

Rapport 2016:13


# En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden

Inés Hardoy, Knut Røed, Kristine von Simson og Tao Zhang

Institutt for samfunnsforskning  
Rapport 2016:13

# En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden

Inés Hardoy, Knut Røed, Kristine von Simson  
og Tao Zhang



© Institutt for samfunnsforskning 2016  
Rapport 2016:13

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31  
PO Box 3233 Elisenberg  
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (print): 978-82-7763-525-5  
ISBN (online): 978-82-7763-526-2  
ISSN (print): 0333-3671  
ISSN (online): 1891-4314

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

# Innhold

<b>Forord</b> .....	5
<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>English summary</b> .....	8
<b>1 Innledning</b> .....	9
<b>2 NEETs</b> .....	11
<b>3 Arbeidsmarkedsreguleringer</b> .....	15
<b>3.1 Stillingsvern</b> .....	15
<b>3.2 Midlertidige ansettelser</b> .....	16
<b>3.3 Minstelønn</b> .....	19
<b>4 Ordinær opplæring</b> .....	22
<b>4.1 Fullføring av videregående skole</b> .....	22
<b>4.2 Organisering av videregående utdanning</b> .....	24
<b>4.3 Tiltak for å fange opp svake elever</b> .....	28
<b>5 Aktiveringspolitikk</b> .....	36
<b>5.1 Ungdomsgarantien: EUs store ungdomssatsing</b> .....	38
<b>5.2 Passiv arbeidsmarkedspolitikk</b> .....	45
<b>5.3 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk</b> .....	50
<b>6 Meta-analyse</b> .....	68
<b>6.1 Innledning</b> .....	68
<b>6.2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag</b> .....	70
<b>6.3 Resultater</b> .....	77
<b>6.4 Konklusjon</b> .....	82
<b>7 Oppsummering</b> .....	85
<b>Litteratur</b> .....	93



# Forord

Prosjektet under samme tittel er et oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). En spesiell takk til Jochen Kluge for nyttige kommentarer til meta-analysen, og til Caroline Hall og Michael Rosholm for viktige bidrag vedrørende kvalitetssikring av utvalget av studier fra henholdsvis Sverige og Danmark. Ikke minst er jeg og mine medforfattere takknemlige overfor Bjørn Halvorsen, Torunn Bragstad og Nguyen Thuy for nyttige innspill til sluttrapporten.

Vi vil også takke deltakere på ISF sin workshop 16.–17. februar 2016: «Effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden», deltakere på workshop i Trento, Italia 7.–10. september 2016: «Transitions in Youth» samt lunsjseminar hos Arbeidsavdelingen i ASD. Finansieringsmidler fra ASD (prosjektnr. 10065) har vært uunnværlig.

Oslo, 23. oktober 2016

Inés Hardoy, Knut Røed, Kristine von Simson og Tao Zhang



# Sammendrag

<b>Forfattere</b>	Inés Hardoy, Knut Røed, Kristine von Simson og Tao Zhang
<b>Tittel</b>	En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden
<b>Sammendrag</b>	<p>Hovedformålet med denne studien har vært å kartlegge og systematisere det som finnes av forskning i Nord-Europa om effekter av innsats for å hjelpe ungdom å få et fotfeste i arbeidsmarkedet – ungdom som av ulike grunner befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet, eller som står i risikozonen for å havne utenfor for eksempel grunnet manglende utdanning. Målgruppen vår er ungdom opp til 30-årsalderen. I tillegg til de fem nordiske landene inkluderer vi Tyskland, Storbritannia og Nederland.</p> <p>Alle disse landene har iverksatt ulike typer aktiviseringstiltak innrettet mot å hindre at ungdom faller ut av de sentrale samfunnsarenaene knyttet til arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner. Institusjonelle forhold og offentlig politikk som ligger til grunn for arbeidsmarkedsregulering og utdannings-/yrkesopplæringssystemer, men også velferdsordninger og aktiveringsstrategier, spiller en viktig rolle for å tilrettelegge – men også hindre – ungdoms inntreden på arbeidsmarkedet og de første yrkesaktive årene. Vi avdekker likheter og forskjeller mellom de ulike landene. Dette vil danne et bakteppe for meta-analysen som sammenstiller evalueringstudier fra utvalgte land slik at vi kan danne oss en bredere forståelse av hvorvidt ulike tiltak som er rettet mot ungdom, har virket etter hensikten på tvers av land og studier.</p> <p>I alt inngår om lag 425 effektestimater fra 44 forskjellige forskningsarbeider. Våre konklusjoner bekrefter at opplæringstiltak og lønnstilskudd gir opphav til mer positive effektestimater enn arbeidspraksis og sysselsettingstiltak i offentlig sektor. Det er også verdt å merke seg at effektestimaterne tenderer til å bli mer positive over tid, hvilket kan tyde på at det finner sted en læreprosess der tiltakene blir gradvis mer effektive. Det er imidlertid en stor spredning i rapporterte effektestimater – fra klart positive til klart negative – hvilket kan indikere at det faktisk er en betydelig variasjon mellom ulike tiltaks treffsikkerhet i forhold til den brukergruppen de er designet for. Dermed finnes det heller ingen allmenngyldige «sanne» effekter. Det som er klart er at det finnes mange eksempler på tiltak som synes å ha hatt positive effekter, og at riktig designede tiltak har et potensial for å hjelpe ungdom inn i arbeid eller videre utdanning.</p>
<b>Emneord</b>	Ungdom, arbeidsmarkedspolitikk, effektevaluering, meta-analyse, nordiske land



