørge egne barn. Man kan for eksempel se for seg en prosess som

begynner med frafall fra videregående skole og følges av arbeidsløshet i kombinasjon med oppløsning av den enkeltes sosiale nettverk som følge av manglende integrasjon i familie og lokalmiljø. Mangel på stabilitet i familierelasjoner kan innebære økt isolasjon og sårbarhet. Arbeidsledighet, dårlig psykisk helse og rusmiddelbruk kan forsterke slike prosesser (Hammer & Hyggen, 2013; Paugam, 1996).

Figur 7. Konsekvenser av frafall fra videregående opplæring

Oppsummert viser forskning at det å ikke fullføre videregående opplæring både påvirker sannsynligheten for å oppnå stabil tilknytning til arbeidsmarkedet og virker inn på lønnsnivået til de som er i jobb. Selv om det å stå utenfor arbeid og utdanning i ungdomstida øker risikoen for senere marginalisering, er det også et poeng at mange klarer seg relativt godt. Hvilke konsekvenser det å stå utenfor i ung alder har på lang sikt, vil blant annet være avhengig av ressurser hos den unge og hans eller hennes familie, i tillegg til egenskaper ved tiltaksapparatet som møter dem, og situasjonen i arbeidsmarkedet generelt.

Vi vet fra mye forskning at vilkår i de første arbeidssårene, vilkår og muligheter i arbeidsmarkedet generelt og vilkår i enkeltjobber kan få konsekvenser for muligheter og utvikling i videre karriere. Analyser av unge i tidligere økonomiske nedgangskonjunkturer i for eksempel Sverige,

Japan og Storbritannia viser at de unge som møtte et arbeidsmarked med få muligheter i overgang fra utdanning til arbeidsliv, har en dårligere utvikling med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår gjennom hele livet enn unge som tilfeldigvis skal ut i et arbeidsmarked i høykonjunktur.

2.2.2 *Konsekvenser for samfunnet*

Det er også en utbredt bekymring i de nordiske landene knyttet til de samfunnsøkonomiske konsekvensene av frafall fra videregående skole og ledighet blant unge. Temagruppen unge i arbeidslivet ved den svenske Ungdomsstyrelsen har sammenlignet de samfunnsøkonomiske konsekvensene av marginalisering med et isfjell der det som er umiddelbart synlig er over overflaten, mens de virkelig store kostnadene er under overflaten (Nilsson, 2010). Kostnadene er lite synlige i ung alder, men vokser i volum over livsløpet. En samfunnsøkonomisk kostnadsanalyse bør derfor optimalt inkludere komponenter som ikke er direkte observerbare. For eksempel er det vanskelig å tallfeste kostnadene ved for tidlig død, menneskelig lidelse eller pårørendes bekymringer. De fleste analyser tar derfor utgangspunkt i observerbare og beregnede størrelser for å gi forsøksvis anslag på samfunnsøkonomiske kostnader. Vi skal ikke gå i detalj her i de mulige utregningsmåtene eller resultatene fra disse regneøvelsene i verdier. Hovedkonklusjonene i de fleste forsøk på å beregne de samfunnsøkonomiske konsekvensene av frafall fra videregående skole, marginalisering og utenforskap er at det koster samfunnet store summer. Dette betyr at det er store summer å spare på å forhindre marginalisering, og dermed at en investering i tiltak og innsatser som kan bidra til at unge inkluderes i utdanning og arbeid, er en god investering (Falch, Strøm, & Johannesen, 2009; Nilsson, 2010; Rasmussen, Dyb, Heldal & Strøm, 2010).

Figur 8. Samfunnsøkonomiske kostnader ved marginalisering

3. Årsaker

Hva er årsakene til at noen havner utenfor utdanning og arbeidsliv? Hva vet vi og hva antar vi om grunnene til at noen ikke gjennomfører utdanning og opplever problemer i tilknytningen til arbeidsmarkedet?

Nordens velferdssenter har oppsummert kunnskap om unge som står utenfor opplæring og arbeid, i rapporten "Unge på kanten". De identifiserer to dominerende årsaksperspektiver. Det første perspektivet tar utgangspunkt i individuelle og sosiale faktorer, mens det andre legger vekt på at det er noe i selve skolesituasjonen eller i opplæringssystemet som skaper problemer. Mens et fokus på for eksempel familiebakgrunn, individuelle ressurser og motivasjon trekker oppmerksomheten mot problemer ved elevene og deres familier, framhever forskning som leter etter årsaker i skolen eller opplæringssystemet at det er i skolen årsakene og de mulige løsningene ligger.

Fordi ungdomsgruppen er sammensatt, finnes det heller ikke bare én årsak eller ett sett av forklaringer til at de havner utenfor opplæring og arbeidsliv. Hvilke svar man finner, handler dessuten til dels om hvilket nivå man leter etter forklaringer på. I forskningen finner vi mulige forklaringer på individnivå, på institusjonelt nivå eller på samfunnsnivå. Dette er nivåer der det finnes og vi kan lage politikk og sette inn tiltak.

Forklaringene på samfunnsnivå kan handle om ledighetsnivå eller behov i arbeidsmarkedet, det kan handle om regionale utfordringer og det kan handle om økonomiske konjunkturer. Forklaringene på institusjonelt nivå kan handle om utforming av utdanningssystemet, eller kvalitet på undervisning og lærere, om svakheter i støttesystemet eller kontakt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Forklaringer på individnivå handler gjerne om personlige egenskaper, motivasjon, tilgang på ressurser, sosial bakgrunn eller helse. I det følgende skal vi se litt nærmere på noen årsaksforklaringer på institusjonelt og individuelt nivå.

Figur 9. Årsaksforklaringer på ulike nivåer

3.1 Institusjonelt nivå

En av årsaksforklaringene på institusjonelt nivå av betydning for gjennomføring av utdanningsløp og overgangen fra utdanning til arbeid er knyttet til organisering av yrkesfagene, og da særlig til organisering og tilgang på læreplasser. Organiseringen av yrkesfagene varierer i de nordiske landene. I Danmark og Norge er de yrkesfaglige utdanningene som hovedregel todelte, med læretid i bedrift som en viktig komponent. I begge land er tilgangen på læreplasser regulert av markedets behov. I Finland og Sverige er de yrkesfaglige utdanningene derimot hovedsakelig skolebaserte.⁴ Når forskning viser at en del av frafallet skyldes problemer med å skaffe lære plass, er dette kanskje et argument for å legge yrkesutdanningene mer i tråd med systemet i Finland og Sverige. På den annen side

⁴ Både det finske og det svenske systemet åpner for mer praksisbasert læringsarbeid, men et slikt løp har ikke vært vanlig blant elever flest på de yrkesfaglige utdanningene.

finnes det også internasjonal forskning som konkluderer med at et todelt system bestående av én del med opplæring i skolen og én del med opplæring i bedrift (lære) ser ut til å resultere i en lettere overgang og en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Med et slikt utgangspunkt har Bäckmann *et al.* (2011) undersøkt om organiseringen av yrkesfagene i de nordiske landene påvirker arbeidsmarkedsdeltakelse blant ungdom som avslutter videregående opplæring uten å fullføre. Deres forskning viser at andelen som får fotfeste i arbeidslivet blant unge som oppnår full kompetanse etter endt læreperiode, er større i Danmark og Norge, enn andelen som ender opp med stabil yrkestilknytning etter endt yrkesutdanning i Finland og Sverige. Derimot finner de ikke at systemet med læretid i bedrift resulterer i høyere gjennomføringsgrad i yrkesfaglige utdanninger eller en lettere overgang til arbeidsmarkedet for de som faller fra opplæringen sent i utdanningsløpet.