# English summary

<b>Authors</b>	Inés Hardoy, Knut Røed, Kristine von Simson and Tao Zhang
<b>Title</b>	A comparative analysis of the effect of policies to improve the labour market prospects of at-risk youth in North European countries
<b>Summary</b>	<p>The main purpose of this study is to identify and systematise the available research in Northern Europe with regards to the effects of initiatives to help young people who for different reasons struggle to get foothold in the labour market, or who are at risk of doing so, for example due to lack of education. Our target group is young people up to 30 years old. In addition to the five Nordic countries we include Germany, Britain and the Netherlands.</p> <p>These countries have implemented various types of activation measures aimed at preventing young people from dropping out of the key social arenas related to employment and educational institutions. Institutional arrangements and public policies underlying labour market regulation and education / training systems, but also welfare and activation strategies, play an important role in facilitating, but also hindering employment during the first years of working life. We uncover similarities and differences between the various countries. This will form the backdrop for the meta-analysis which compiles evaluation studies from the selected countries so that we can achieve a broader understanding of whether active labour market measures aimed at youth have worked as intended across countries and studies.</p> <p>All in all the meta-analysis comprises approximately 425 effect estimates from 44 different research projects. Our conclusions confirm that training and wage subsidies give rise to more positive effect than work practice and public employment measures. It is also worth noting that the estimates tend to be more positive over time, which may indicate that a learning process occurs such that the measures are gradually becoming more efficient. However, there is a large variation in the reported estimates, from clearly positive to definitely negative, which may indicate that there is indeed a significant variation in how well programs work for the target group they are designed for. In other words, there is no silver bullet. What is clear is that there are numerous examples of measures that seem to have had a positive impact, and that properly designed measures have the potential to help young people into work or further education.</p>
<b>Index terms</b>	Youth, labour market policy, effect evaluation, meta-analysis, Northern Europe

# 1 Innledning

Det er mye som tyder på at utenforskap er spesielt skadelig for unge mennesker. Å bli stående utenfor arbeidsmarkedet i ung alder kan skape langvarige arr som påvirker framtidige lønns- og arbeidsforhold (Liu et al. 2014; Lesner 2015; Nilsen og Reiso 2014; Schmillen og Umkehrer 2013; Raaum et al. 2009; Arulampalam 2001). Ungdom som tilbringer mye tid utenfor utdanning og arbeid, har økt risiko for marginalisering og sosial ekskludering, og har ofte en løsere tilknytning til samfunnet. Spesielt sårbare er unge mennesker med lave kvalifikasjoner og nedsatt arbeidsevne. Ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet er også generelt mer påvirket av konjunktorene enn hva som er tilfellet for den voksne befolkningen (Barth og von Simson 2012). De har større tilbøyelighet til å være midlertidig ansatt eller deltidsansatt, og de har høyere sannsynlighet for å miste jobben under nedbemanninger og konkurs.