3.2 Individuelt nivå

Mye av den nordiske forskningen har fokusert på å identifisere risikogrupper for frafall, ledighet og marginalisering. Det er ikke tilfeldig hvem som havner utenfor. Det er ikke tilfeldig hvem som havner i NEET- kategorien, for eksempel. Men det er heller ingen regel som sier at en person med en del observerbare kjennetegn nødvendigvis vil få problemer med skole eller arbeid. Vi opererer som regel med statistiske risikofaktorer på individnivå. Dette betyr at noen har en statistisk sett høyere risiko for å støte på problemer. Hvilke faktorer som vektlegges, henger også ofte sammen med hva slags type data vi bruker – hva slags type informasjon vi har tilgang på. Nedenfor gir vi en svært forenklet framstilling av risikofaktorer for å være utenfor arbeid og opplæring på individnivå:

En NEET i Norden er med stor sannsynlighet mann – og han har nok hoppet av eller ikke fullført en yrkesfaglig studieretning (Markussen, 2010). I registeret på skolen kan vi finne høyt fravær og dårlige karakterer (betyg). Han, eller hans foreldre, har kanskje innvandret – eller han bor i utkantstrøk (Falch & Nyhus, 2011; Malmberg-Heimonen & Julkunen, 2006). Han kan ha foreldre med lav utdanning – kanskje skilte. Det er

heller ikke usannsynlig at han har dårlig helse eller lever et liv med innslag av rus – enten egen eller foreldres.

Hvis du spør læreren hans om hvorfor han ikke er i arbeid eller opplæring, vil hun kanskje fortelle at det er noe han gjør – som at han skulker, henger med feil folk, eller ruser seg. Eller kanskje noe han ikke gjør – som å stå opp om morgenen, lese til prøver eller gjøre lekser (Follesø, 2011).

Hvis du spør ham selv, vil han ofte forklare situasjonen med noe han er. Hvis du spør ham gjennom undersøkelser, kan han fortelle at han er lei av skolen, han er umotivert, har valgt feil fag eller sliter med individuelle problemer (Blöndal & Jónasson, 2010; Jørgensen, 2010; Pettersen, 2010; Rinne & Järvinen, 2010; Ungdomsstyrelsen, 2013).

Hvis du setter deg ned med ham – ansikt til ansikt – kan han fortelle om ustabil hjemmesituasjon, problemer på skolen – faglig, men kanskje særlig sosialt. Han er et mobbeoffer og finner seg ikke til rette på skolearenaen, og han har dårlig helse – i mange tilfeller dårlig psykisk helse. I samtalen skjønner du at dette handler om mer enn det å ikke klare eksamen eller ikke komme til jobbintervju.

I flere samtaler med unge – gjennomført for eksempel av Nordlandsforskning (Follesø, 2010, 2011) eller den svenske Ungdomsstyrelsen (Ungdomsstyrelsen, 2013) – har man hørt at av alle vanskelige ting i livet er kanskje skolen den enkleste å velge bort.

Figur 10. Forklaringer på frafall

Både i nordisk og internasjonal forskning finnes det en stor mengde studier som viser at familiebakgrunn (som regel foreldrenes inntekts- og utdanningsnivå) predikerer marginaliserte utfall i overgangen fra skole til arbeidsliv. Forskning som mer detaljert omhandler årsaker til at unge står utenfor opplæring og arbeid, dreier gjerne rundt frafall fra videregående. I det følgende viser vi her til noen eksempler fra nordisk forskning om årsaker til at ungdom ikke fullfører eller ikke består videregående opplæring, som kan vise noe av bredden og kompleksiteten i feltet.

En av de mer dyptgående studiene fra de senere år er gjennomført av Matilda Wrede-Jäntti (2010). Hun startet med 36 arbeidsløse finske ungdommer i 1995 og har fulgt dem fram til 30-årsalderen. Formålet har vært å undersøke deres beslutningsprosesser og handlingsvalg, hvordan deres ønsker og verdier og utvikling på andre livsområder kan forklare handlinger og valg i forhold til utdanning og arbeid samt deres relasjon til offentlige myndigheter. En viktig erfaring fra studien er at det blant unge utenfor finnes mange helt ulike livshistorier og begrunnelser. Det er stor variasjon i ungdommenes bakgrunn, verdier og preferanser, og dette er faktorer som styrer deres måte å resonnere og handle på med hensyn til utdanning, arbeidsliv og ulike hjelpetjenester. Wrede-Jäntti deler ungdommene inn i fire undergrupper: "studieinriktade", "arbetsorienterade", "alternativa" og "villrådiga". Et viktig funn i studiene er at ungdommenes grunnleggende verdier og tenkemåter i forhold til utdanning og arbeid endres lite i løpet av tiårsperioden.

Et eksempel fra Danmark er det danske Center for Ungdomsforskning og deres studie av situasjonen til unge ledige i Faxe kommune (Görlich *et al.* 2011). Denne studien viser at unge utenfor opplæring og arbeid befinner seg i svært forskjellige livssituasjoner. De danske forskerne fremhever likevel noen trekk ved de unges bakgrunn som går igjen. Mange kommer fra hjem preget av ustabilitet, og flere forteller om en skolegang der de har hatt problemer både faglig og sosialt i forhold til jevnaldrende. Dette påvirker naturlig nok deres motivasjon for videre utdanning. De er usikre på hva de er i stand til å prestere i skolen og i arbeidslivet. Det er også tydelig at de opplever det å stå utenfor som et personlig nederlag, noe som påvirker deres opplevelse av egenverd og deres forventninger til framtiden generelt. De danske forskerne deler ungdommens situasjon inn etter to akser: stabilitet versus ustabilitet, og faglig selvtilitt versus faglig usikker-

het. Ut fra ungdommenes plassering på disse aksene finner de tre hovedgrupper av ungdom i materialet: *urolige* unge som er faglig kompetente, men som beskriver en hverdag for eksempel preget av ADHD og rus, *sårbare* unge som er har vokst opp i ustabile hjem, som samtidig har hatt store faglige utfordringer i skolen, og *resignerte* unge som har vokst opp i stabile hjem, men som har hatt faglige problemer og som opplever stor grad av personlig usikkerhet.

En av de større norske kvalitative studiene er gjennomført av Universitet i Nordland. Sammen med fylkesmannen i Nordland har de ledet forsknings- og utviklingsprosjektet "Ungdom i svevet" (Follesø 2010, 2011). I alt ni kommuner mottok tilskudd til prosjekter rettet mot unge i alderen 15–25 år utenfor opplæring og arbeidsliv. Formålet var å kartlegge, prøve ut, dokumentere og formidle kunnskap om virksomme måter å arbeide med ungdom i risikozonen på. Disse ungdommene hadde ofte et dårlig selvilde og lav selvtillit, som gjør det vanskelig å stå i skole og arbeid. Det er ellers verdt å merke seg at de voksne intervjuobjektene har en litt annen forståelse av ungdommenes situasjon enn ungdommene selv. De voksne beskriver ofte *risiko som noe ungdommene gjør* gjennom handlinger som skoleskulk, hærverk, isolasjon og tilbaketrekning. De unge tegner derimot et bilde av *risiko som noe de er*. De er opptatt av "ensomhet, om ikke å være med, ikke ha noen å snakke med, eller ikke å være betydningsfull for noen" (Follesø, 2010, 2011). Når ungdom selv forteller om hva de står utenfor, viser de like ofte til fritidsaktiviteter og samvær med jevnaldrende som til skole og arbeidsliv. Årsakene kan altså sjelden begrenses til én del av de unges liv.

I gruppen av unge utenfor finnes individer med ulike livshistorier og ulike ferdigheter. Noen typer av historier ser likevel ut til å gå igjen, det mest slående er kanskje poenget om at unge utenfor ofte har en livshistorie som gjør at de har fått liten tro på seg selv og hva de kan utrette i livet. Selv om mange har dårlige erfaringer fra skolen, forteller de kvalitative studiene at årsaker til det å stå utenfor handler om mer enn det som skjer på skolearenaen. I tillegg til faglige problemer har mange utfordrende hjemmeliv, et dårlig forhold til foreldrene og vanskeligheter i forholdet til jevnaldrende.

4. Tiltak og løsninger – hvordan få N ut av NEET?

I en gjennomgang av forskning på feltet konkluderer forskerne med at det ser ut til å være en klar sammenheng mellom de årsakene som er identifisert, og mange av de tiltakene og innsatsene som er iverksatt for å forebygge frafall, ledighet og marginalisering i Norden (Sletten & Hyggen, 2013).

I det eksisterende systemet i og rundt utdanningssystem og skolen, i og rundt overgangen fra utdanning til arbeidsliv, har vi i dag i Norden en rekke ulike virkemidler og tiltak – tiltak som settes inn på ulike tidspunkt og mulige faser av en marginaliseringsprosess – fra forebygging til å øke ansettbarheten til den enkelte.

Figur 11. Mål i tiltak og innsatser rettet mot ulike deler av en potensiell marginaliseringsprosess

Disse innsatsene befinner seg i et større landskap av tjenester og tilbud som også ligger utenfor utdanningssystemet. I dette landskapet er det gode muligheter for å gå seg vill. Det foreligger overlappende og motstridende mål mellom ulike myndigheter og ansvarsområder, noe som kan føre til store utfordringer, motstridende virkemidler og uhensiktsmessige lover og regler.

Innretningen på disse innsatsene, tjenestene og tilbudene bygger i stor grad på tanker og ideer om hva som ligger til grunn – hva som er årsakene til at noen havner utenfor, sammen med en vurdering av hvilke utfordringer som er de største i hvert av de nordiske landene.

Om vi i hovedsak tenker oss at det er noe galt med individet – det mangler en del viktige egenskaper eller kompetanse – setter vi inn tiltak som skal heve motivasjonen, eller øke eller spisse kompetansenivå og ferdigheter. Om vi forestiller oss at det er skrudd sammen feil, skrur vi ham sammen igjen, tilbyr helsebehandling eller simulerer sosiale nettverk.

Om vi tenker oss at barrierene den enkelte støter mot i møtet med arbeidslivet, er for høye, bistår vi med å bygge dem ned – ved hjelp av tilrettelegging, subsidiering, tiltakskjedning eller annet. I praksis – mot gruppen som helhet, men også mot den enkelte – tar vi gjerne ideelt sett i bruk kombinerte strategier, strategier som er komplementære.

I rapporten "Unge på kanten" har Nordens velferdssenter oppsummert kunnskap og politikk relatert til unge utenfor utdanning og arbeid i de nordiske landene. De sorterer ulike typer innsatser i tre kategorier: 1) den generelle økonomiske politikken som føres i landene, 2) den aktive arbeidsmarkedspolitikken og 3) utdanningspolitikken (Halvorsen *et al.*, 2012). Halvorsen og kolleger antyder at det i stor grad er det generelle arbeids- og inkluderingsfokuset i den økonomiske politikken som har betydning for at andelen unge utenfor opplæring og arbeid er relativt lav i Norden. Nedenfor ser vi nærmere på noe av forskningen på de mer målrettede tiltakene og innsatsene som knytter an til den aktive arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken.

Tiltak og innsatser mot frafall og arbeidsledighet blant unge i de nordiske landene sorterer inn under flere av de viktigste velferdsstatlige institusjonene våre og omfattes av flere sentrale politikkkfelt: den generelle økonomiske politikken som føres i landene, den aktive arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken. I tillegg er den preget av regionale og

lokale innsatser og utfordringer. En utfyllende beskrivelse og analyse av innsatsene i Norden er ikke mulig innenfor rammene av denne korte gjennomgangen.

Fordi årsaker og prosesser som leder unge ut av utdanning og arbeidsliv, er komplekse og sammensatte, er også mangfoldet av målrettede tiltak stort. Tiltak kan dessuten settes inn på ulike tidspunkt i en marginaliseringsprosess: fra tiltak for å forebygge frafall tidlig til innsatser for at unge som allerede befinner seg utenfor, skal komme tilbake til utdanning eller arbeid. Det er også stor variasjon i hvor bredt et tiltak sikter. Vi kan skille mellom tiltak som er rettet snevert inn mot den konkrete skole- eller arbeidssituasjonen, og tiltak som har et større nedslagsfelt og inkluderer flere arenaer i de unges liv.

4.1 Tiltak mot frafall og arbeidsledighet i de nordiske landene – virker de?

Det finnes altså en rekke ulike tiltak, innsatser og politikk i Norden innrettet mot å motvirke marginalisering blant unge gjennom å sikre gjennomføring av utdanningsløp og inntreden på arbeidsmarkedet. Men hvordan kan vi vite om disse virker? De senere årene er det gjennomført en rekke evalueringer av mange av disse innsatsene, men bildet er fortsatt uklart. Vi har fortsatt ikke funnet den endelige løsningen – og kanskje den egentlig ikke finnes? Men hva vet vi da om hva som virker? Og hvordan har man gått fram for å finne ut om et tiltak eller en innsats faktisk virker etter hensikten?

En av de mest anerkjente metodene for å undersøke virkningen av aktive tiltak og innsatser er såkalte mikroøkonomiske effektevalueringer. Som hovedregel innebærer denne typen effektevalueringer en beregning av forskjell i utfall etter deltakelse i et tiltak og utfall dersom deltakeren ikke hadde deltatt i programmet eller innsatsen.

Hovedutfordringen består altså i å konstruere sammenlignbare grupper av deltakere og ikke-deltakere for å kunne bestemme om tiltaket egentlig har hatt ønsket effekt. Det finnes også mange ulike typer mulige effekter av tiltak. I litteraturen skilles det som regel mellom *motivasjonseffekter* (når sjansen for å komme i aktivitet øker like før en aktivitet eller program starter, kalles også trusseleffekt), *fast- eller innlåsningseffekter*

(når sjansen for å komme i jobb reduseres under deltakelse i et tiltak, fordi jobbsøkingaktiviteten går ned), og *programeffekter* (positive eller negative effekter av innholdet i programmet eller tiltaket på sjansen for å komme i ordinær aktivitet) (Pilegaard Jensen & Lindegaard Andersen, 2012). Det man som regel er mest interessert i, er naturlig nok å finne ut om et tiltak har programeffekter – altså om det faktisk er tiltaket som har hatt noen effekt.

Forslund og Vikström (2011) ved Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i Sverige har oppsummert nyere forskning om effekter av arbeidsmarkedspolitik og tiltak på sysselsetting og arbeidsløshet generelt. De konkluderer med at *tiltak eller programmer som ligner mest på ordinære ansettelser*, gir best effekter. Et potensielt problem er imidlertid at de programmene som ligner mest på ordinære jobber, står i fare for å konkurrere med ordinære ansettelser. Forskerne fremhever dessuten *den ordinære arbeidsformidlingens* rolle i den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Når det er vanskelig å finne tydelige effekter av deltakelse i mange typer arbeidsmarkedstiltak, kan dette nettopp skyldes at den ordinære arbeidsformidlingen fungerer vel så bra.