Ungdom ble også særlig hardt rammet under den siste økonomiske krisen (OECD 2010). Dette understreker viktigheten av å ha god kunnskap og forståelse om overganger fra skole til jobb for ungdom, samt behovet for å fokusere på politikk som kan gjøre denne overgangen så problemfri som mulig og motvirke mulige skadelige konsekvenser inaktivitet kan ha både for den enkelte og for samfunnet. Det finnes også et kraftig økonomisk argument mot inaktivitet: Eurofond (2012) har beregnet at inaktivitet blant ungdom i 2011 forårsaket et samlet økonomisk tap i EU-landene på 153 milliarder euro, etter å ha tatt hensyn til tapte skatteinntekter og inntjening samt utbetaling av velferdsgoder til arbeidsledige unge. Dette tilsvarer 1,2 % av EU-landenes BNP. Sist, men ikke minst, bitterhet og fortvilelse forårsaket av mangel på løsninger på dagligdagse problemer kan svekke ungdommenes tillit til de institusjonene som er ment å hjelpe dem, og på denne måten undergrave grunnlaget for et velfungerende demokrati (Eurofond 2012).

Hovedformålet med denne studien er å kartlegge og systematisere det som finnes av forskning i Norden om effekter av innsats for å hjelpe utsatte unge å komme i arbeid. Med utsatte unge mener vi ungdom som av ulike grunner befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet, eller som står i risikozonen for å havne utenfor for eksempel på grunn av manglende utdanning. Målgruppen vår er ungdom mellom 15 (16) og 29 (30) år. Dette er et videre ungdomsbegrep enn det som vanligvis brukes; de fleste ungdomstiltak samt vitenskapelig forskning

rundt temaet definerer ungdom som personer under 25 år. I tillegg til de fem nordiske landene inkluderer vi Tyskland, Storbritannia og Nederland. Dette er land som ligner på de nordiske landene i større eller mindre grad når det gjelder kultur, historie, institusjoner og arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Likheter og kontraster mellom de ulike landene kan bidra med verdifulle erfaringer og en bedre forståelse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden.

I alle disse landene har det vært iverksatt ulike typer aktiviseringstiltak innrettet mot å hindre at ungdom faller ut av de sentrale samfunnsarenaene knyttet til arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner. For ungdom uten (eller med klart mangelfull) utdanning vil siktemålet for denne typen tiltak ofte være å få dem inn i utdanningssystemet. For ungdom med utdanning vil målet være å få dem i arbeid.

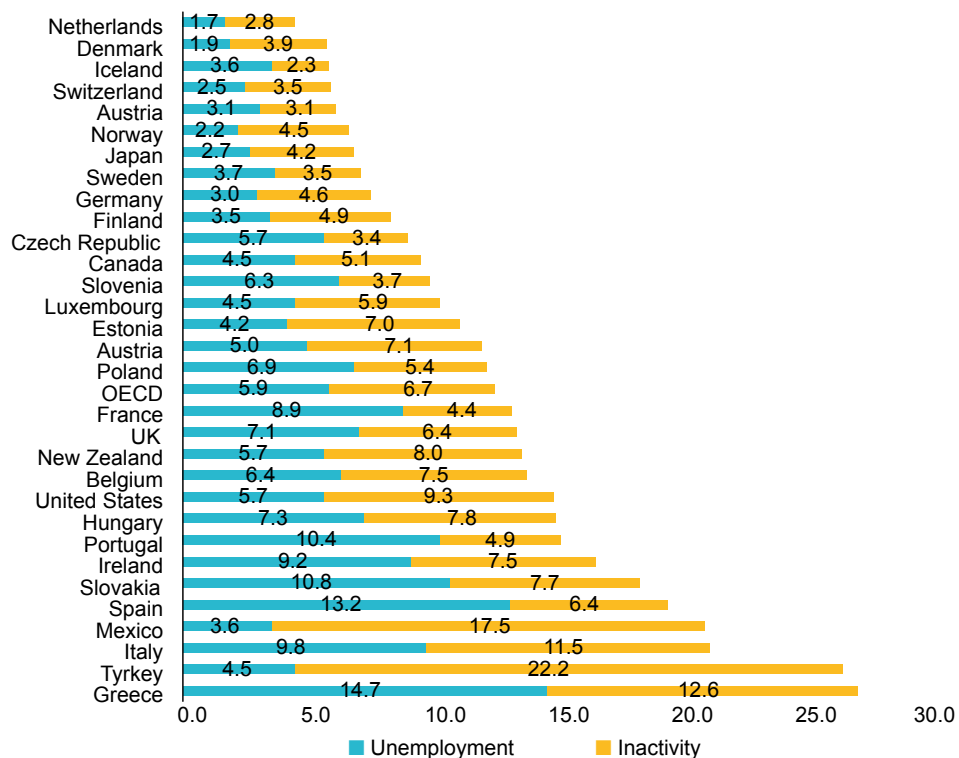
Institusjonelle forhold og offentlig politikk som ligger til grunn for arbeidsmarkedsregulering og utdannings-/yrkesopplæringssystemer, men også velferdsordninger og aktiveringsstrategier, spiller en viktig rolle for å tilrettelegge – men også hindre – ungdoms inntreden på arbeidsmarkedet og de første yrkesaktive årene. Vi vil i de første kapitlene av rapporten gi en oversikt over målgruppen og de institusjoner og ordninger – både i arbeidsmarkedet og i utdanningssystemet – som har innvirkning på unges overgang fra skole til jobb. Det sentrale vil være å avdekke likheter og forskjeller mellom de ulike landene. Dette vil danne et bakteppe for meta-analysen vi presenterer senere i rapporten.