I en annen nyere oversiktsstudie har Rosholm og Svarer (2012), på vegne av den danske Arbejdsmarkedsstyrelsen, gjennomgått mer enn 100 danske og internasjonale studier som undersøker effekter av aktiv arbeidsmarkedspolitik (AAMP). Hoveddelen av de undersøkte tiltakene er rettet mot målgruppen som i Danmark kalles "arbeidsmarkedsparate" – det vil si ledige som er i stand til å være i en jobb. Oppsummeringen viser sterk evidens for at *private lønnstilskudd øker jobbsjansene*. Dette gjelder både sannsynligheten for å finne en jobb fort og sannsynligheten for å holde på jobben. Det er ellers lite som tyder på at denne typen aktivisering fortrenger ordinære ansettelser. Offentlige jobber med lønnstilskudd har derimot en negativ effekt på sannsynligheten for at den ledige går over i jobb. Litteraturen gir et mer blandet bilde av *veiledning og kvalifiseringsaktiviteter*. For *jobbsøkingkurs* finnes det både studier som viser positive, negative og ingen effekter. Endelig viser oversikten til enkelte studier som har gjennomført kost-nytte-analyser. Disse analysene konkluderer stort sett med at privat jobbtrening gir et samfunnsmessig overskudd, mens utdannelsesaktivering typisk gir et samfunnsmessig underskudd. Her er

det verdt å merke seg at Rosholm og Svarers oppsummering gjelder studier av tiltak rettet mot alle aldersgrupper, ikke primært mot unge ledige.

4.1.1 Generelle ungdomsgarantier

I de nordiske landene er det en lang tradisjon for rettighetsfesting av innsatsen for unge arbeidsledige. I Norge ble det allerede mot slutten av 1970-årene innført en såkalt garanti om arbeidsmarkedsrettet tiltaksplass for 16–19-åringer som sto utenfor skole og jobb (Harsløf & Malmberg-Heimonen, 2013). I 1984 ble den første ungdomsgarantien innført i Sverige, fulgt av Norge i 1993 og Danmark og Finland i 1996.⁵

Institutt for samfunnsforskning gjennomførte en evaluering av den norske ungdomsgarantien for 20–24-åringer i 2006 (Hardoy, Røed, Torp & Zhang, 2006). Garantien gikk ut på at ungdom som hadde vært registrert ledig i minst seks måneder, skulle være sikret et tilbud om arbeid, utdanning eller tiltaksplass. Forskerne beskrev imidlertid den daværende ungdomsgarantien mer som en forsterket innsats for aldersgruppen framfor en rettighetsbasert garanti om tiltak.

Forskerne sammenliknet situasjonen til personer som ble berørt av reformen, med personer som akkurat hadde fylt 24 år og ikke ble omfattet av denne. Det ble konkludert at analysene samlet sett tydet på at ungdomsgarantien hadde bidratt til økt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og økt overgang til jobb for de som var omfattet av ordningen. Effektene var likevel generelt svake og sterkere for langtidsledige. De fant også noen indikasjoner på høyere jobbstabilitet, men ingen indikasjoner på at garantien førte til at flere unge ledige tok ordinær utdanning.

Studier av de svenske ungdomsgarantiordningene viser mer blandede resultater. En studie av Carling og Larsson (Carling & Larsson, 2005) konkluderte med at innføringen av ungdomsgarantien i Sverige verken hadde forbedret eller forverret sannsynligheten for å få jobb blant motta-

⁵ Ungdomsgarantiene har endret form og innhold underveis. For Norges del har alle unge under 20 år utenfor opplæring og arbeid vært garantert et tilbud om aktivt tiltak, ordinær utdanningsplass eller jobb fra 2009. Også unge i aldersgruppen 20–24 år omfattes av garantien dersom de har vært uten arbeid i minst 6 sammenhengende måneder.

kerne (målt ett år etter implementering). "Nulleffekten" ble forklart ved summen av de positive effektene garantien hadde før programstart (motivasjonseffekter) og den negative effekten deltakelsen hadde på ungdommenes jobbsøkningsaktivitet underveis (innlåsnings effekter). Med andre ord så ungdommene ut til å øke sin innsats for å få jobb i forkant, muligens for å unngå å innlemmes i programmet. Når de unge kom inn i programmet, gikk derimot jobbsøkningsaktiviteten ned.

Hall og Liljeberg (2011) har analysert effekter av den senere "jobbgarantin för ungdom". Garantiene omfatter alle mellom 16 og 24 år som har vært ledige i tre måneder, og begynner med økt støtte og oppfølging til den arbeidssøkende, deretter gis tilbud om praksisplass eller utdanning kombinert med jobbsøking. Ungdom som takker nei til å delta i programmet, mister eventuell arbeidsledighetstrygd.

Hall og Liljeberg sammenlignet overgangen til arbeid for 24-åringer med 25-åringene som kun får del i det ordinære tilbudet. De konkluderte med at innsatsen hadde positiv effekt på overgangen til arbeid i 2008. Effekten slo inn omtrent etter tre måneders arbeidsledighet, det vil si like oppunder det tidspunktet som ungdommene fikk mulighet til å delta i jobbgarantien. De fant ingen tilsvarende positiv effekt i 2009, men så likevel tegn til at de yngste fikk jobb litt hurtigere enn de eldre de første tre månedene av arbeidsledighetsperioden. De antok derfor at det var selve det at programmet fantes, ikke innholdet, som ga resultater (altså en motivasjonseffekt). Derimot fant forskerne ingen innlåsnings effekter. De forklarte dette med at jobbgarantien tilbyr jobbsøkningsaktiviteter og veiledning i den første fasen framfor utdanning og praksisplass, som var de vanligste tiltakstypene i den tidligere svenske ungdomsgarantien.

Samlet viser forskningen om ungdomsgarantiene blandede resultater. Som Forslund og Vikström (2011) kommenterer, kan det imidlertid være at den ordinære arbeidsformidlingen gjør en god jobb for unge som ikke omfattes av garantien. Kanskje ligger garantiens styrke nettopp i at de tvinger arbeidsmarkedsetatene i de respektive landene til å målrette veiledning og tiltak mot unge og deres spesielle behov (Mascherini, 2012). Kanskje har dette positive effekter både for de som omfattes av garantiene, og de som akkurat ikke gjør det. Begrensningene kan derimot ligge i at denne typen generelle garantier er lite effektive for de unge som står lengst unna arbeidsmarkedet.

På tross av ungdomsgarantienes noe blandede og usikre resultater er dette en av hovedstrategiene i EUs arbeid i anstrengelsene for å bekjempe ledighet og marginalisering blant unge.⁶

4.1.2 Aktive arbeidsmarkedstiltak for unge

Overfor har vi altså vist at forskningen konkluderer med begrenset effekt av generelle garantiordninger for unge og at det er de tiltakene og innsatsene som ligger tettest opp til ordinært arbeidsliv, som har best observert effekt. Men hva virker for unge? Er det noen spesifikke aktiviseringstiltak som virker bedre enn andre?

Systematiske effektanalyser av ulike aktiviseringstiltak rettet mot unge er relativt sjeldne. Pilegaard Jensen og Lindegaard Andersen (2012) har i en rapport fra Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner i Danmark identifisert 25 europeiske studier publisert i perioden fra 1997 til 2011 som har utsatte unge som målgruppe, og som fyller en rekke krav til kvalitet. Utsatte unge defineres her som unge uten fullført utdanning og som i tillegg har andre utfordringer enn ledighet (f.eks. lange perioder på offentlig forsørgelse, lite arbeidserfaring, sosiale og psykiske problemer).