Rapporten er strukturert som følger: Vi starter med å gi et overblikk over ungdom som er utenfor både arbeidsliv og utdanning (NEETs) i Norge samt de andre landene vi har med i studien vår. I kapittel 3 tar vi for oss ulike arbeidsmarkedsreguleringer som kan påvirke ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet. Utdanningssystemer og tiltak for å fange opp svake elever presenteres i kapittel 4, fulgt av en oversikt over aktiveringsstrategier med aktive og passive arbeidsmarkedtiltak i kapittel 5. I kapittel 6 presenterer vi resultater fra en meta-analyse der vi bruker resultater fra tilgjengelige effektstudier som datagrunnlag for å estimere effekten av aktiv arbeidsmarkedspolitikk for ungdom, og kapittel 7 oppsummerer og konkluderer.

## 2 NEETs

NEET-raten blir definert, i grove trekk, som «prosentandelen av befolkningen i en gitt aldersgruppe som ikke er i arbeid, under utdanning eller opplæring» (Not in Employment, Education, or Training). I motsetning til arbeidsledighet og sysselsetting finnes ingen standard internasjonal definisjon av NEET. Aldersgruppen varierer mellom ulike indikatorer, og det gjør også definisjonen av sysselsetting, utdanning og opplæring (Elder 2015). Slike forskjeller i indikatorene har klare konsekvenser for omfanget av målgruppen, og dermed også målgruppen for politikktutforming. Slik det framgår i Figur 1, er de landene vi er opptatt av i denne studien, blant dem med lavest andel NEETs, med unntak av Storbritannia, som ligger over OECD-gjennomsnittet. Videre er andelen inaktive stort sett større enn andelen arbeidsløse, og da spesielt i Norge.

Figur 1. NEET-rater, ungdom 15–29 år, 2013



Kilde: OECD

NEETs er en svært heterogen gruppe. En stor forskjell mellom NEETs og ordinære arbeidsledige er at NEETs ikke nødvendigvis søker etter eller ønsker arbeid, og gruppen omfatter også de som av helsemessige årsaker ikke er i stand til å jobbe. Innsats og tiltak for å forbedre sysselsettings-, utdannings- eller opplæringsmuligheter er ikke nødvendigvis rettet mot denne sistnevnte gruppen, og heller ikke mot dem som er hjemme med omsorg for barn/slektninger eller er på reise.