Gjennomgangen viser moderat evidens for at ansettelse med *lønnstilskudd* kan ha en positiv effekt på sysselsetting. Effektene gjelder særlig for unge menn. Det er usikkert hvorvidt positive effekter av lønnstilskudd også gjelder for de mest utsatte unge, siden deltakere i tiltak med lønnstilskudd i gjennomsnitt er noe sterkere enn deltakerne i andre typer innsatser. Oversikten gir dessuten en indikasjon på at midlertidig offentlig jobb-skaping (via ikke-fornybare jobber i offentlig sektor) *ikke* har noen positive effekter på sysselsetting for unge.

Gjennomgangen finner videre moderat evidens for at man ved *veiledning og jobbsøkerkurs* til unge kan oppnå positive effekter på overgangen til sysselsetting og ordinær utdanning. Erfaringene tilsier likevel at effekten stort sett er kortvarig. De finner også tegn til at effekten er størst i

⁶ Se for eksempel: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>

gode tider – under høykonjunktur. Hovedtyngden av studier som ser på *kvalifiseringstiltak eller -programmer utenfor det ordinære utdanningssystemet* finner derimot ingen eller også negative effekter på sysselsetting. Disse effektene står altså i sterk kontrast til de veldokumenterte positive effekter man har funnet i forbindelse med ordinær utdanning. Et av problemene med kvalifiseringsprogrammer er at de typisk kan forårsake innlåsingeffekter mens kurset pågår.

Oppsummert kommer Pilegaard Jensen og Lindegaard Andersen fram til mange av de samme resultatene som tilsvarende oversiktsstudier av tiltak for voksne. Det kan imidlertid se ut til at veiledning og jobbsøking har større effekter i denne aldersgruppen. Samtidig mener de at det særlig mangler detaljerte beskrivelser av omfang og kvaliteten på innholdet i de ulike tiltakene i disse studiene. Blant annet mangler ofte opplysninger om de påmeldte deltakerne faktisk møter opp eller ikke, noe som naturlig nok vil ha betydning for eventuelle målbare effekter.

Avslutningsvis nevner vi her to nyere norske effektevalueringer spesielt. I en studie av handlingsplanen mot fattigdom undersøker Rønsen og Skarøhamar (2009) effekter av aktive arbeidsmarkedstiltak rettet mot spesielt sårbare grupper som innvandrere, enslige mødre, langtidsmottakere av sosialhjelp og unge. Sett under ett identifiserte forskerne en svak positiv effekt på overgang til arbeid, men når de så nærmere på effekter for enkelte grupper fant de stor variasjon. For unge deltakere var det en svak negativ effekt av deltakelse i tiltak

I en annen norsk studie sammenligner Von Simson (2012) effekter av å jobbe i vikarbyrå med deltakelse i tre typer aktiviseringstiltak i regi av NAV (Lønnstilskudd, kvalifiseringstiltak og arbeidspraksis). Analysene viser at sammenlignet med ungdom som forblir uten jobb, har ungdom med vikarbyråerfaring 34 % større sannsynlighet for å få en ordinær ansettelse. Lønnstilskudd har også positiv effekt på sannsynligheten for å få en jobb og å beholde den. Kvalifiseringstiltak øker sannsynligheten for å komme i jobb under tiltak og i en kort periode etter avsluttet tiltak, men disse ungdommene blir kortere i ordinære jobber enn ungdom som har fått jobb uten vikarbyrå eller tiltak. Arbeidspraksis har negativ effekt både på sannsynligheten for å komme i jobb og på sannsynligheten for å bli i jobben hvis de får en. Von Simsons resultater overlapper altså i stor grad med resultatene fra Pilegaard Jensen og Lindegaard Andersens oversikts-

studie (2012). I tillegg viser hun at midlertidig ansettelse i vikarbyrå kan ha en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i jobb for unge ledige.

4.1.3 *Hva er det med tiltak som eventuelt virker?*

I temanotatet "Ungdom, frafall og marginalisering" konkluderes det med at det ikke ennå er identifisert noen arbeidsmetoder, tiltak eller innsatser på feltet som virker hver gang for alle (Sletten & Hyggen, 2013). Om en metode virker, er avhengig av en rekke forhold. Virkningen vil for eksempel både være avhengig av hvem som mottar tiltaket, hvem som veileder og støtter den unge, kjemien dem imellom og en rekke andre omstendigheter i tiltaket og i ungdommenes livssituasjon for øvrig. Ifølge forskere handler den viktigste kunnskapen derfor ikke bare om *hvorvidt* det virker eller *hva* som virker, men om *hvorfor* noe virker for noen. Kunnskap om hvorfor noe virker, kan lett overføres til nye situasjoner, uten at det betyr at man har én "oppskrift" som passer for alle.

Som vi har sett ovenfor, finner de aller fleste kvantitative mikroøkonomiske studier av tiltakseffekter relativt små – om noen – effekter på senere sysselsetting eller tilbakeføring til utdanning. En del studier viser også til negative effekter av tiltak. De relativt få europeiske og nordiske studiene som har sett spesifikt på effekter av tiltak og innsatser rettet mot unge utenfor utdanning og arbeid, har så langt vist skuffende resultater, nesten uansett hvilke aktiviteter de unge deltar i, og særlig for de mest utsatte unge. For de tiltakene som likevel viser effekter, er hovedkonklusjonen at jo mer et tiltak ligner en ordinær ansettelse eller ordinær utdanning, jo bedre med hensyn til sysselsetting og gjennomføring av utdanning.

Evalueringer som følger enkelttiltak og lokale satsinger tett med en kvalitativ tilnærming, er derimot betydelig mer positive i sine vurderinger av tiltakseffekter. Her dokumenteres blant annet god treffsikkerhet med hensyn til målgruppe, og det rapporteres om tiltaksdeltakere og ansatte som opplever at tiltakene fungerer etter hensikten. Når det gjelder virksomme metoder, kan disse som regel oppsummeres med fire hovedstrategier: tidlig intervensjon, individuell tilpasning av tiltakene, tett oppfølging av den unge og tverrgående samarbeid mellom ulike institusjoner. Det legges ofte vekt på at tiltakene må håndtere helheten i de unges liv og inkludere de unges sosiale nettverk.

4.1.4 Et tilsynelatende paradoks

Det eksisterer altså to parallelle historier om effekter av tiltak rettet mot frafalls- og sysselsettingsproblematikk blant unge. Den ene handler om manglende observerte effekter, og den andre handler om observert gode effekter med konkrete anbefalinger om metodikk, noe som kan framstå som et paradoks.

I evalueringene av tiltak rettet mot unge utenfor – forebygging, tilbakeføring til utdanning, sikring av overgangen mellom utdanning og arbeid eller økning av ansettbarheten til de unge – finnes det to parallelle historier.

To parallelle historier med diametralt motsatte konklusjoner:

- Nei – det virker ikke: I effektstudier som ser på effektene av tiltak rettet mot frafall, eller tilbakeføring til utdanning eller tiltak som på ulike måter skal bidra til å øke de unges ansettbarhet, er konklusjonene ofte at effektene er null – eller også faktisk negative. Med dette konkluderer altså flere evalueringer og forskning at de tiltakene som man skal studere effektene av, ikke virker – eller også virker mot sin hensikt! Der man finner noen positive effekter, er det i tiltak som ligner mest mulig på det ordinære arbeidslivet eller ligger tettest og dypest forankret i det ordinære utdanningssystemet – eller som i hvert fall sikter mot allment anerkjente eksamenspapirer.
- Ja – det virker: Mange mindre evalueringer uten den rene effekt-tilnærmingen konkluderer med at de igangsatte og evaluerte tiltakene virker etter hensikten. De treffer målgruppene sine godt. De som jobber i tiltakene – sosialarbeidere og annet personale – føler at de gjør en forskjell. Deltakerne i tiltakene opplever også at deltakelse på tiltaket har gjort en forskjell.
Denne gruppen av tiltak anbefaler også en rekke mer eller mindre spesifikke tilnærminger og metodikker. Med tidlig innsats, tett oppfølging, tverrfaglig samarbeid og anerkjennelse.

De to historiene bygger på ulike data, ulike metoder og ulike spørsmål og kommer derfor fram til ganske ulike resultater.

Den ene tradisjonen bygger i hovedsak på registerdata eller større befolkningsundersøkelser, mens den andre tradisjonen i hovedsak bygger på kvalitative data – altså gjerne samtaler med de som arbeider i tiltaket,

eller de unge som har deltatt. De har litt ulike årsaksforklaringer. Ulikt empirisk innhold. Og når altså ulike konklusjoner.

4.1.5 En konklusjon fra de egentlige ekspertene

Men hva da med den forskningen som bygger på samtaler med de egentlige ekspertene? Hva sier de unge selv om hva det er som virker – eller hva det var som gjorde en forskjell i deres utvikling – den faktoren som gjorde at de, på tross av utfordringer i utdanningssystemet eller problemer i arbeidsmarkedet, faktisk fullførte utdanningsløpet eller kom seg i arbeid? Flere slike studier viser at de unge selv er ganske samstemte i sin forklaring. Forklaringen er knyttet til enkeltpersoner. Ofte navngitte enkeltpersoner. Det kan være lærere i skolen eller veiledere i læreperioden. Det kan være arbeidsleder eller kollega på arbeidsplass eller tiltak. Men det kan også være personer i skolehelsetjenesten, idrettslaget eller på arbeidskontoret. De er altså ikke først og fremst tilknyttet en bestemt posisjon eller arena. De er heller ikke representanter for en bestemt type fagbakgrunn eller arbeidsmetode. De omtales av de unge som ansvarlige voksne som så dem og møtte dem i den situasjonen de var i. Ansvarlige voksne som kunne bidra i ulik grad til at den enkelte unge selv ble i stand til å komme seg gjennom overgangen fra ung til voksen – til selv å komme over eller bryte ned de hindringene som lå i veien. Ungdom møter mennesker, ikke systemer. Disse voksne menneskene som utgjør en positiv forskjell i systemet, fungerer som døråpnere og veivisere i systemet (Follesø, 2010, 2011; Helgeland, 2009; Steihaug, Hjort & Husum, 2012; Ungdomsstyrelsen, 2013).

5. Anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen i denne rapporten er det utarbeidet et sett med anbefalinger knyttet til arbeidet rettet mot unge som faller utenfor arbeid og utdanning. Disse anbefalingene bygger på observasjoner av forskning og evalueringer av tiltak og innsatser rettet mot unge som er marginalisert eller står i fare for marginalisering i forhold til utdanning og arbeidsmarked.

Vi har delt anbefalingene inn i henholdsvis anbefalinger for politikk og tiltak og anbefalinger for forskning.

5.1 Anbefalinger for forskning: Norden som laboratorium?

Vår felles nordiske historie har gitt oss mange likhetstrekk i kultur og organisering. I mange tilfeller grupperes de nordiske landene sammen som "de nordiske velferdsstatene": en gruppe land som basert på generelle observasjoner antas å skille seg fra andre grupper av land. Samtidig finnes det åpenbare og systematiske forskjeller i institusjoner som utdanningssystemet og tiltaksapparatet. Landene har også ulike arbeidsmarkeder og økonomisk spillerom. I tillegg har vi i de nordiske landene relativt god tilgang til systematisk kunnskap om befolkningen, også den unge, gjennom godt utbygde registerbaserte datasystemer. Dette burde kunne legge grunnlag for en bedre utnyttelse av Norden som et naturlig laboratorium for å undersøke effekter av for eksempel reformer eller institusjonelle og politiske ulikheter, som vil være nyttig i arbeidet for å motarbeide marginalisering blant unge.

For å legge til rette for bruk av Norden som et slikt laboratorium foreslås det her noen mulige retninger:

Fortsatt diskusjon om gode indikatorer

Det pågår, i alle de nordiske landene, arbeid på flere fronter for å skaffe oversikt over unge utenfor og i marginene av utdanningssystem og arbeidsliv. Nyere gjennomganger har vist at arbeidsledighetsmålet ikke er et spesielt godt egnet mål på noe som helst annet enn makroøkonomisk tilstand i et land – særlig når det gjelder ungdom. EU anbefaler bruk av begrepet og målet NEET, som er et akronym for de som er utenfor arbeid og opplæring (not in employment, education or training) for beskrivelser av omfang og utvikling. Dette målet er videreutviklet til praktisk bruk i Sverige. Satt sammen med modeller for tilknytning til arbeidslivet kan dette være en vei å gå for å gi grunnlag for diskusjon for gode fellesnordiske indikatorer som kan fange opp omfang og utvikling av risiko for marginalisering blant unge i Norden. Noe som kan legges til grunn for gode studier av tiltak samt dimensjonering av innsatser og målretting av politikk.

Fortsatt utvikling av gode utfallsmål

I arbeidet med å forstå og lære trenger vi gode utfallsmål. Vi trenger gode mål på suksess som kan brukes i evalueringer av tiltak rettet mot unge. De enkle dikotome målene som vanligvis legges til grunn, som for eksempel "i arbeid" vs. "utenfor arbeid", "i utdanning" vs. "utenfor utdanning", "gjennomført" vs. "ikke gjennomført" videregående utdanning, er i mange tilfeller for enkle for å gripe de prosessene de unge går gjennom.

Studier av effekter av tiltak på lengre sikt

Når vi er opptatt av marginalisering og risiko for varig utenforskap, bør vi også forsøke å se på mulige lange effekter av tiltak og betydning av varighet i ulike tilstander for de unges muligheter til å lykkes. Gode indikatorer og gode utfallsmål basert på for eksempel de godt utbygde, men ikke alltid like tilgjengelige nordiske registrene, burde gjøre dette mulig.

Mer komparativ nordisk forskning

Det er de senere årene publisert en rekke nordiske sammenstillinger av forskning, evaluering, tiltak og politikktutforming. Disse er nyttige. Samtidig foreligger det overraskende lite forskning publisert de siste årene som i problemstillinger, design, teori, empiri og forklaring er komparative. Et bedre samarbeid på nettopp indikatorer, utfallsmål og datasiden mellom

de nordiske landene kan legge grunn for bedre forståelse av institusjonelle rammer for unges muligheter.

Studier av hva det er som virker

Når det her legges vekt på utfallsmål, er det nettopp fordi dette ikke bare vil kunne gi oss gode indikatorer på utvikling og omfang, men til en viss grad også vil kunne fortelle oss om noe virker. Like viktig er å søke å forstå hva det eventuelt er som virker. Det bør satses mer på systematiske tilnærminger som har som ambisjon å avdekke dette.

Utvikle forståelse av etterspørselssiden i arbeidsmarkedet

Mange studier undersøker sammenhengen mellom manglende ressurser hos individet, manglende kompetanse og utdanningsprestasjoner og senere utfall i utdanningssystem og arbeidsmarked. Det finnes også en god del studier som ser på institusjonenes eller tiltaksapparatets mangler for å eventuelt kompensere for disse manglende ressursene eller tilføre individet de nødvendige ressursene. Det finnes færre studier av arbeidsmarkedets mekanismer, som for eksempel ansettelsespraksis hos arbeidsgivere, vilkår for arbeidsgivere og nye arbeidstakers forhandlingsmakt. Når utfalls- og suksesskriteriet i mange tilfeller er nettopp sysselsetting, blir dette en åpenbar begrensning av vår forståelse.