Ungdoms behov og omstendigheter skiller seg fra voksne: Unge møter andre begrensninger og utfordringer enn voksne som har lengre arbeidserfaring. Dette blir spesielt viktig i land som Norge, som har et relativt sterkt stillingsvern og høye de facto minstelønninger. Overgangen mellom skole og jobb er en utfordrende periode for mange, preget av prøving og feiling. Ungdom som ikke har fullført videregående skole og/eller har nedsatt arbeidsevne, er en spesielt utsatt gruppe i denne sammenheng (Bragstad og Sørbø 2014). Tall fra OECD viser at lavt utdannet ungdom har langt høyere sannsynlighet for å havne utenfor arbeidsmarked og utdanning enn høyt utdannet ungdom. Ungdom som bare har grunnskole, utgjør omkring 60 % av unge NEETs i Norge og Island, omtrent halvparten i Danmark, Tyskland og Nederland, en tredjedel i Finland og Sverige, og i underkant av 20 % i Storbritannia. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) var NEET-gruppen i alderen 15–29 år i Norge på 71 000 personer i 2014, noe som tilsvarer 7 % av befolkningen i aldersgruppen. Mens andelen NEETs utgjør kun 2 % for ungdom 15–19 år, er den 10 % blant ungdom i alderen 25–29, og litt mindre for aldersgruppen 20–24. Omtrent samme mønster finner vi igjen i de andre landene i studien vår. Det er de eldste ungdommene, 25–29 år, som utgjør den største gruppen av NEETs, mens NEET-ratene blant tenåringer er relativt lave. Det er ingen kjønnsforskjell mellom de yngste NEETs, men blant dem mellom 25 og 29 år er NEET-ratene høyere blant kvinner enn blant menn. Kjønnsforskjellene er særlig store i Storbritannia. At kvinner har høyere NEET-rater enn menn, henger sannsynligvis sammen med at mange kvinner er hjemme i forbindelse med barnefødsler. En årsak som nevnes for Norge, er kvinner som får barn uten å ha rett på fødselspenger<sup>1</sup> (Bø og Vigran 2014). Det er store forskjeller i hvor lang tid ungdom tilbringer som NEET. En analyse av Carcillo et al. (2015) på EU-SILC-data viser at ungdom som forlater skolen tidlig i ungdomsårene, har klart høyest risiko for å tilbringe mye tid som NEET.

Tall fra administrative registre gir en noe høyere andel NEETs enn det AKU gir. Hovedårsaken til dette er at AKU identifiserer personer i uformell opplæring

1 Rett på fødselspenger avhenger av tidligere arbeidserfaring (må ha jobbet seks av de siste ti månedene før forventet fødsel).

som ikke fanges opp i registrene. En fordel med registerdata er likevel at man kan følge ungdommene over tid. Ifølge registerdata var 11 % i aldersgruppen 15–29 år NEETs. Nesten halvparten av disse hadde redusert arbeidsevne, 13 % mottok økonomiske velferdsytelser, og de resterende 32 % hadde ukjent status. Dataene viser også at 20 % ble definert som NEETs fem år på rad, hvorav 40 % mottok helserelaterte ytelser. NEET-ratene er klart høyest blant innvandrerbefolkningen: En av fire innvandrere i aldersgruppen 15–29 år er i gruppen NEETs, mens nærmere 12 % av norskfødte med innvandrerforeldre tilhører denne gruppen. Tabell 1 viser at når det gjelder utdanningsnivå, er NEETs med innvandrerbakgrunn overrepresentert blant dem med ukjent utdanning sammenlignet med den øvrige innvandrerbefolkningen i aldersgruppen. Tilsvarende er etnisk norske NEETs overrepresentert blant dem med lav utdanning i forhold til andre etnisk norske ungdommer (Bø og Vigran 2014).

**Tabell 1. NEET etter innvandrerbakgrunn og fullført utdanning, 4. kvartal 2013**

	Innvandrere		Norskfødte med utenlandske foreldre		Resterende populasjon	
	Alle	NEET	Alle	NEET	Alle	NEET
<b>Totalt</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Ungdomsskole eller mindre</b>	30	27	48	55	40	62
<b>Videregående skole</b>	16	11	25	17	33	24
<b>Høyskole/universitet</b>	17	11	15	11	21	11
<b>Ukjent utdanning</b>	37	51	12	17	7	3

Kilde: SSB

Etniske minoriteter og ungdom fra vanskeligstilte kår ser ut til å være spesielt sårbare i overgangen fra skole til arbeid (Crawford 2011). En norsk studie dokumenterer også at dårlig helse i ungdomsårene har negative langsiktige konsekvenser for sysselsetting, særlig blant personer med lav utdanning (van der Wel 2011). I alle OECD-land med unntak av Sverige er andelen unge med dårlig helse mye høyere blant NEETs enn blant den øvrige ungdomsbefolkningen. Dette er spesielt uttalt i Norge, Tyskland og Nederland, der andelen NEETs med dårlig helse er mer enn seks ganger så høy som i resten av ungdomsbefolkningen. En stor litteratur dokumenterer en sammenheng mellom kroniske fysiske helseproblemer i barndommen og ungdomsårene og negative utfall i tidlig voksen alder. Ungdom med slike problemer har en ulempe når det gjelder å fullføre videregående skole (Champaloux og Young 2015) og å få en

jobb (Maslow et al. 2011), og det ser også ut til å påvirke lønn (Smith 2009). Blant de psykiske helseproblemene ser lidelser som ADHD og atferdsforstyrrelser ut til å ha sterkest negativ effekt på utdanningsutfall (Goodman og Currie 2010), og McClelland et al. (2013) viser at 4-åringers oppmerksomhetsspenn er en sterk prediktor for matematikk- og leseferdigheter ved 21-årsalder. Psykiske lidelser er også skadelig for yrkesdeltakelse og ferdighetsnivå (Fritjer 2014).

I mars 2014 var det 206 000 personer med redusert arbeidsevne som var registrert hos NAV. 20 % av disse var under 30 år. Unge med nedsatt arbeidsevne utgjør nå en større gruppe enn unge som er registrert som arbeidsledige, deltakere i arbeidsmarkedstiltak og mottakere av uførepensjon til sammen (Bragstad og Sørbø 2014).

Det har vært en økende bekymring i Norge de siste årene om ungdoms økende avhengighet av offentlig støtte, såkalt «naving». Grødem et al. (2014) undersøker dette nærmere. De finner at det har vært en økning i både antall og andel ungdom 15–24 år som mottar midlertidige helserelaterte ytelser. Ved hjelp av registerdata identifiserer de mellom 100 000 og 120 000 NEETs hvert år i aldersgruppen 18–30 år i perioden 2000–2009, noe som tilsvarer 13 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen. Av disse mottar omtrent 20 % helserelaterte ytelser. Videre finner de at omtrent 40 000 unge NEETs ikke får noen offentlig støtte eller har så lav inntekt at de ikke kan leve av den. Disse er avhengig av familie, ektefeller og venner for å klare seg økonomisk.

OECD (2008) har uttrykt bekymring for det høye antallet unge mennesker i Norge som mottar helserelaterte ytelser. De peker også på at de relativt strenge kriteriene for å motta dagpenger kan ha bidratt til å skyve ungdom over fra arbeidsledighet (og fortsatt være en del av arbeidsstyrken) til å motta velferdsgoder (og dermed være utenfor arbeidsstyrken). I sin Skills Strategy for Norge (OECD 2014) identifiserer OECD redusert frafall i videregående opplæring, høyere yrkesdeltakelse blant uføre og økt arbeidsmarkedstilknytning blant lavt utdannet og ufaglært ungdom som tre av tolv hovedutfordringer for Norge.

## 3 Arbeidsmarkedsreguleringer

Arbeidsmarkedsreguleringer inneholder ulike reguleringsalternativer vedrørende ansettelser, oppsigelser og lønnsdannelse, samt hvordan dette regelverket håndheves, og hvordan partnere forhandler seg fram til løsninger.

### 3.1 Stillingsvern

Stillingsvernet har stor betydning for ungdom som står på terskelen til arbeidslivet. I land med et sterkt individuelt stillingsvern er det risikofylt å ansette personer man vet lite om. Ungdom som kommer rett fra skolebenken, mangler arbeidserfaring, og utdanningen blir derfor et viktig signal for potensielle arbeidsgivere. Lavt utdannet ungdom stiller derfor ofte bakerst i køen når nye stillinger skal besettes. Tabell 2 viser individuelt og kollektivt stillingsvern for landene i studien vår, målt i 2013, slik det defineres av OECD.

**Tabell 2. OECDs indikatorer for stillingsvern, som angis på en skala fra 0 (færrest restriksjoner) til 6 (fleest restriksjoner) siste tilgjengelige år**

	Stillingsvern (individuelle og kollektive oppsigelser)	Stillingsvern (individuelle oppsigelser)	Stillingsvern (tilleggsbetingelser for kollektive oppsigelser)	Regulering av midlertidige kontrakter
Danmark	2,32	2,10	2,88	1,79
Finland	2,17	2,38	1,63	1,88
Tyskland	2,84	2,53	3,63	1,75
Island	2,46	2,04	3,50	1,29
Nederland	2,94	2,84	3,19	1,17
Norge	2,31	2,23	2,50	3,42
Sverige	2,52	2,52	2,50	1,17
Storbritannia	1,59	1,18	2,63	0,54