5.2 Anbefalinger for politikk og tiltak

Det er vanskeligere å gi klare tilrådinger og anbefalinger for utvikling av politikk og utforming av tiltak som kan bidra til at Norden skal være det beste stedet å vokse opp for barn og unge gjennom å motvirke marginalisering fra utdanning og arbeidsmarked.

Innledningsvis skrev vi at for å kunne utvikle politikk og tiltak på feltet må vi kjenne til omfanget av unge som faller ut av utdanning og arbeidsmarkedet, årsakene til at noen havner utenfor, og konsekvensene av dette på kort og lang sikt – på et individuelt nivå og samfunnsnivå.

Den foreliggende gjennomgangen av noe av kunnskapen om omfang, årsaker og konsekvenser har forhåpentligvis vist at dette er en utfordring vi ikke kan ta lett på. Det er mange unge som står i risiko for marginalisering. Konsekvensene av denne marginaliseringen kan være alvorlige og ha

store kostnader for den enkelte unge, for det enkelte nordiske land og for Norden som helhet. Dette er altså et imperativ til handling, til politisk handling – noe må gjøres.

Og mye gjøres. I de nordiske landene er det en stor bevissthet og en stor vilje til satsing på politikk, tiltak og innsatser innrettet for å sikre gjennomføring av utdanning og å sikre inkludering i arbeidsmarkedet. Men det er fortsatt knyttet usikkerhet til hvor vi bør legge hovedinnsatsene av arbeidet for å oppnå best mulig resultat. Et resultat som bidrar til at Norden er et godt sted å vokse opp for barn og unge. Det er usikkerhet knyttet til på hvilke nivåer og med hvilke virkemidler vi skal arbeide for dette.

Gjennomgangen her har vist at årsaksbildet er komplekst. Dette betyr at innsatsene og politikken også må være komplekse – vi må ha flere tanker i hodet samtidig. Det betyr for eksempel at vi ikke bare kan satse på tiltak og innsatser innenfor utdanningssystemet eller bare på tiltak i arbeidsmarkedet. Det hjelper lite å gi unge papirer på gjennomført skoleløp dersom det ikke finnes jobber til dem ved endt utdanning, og det hjelper lite å bistå med jobbsøking dersom den kompetansen de unge har med seg fra utdanningen, ikke er etterspurt i arbeidsmarkedet. Dersom det i tillegg er slik at hovedutfordringen for grupper av unge er knyttet til helseutfordringer eller problemer i familie eller livsstil, vil både utdanningssystemet og arbeidsmarkedstiltakene i mange tilfeller komme til kort dersom de ikke også inkluderer kunnskap og kompetanse fra resten av velferdssystemet. Dette betyr at en hovedanbefaling med hensyn til politikkkutforming er å tenke helhetlig – å tenke livsløp og kontekst for den enkelte unge framfor innenfor sektorspesifikke ansvarsområder.

Vi må også klare å lage et system der vi opprettholder den gode og sterke universelle innretningen på skolen – den som gjør at vi i Norden, på tross av høyt frafall, ligger på toppen i utdanningsnivå i befolkningen i verden.

Vi må sikre at vi har et system som gjør det mulig å holde en litt annen takt, et system som i større grad kan anerkjenne nødvendigheten av og betydningen av alternative ruter til arbeidsmarkedet. Et system som gir støtte til de som er utenfor stien, enten til å finne tilbake til hovedstien eller finne en snarvei – gi rom til de som må bruke litt lenger tid til å ta til seg nødvendig kompetanse eller finne den retningen som passer for dem.

Vi trenger alternative gjennomføringsmål: det kan være delkompetanser, det kan være praksisbrev, det kan være opplæring i bedrift eller lig-

nende. Det kan være en satsing på opplæring og kompetanseutvikling i et arbeidsmarked som fortsatt ser ut til å ha behov for arbeidskraft uten formelle papirer fra videregående skole.

Vi trenger et arbeidsmarked som er villig til, og som er i stand til å ta i mot unge med denne delkompetansen. Vi må finne måter å lede de siste 20–40 prosentene gjennom skolesystemet eller alternative kvalifiseringsveier på en slik måte at de er i stand til å delta i yrkeslivet – måter som også gir dem et kvalitetsstempel som arbeidsgivere kan stole på og anerkjenne.

Vi må sikre at det ikke er skolesystemet som skaper tapere – eller gjør unge syke – noe et kanskje i overkant ensidig fokus på karakterprestasjoner og gjennomføring kan gjøre. Vi må gi de unge en hverdag, en arbeidssituasjon der de kan oppleve mestring – ikke nederlag på nederlag.

Og vi må ha et system med rom til de viktige enkeltmenneskene – de viktige enkeltmenneskene som kan bistå i de mange veivalgene, som ser de enkelte og anerkjenner deres spesielle utfordringer og muligheter.

Referanser

- Arbeidstilsynet. (2012). En analyse av unge arbeidstakeres situasjon i arbeidslivet *Kompass tema* (Vol. 1): Arbeidstilsynet.
- Barth, E., & von Simson, K. (2012). Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer. *Økonomiske analyser*, 5.
- Blöndal, K. S., & Jónasson, J.T. (2010). Frafall i skolen og tiltak mot frafall på Island: Ulike perspektiver. I E. Markussen (red.), *Frafall i utdanning for 16–20-åringer i Norden* (2010:517 ed.). København: Nordisk ministerråd.
- Bäckmann, O., Jakobsen, V., Lorentzen, T., Österbacka, E., & Dahl, E. (2011). Dropping out in Scandinavia – Social Exclusion and Labour Market Attachment among Upper Secondary School Dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden *Arbetsrapport* (Vol. 8). Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Carling, K., & Larsson, L. (2005). Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12, 301–319. <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2003.12.001>
- Dagsvik, J. K., Kornstad, T., & Skjerpen, T. (2007). Betydningen av motløshet for yrkesdeltaking. *Søkelys på arbeidslivet*, 2.
- Eurofound. (2013). *Active inclusion of young people with disabilities or health problems*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falch, T., & Nyhus, O. H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*, 4, 285–301.
- Falch, T., Strøm, B., & Johannesen, A.B. (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Follesø, R. (2010). Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 10(1), 73–87.
- Follesø, R. (2011). *Gi viljen en mulighet!* Sluttrapport Ungdom i Svevet 2007–2010. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Forslund, A., & Vikström, J. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsetting och arbetslöshet – en översikt* (Vol. 7). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering IFAU.
- Furuberg, J., & Myklebø, S. (2012). Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjarar. *Arbeid og velferd*, 3.
- Hall, C., & Liljeberg, L. (2011). *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser* (Vol. 1). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

- Halvorsen, B., Tågström, J., & Hansen, O.J. (2012). *Unge på kanten: om inkludering av utsatte ungdommer*. København: Nordisk ministerråd.
<http://dx.doi.org/10.6027/Nord2012-005>
- Hammer, T., & Hyggen, C. (2013). Unge voksne – risiko for marginalisering. I T. Hammer & C. Hyggen (red.), *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hardoy, I., Hyggen, C., & Schöne, P. (2010). Arbeidsledighet. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & C. Koren (red.), *De norske trygdene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H., & Zhang, T. (2006). *Ungdomsgarantien for 20–24-åringer: har den satt spor?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Harsløf, I. (2003). Processes of marginalisation at work: integration of young people in the labour market through temporary employment. I: Hammer, T. (red.), *Youth Unemployment and social exclusion in Europe. A comparative study*. Bristol: The policy press.
- Harsløf, I., & Malmberg-Heimonen, I. (2013). Tiltak mot marginalisering i livsfasen fra ung til voksen. I T. Hammer & C. Hyggen (red.), *Ung voksen og utenfor: Mestring og marginalisering i livsfasen fra ung til voksen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helgeland, I.M. (2009). *Ungdom i alvorlig trøbbel – veier til forandring*. (Vol. Oslo): Universitetsforlaget.
- Hyggen, C. (2013). Søkelys på Norden: Unge i og utenfor arbeidsmarkedet i Norden. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(4), 357–378.
- Hyggen, C., Sletten, M.A., & Haakestad, H. (2012). Konferanserapport. *Nordisk konferanse om ungdom utenfor utdanning og arbeidsliv*. Oslo 11.–12. oktober 2012. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- ILO. (2013). *Global Employment Trends for Youth 2013 – a generation at risk*. Geneva: International Labour Organization.
- Jørgensen, C.H. (2010). Frafald i de danske ungdomsuddannelser. I: Markussen, E. (red.), *Frafall og utdanning for 16–20-åringer i Norden* (2010:517 ed.). Danmark: Nordisk ministerråd.
- Kalstø, Å.M., & Sundell, T. (2011). Nordisk ungdomsledighet i etterkant av finanskrisen – tiltak og virkemidler for unge arbeidssøkere. *Arbeid og velferd*, 3.
- Malmberg-Heimonen, I., & Julkunen, I. (2006). Out of Unemployment? A Comparative Analysis of the Risks and Opportunities Longer-term Unemployed Immigrant Youth Face when Entering the Labour Market. *Journal of Youth Studies*, 9(5), 575–592. <http://dx.doi.org/10.1080/13676260601021054>
- Markussen, E. (2010). *Frafall i utdanning for 16–20-åringer i Norden*. København: Nordisk ministerråd.
- Mascherini, M., Salvatore, L., Meierkord, A., & Jungblut, J.-M. (2012). NEETs: Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Dublin: Eurofound. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Nilsen, Ø.A., & Reiso, K.H. (2011). *Scarring effects of unemployment*. Bergen: Norges handelshøyskole.
- Nilsson, I. (2010). Young people outside the labour market. *Publications from Theme Group Youth (Vol. 3)*. Stockholm: Theme group Youth.
- Nordstrøm Skans, O. (2004). Scarring Effects of the First Labour Market Experience: A Sibling-Based Analysis. *IFAU Working Paper Series (Vol. 14)*.
- NOSOSCO. (2011). *Ungdomsarbeidsledighet i Norden: en studie av rettigheter og tiltak for unge arbeidssøkere*. København: SOSKO.
- OECD. (2014). Education at a Glance 2014. *OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Olofsson, J., & Wadensjø, E. (2012). *Youth, Education and Labour Market in the Nordic Countries – Similar But Not the Same*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Paugam, S. (1996). Poverty and social disqualification: A comparative analysis of cumulative social advantage in Europe. *Journal of European Social Policy*, 4, 287–303.
- Pettersson, L. (2010). Avhopp från svensk gymnasieskola. I: Markussen, E. (red.), *Frafall i utdanning for 16–20-åringer i Norden* (2010:57 ed.). København: Nordisk ministerråd.
- Pilegaard Jensen, T., & Lindegaard Andersen, H. (2012). *Virker aktivering for udsatte unge? En vidensopsamling om effekten af beskæftigelsesindsatser rettet mod udsatte unge*. København: Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner.
- Rasmussen, I., Dyb, V.A., Heldal, N., & Strøm, S. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom (Vol. 07)*. Oslo: Vista analyse.
- Rinne, R., & Järvinen, T. (2010). Frafall i videregående opplæring i Finland – en gjennomgang av nyere studier og tiltak for å holde flere i utdanning. I: Markussen, E. (red.), *Frafall i utdanning for 16–20-åringer i Norden* (2010:57 ed.). København: Nordisk ministerråd.
- Rosholm, M., & Svarer, M. (2012). *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Rønsen, M., & Skarðhamar, T. (2009). Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 61–77. <http://dx.doi.org/10.1177/0958928708098524>
- SCB. (2013a). Ungdomars arbetsmarknadssituation – en europeisk jämförelse. *AM – Arbetsmarknad*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB. (2013b). *Ungdomsarbetslösheten – Jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Sletten, M.A., & Hyggen, C. (2013). Ungdom, frafall og marginalisering. *Temanotat – VAM*. Oslo: Forskningsrådet.
- Statistik, G. (2013a). *Erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser 2012*.

Statistik, G. (2013b). *Ledighed og arbejdsstyrke 2012*.

Steihaug, S., Hjort, H., & Husum, T.L. (2012). *Evaluering av "mestringsveier til arbeid – psykisk helse og rus": sluttrapport*. Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Helse.

Ungdomsstyrelsen. (2013). 10 orsakar till avhopp. *Skrifter från Temagruppen Unga i Arbetslivet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Wrede-Jäntti. (2010). *Pengerna eller livet? En kvalitativ och longitudinell studie om långtidsarbetslösa unga i ett aktörsperspektiv (Vol. 31)*. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors universitet.

Summary

The report *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden – utfordringer, innsatser og anbefalinger* is written by Christer Hyggen a researcher at the Norwegian research institute Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) and is financed by the the The Nordic Committee for Children and Young People (NORDBUK).

Young people in the Nordic region face many challenges in their transition into adulthood. A key challenge is the transition from education to employment. This report focuses on the Nordic region and looks at policy, measures and efforts that include or are aimed specifically at young people, with the purpose of increasing the rate of graduates in the educational system, and ensuring inclusion in the labor market.

Furthermore the report analyzes whether the existing efforts and measures work – and what works and what does not. The report concludes by presenting a series of recommendations for further research and policy initiatives in this field.

The report is mainly based on existing research and gathers knowledge and observations from already published material. Especially two publications have been central: The article *Unge i og utenfor arbeidsmarkedet i Norden*, published under the title *Søkelys på Norden* in the Norwegian magazine *Søkelys på arbeidslivet* (C. Hyggen, 2013) and the report *Ungdom, frafall og marginalisering*, published by Norges forskningsråd (Sletten & Hyggen, 2013). Moreover the report presents some reflections and presentations from the conference *Ung utenfor* arranged by NORDBUK, NOVA and the Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (Christer Hyggen, Sletten, & Haakestad, 2012).

norden

Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden

Barn og unge som vokser opp i Norden, skal ha gode vilkår for sine liv og gode muligheter for deltakelse på sentrale samfunnsarenaer. Unge generelt, også unge i Norden, står overfor mange utfordringer på sin vei fra ung til voksen. En hovedutfordring er overgangen fra utdanning til arbeidsliv. Rapporten ser på politikk, tiltak og innsatser i Norden som omfatter eller er rettet spesifikt mot unge med mål om å øke gjennomføringen i utdanningssystemet og sikre inkludering i arbeidsmarkedet. Her ser vi også på hvorvidt de eksisterende innsatsene og tiltakene kan sies å virke – og litt på hva som eventuelt virker og ikke virker. Rapporten munner ut i en rekke anbefalinger for videre forskning og politikk på feltet.

TemaNord 2015:536
ISBN 978-92-893-4148-6 (PRINT)
ISBN 978-92-893-4149-3 (PDF)
ISBN 978-92-893-4150-9 (EPUB)
ISSN 0908-6692

9 789289 341486