Kilde: OECD



Alt i alt kan man si at Norge befinner seg midt på treet sammenlignet med de andre landene som er med i denne studien om individuelt stillingsvern. Lengde på oppsigelsestid, definisjon av usaklig oppsigelse og varslingsprosedyrer er strengere i Norge enn i for eksempel Danmark. Erstatning av usaklig oppsigelse er også høyere i Norge enn i Danmark. Med hensyn til sluttvederlag har ikke arbeidstaker noen rettigheter i henhold til norsk lovgivning. Arbeidstaker kan imidlertid sette spørsmålsteget ved oppsigelsen og hevde at den er usaklig. Derfor velger mange arbeidsgivere å tilby den ansatte et sluttvederlag i bytte mot fraskrivelse av ansvar for alle krav knyttet til arbeidsforholdet. Når det gjelder kollektivt oppsigelsesvern, utmerker Island, Tyskland og Nederland seg med et relativt sterkt stillingsvern, mens Finland har relativt lavt stillingsvern på kollektivnivå.

Global Competitiveness Report er en årlig rapport utgitt av World Economic Forum, med indikatorer for ulike mål på konkurransedyktighet, som blant annet arbeidsmarkedsfleksibilitet, innovasjon og gründervirksomhet.<sup>2</sup> Her rangeres Danmark på topp når det gjelder fleksibilitet rundt ansettelser og oppsigelser, mens Storbritannia på 20. plass er det neste av landene som er med i vår studie. Norge og Nederland er blant de minst fleksible av de ca. 150 landene som er med i indeksen. Når det gjelder sluttvederlag, kommer Danmark igjen på første plass (ingen sluttvederlag), mens Norge, Nederland og Storbritannia ligger på rundt 20.–30.plass. Tyskland derimot har både et høyt sluttvederlag (100. plass) og lite fleksibilitet rundt ansettelser og oppsigelser (109. plass). Norge kan betraktes som et dynamisk og konkurransedyktig land på linje med Danmark og Nederland når det gjelder nyskaping og nedleggelse av bedrifter, muligheter for outsourcing, og annet. I Global Competitiveness Report skårer Danmark og Nederland relativt bra på indikatorer som omhandler oppstart av nye bedrifter, med Norge hakk i hæl. Sverige, Storbritannia og Tyskland regnes for langt mindre dynamiske. Felles for alle land som er med i studien, er at de ligger i toppsjiktet når det gjelder samarbeid mellom partnere i arbeidslivet, noe som er avgjørende for et velfungerende arbeidsmarked.

### 3.2 Midlertidige ansettelser

Et fragmentert arbeidsmarked med faste og tidsbegrensede kontrakter (og andre former for fleksible og ikke-standardiserte ansettelsesforhold) ser ut til å påvirke unge mennesker mer enn andre befolkningsgrupper. Midlertidige kontrakter kan skape flere jobbmuligheter for personer som står utenfor arbeidsmarkedet, og dermed redusere arbeidsledigheten. Fra arbeidsgivers side reduseres kostnadene

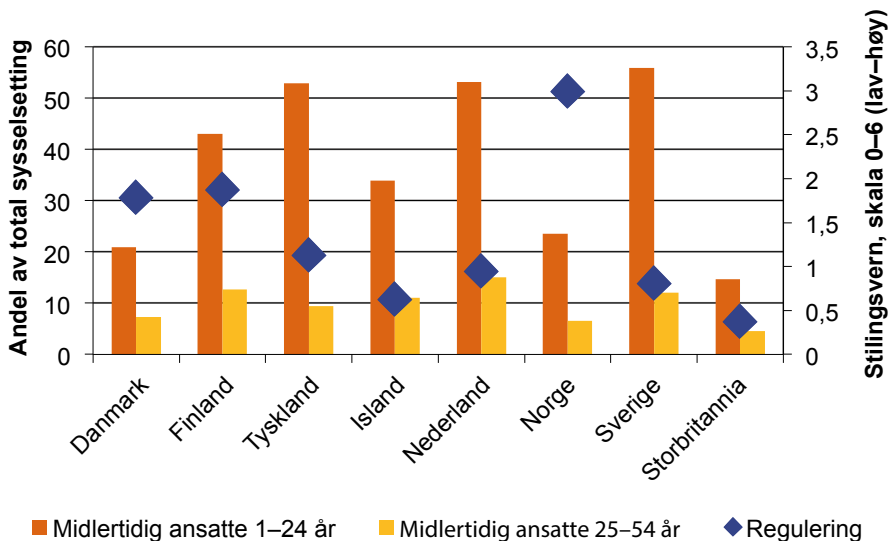
---

<sup>2</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>

og risikoen ved feilansettelser, og arbeidstaker på sin side får mulighet til å vise seg fram. Mens reformer som liberaliserer midlertidige kontrakter, har skapt flere inngangsporter til arbeidsmarkedet i Europa, særlig for ungdom, er det klare indikasjoner på at slik liberalisering genererer et segmentert arbeidsmarked med et A- og B-lag, der sistnevnte kjennetegnes av høy gjennomstrømning, manglende opplæring og svært begrensede muligheter for overgang til faste stillinger.

Eichhorst (2014) konkluderer med at midlertidige kontrakter kan være effektive springbrett til det ordinære arbeidsmarkedet, men at dette avhenger av institusjonelle og økonomiske forhold, og av innholdet/kvaliteten på den midlertidige jobben. Særlig i land med et ellers strengt stillingsvern kan en liberalisering av regelverket rundt midlertidige jobber føre til en todeling av arbeidsmarkedet. En rekke studier fra land som Frankrike, Italia, Portugal og Spania viser at en oppmykning av lovgivning rundt tidsbegrensede kontrakter kan bidra til høy risiko for gjentatte perioder med midlertidig ansettelse og arbeidsledighet (se f.eks. Cahuc og Postel-Vinay 2002 og Blanchard og Landier 2002). Erfaringer fra Danmark og Nederland, der fleksible midlertidige kontrakter virker sammen med systematisk yrkesopplæring og generøse velferdsordninger, tyder imidlertid på at det ikke behøver å være slik. Her ser «flexicurity-modellen» ut til å ha virket. Dette forutsetter imidlertid et velfungerende samarbeid mellom regelverk, institusjonelle forhold og partnere i arbeidslivet.

Figur 2. Bruk og regulering av midlertidige kontrakter



Kilde: OECD

Figur 2 viser bruken av midlertidig arbeid etter alder (venstre akse) og hvor strengt midlertidige kontrakter reguleres i landene i studien vår (høyre akse) i 2013 (også vist i siste kolonne i tabell 2). Norge framstår her som det landet som har klart strengest regulering av midlertidig arbeid i denne tidsperioden. Fram til 1. juli 2015 var fast ansettelse hovedregelen i Norge, og det var kun tillatt å ansette på midlertidig basis i spesielle tilfeller: når arbeidet av natur var midlertidig, eller når arbeidet ble utført i stedet for en annen (vikariat). Varighet av en midlertidig kontrakt var maksimalt fire år. Dette er imidlertid endret, og det er nå adgang til å ansette midlertidig for inntil 12 måneder på generelt grunnlag i tillegg til de spesielle tilfellene. Formålet med lovendringen er å redusere arbeidsgiveres risiko ved nyansettelser og på denne måten fremme inkludering av ungdom og andre grupper som står i utkanten av arbeidsmarkedet. For å forhindre en todeling av arbeidsmarkedet er det imidlertid knyttet visse karantene- og kvotebegrensninger til loven. Blant annet er det satt et øvre tak, slik at ikke mer enn 15 % av arbeidstakerne i en bedrift kan være ansatt midlertidig samtidig. Det er også innført en karanteneperiode på 12 måneder etter at et midlertidig ansettelsesforhold er avsluttet, som går ut på at man ikke kan ansette en ny person midlertidig i samme stilling for å utføre de samme oppgavene.

Bruken av midlertidig ansatte avhenger ikke bare av hvor strengt bruken av slike kontrakter er regulert, men også av hvor sterkt oppsigelsesvernet er for fast ansatte. Jo sterkere oppsigelsesvernet er for fast ansatte, desto mer vil arbeidsgivere etterspørre midlertidig ansatte, og desto større betydning får eventuelle reguleringer av slike kontrakter. Sverige og Nederland har relativt få reguleringer av midlertidige kontrakter, og har også en svært utbredt bruk av slik arbeidskraft, særlig blant unge. I Storbritannia, derimot, blir midlertidige kontrakter lite brukt, til tross for at loven i liten grad regulerer dette. Midlertidige ansettelser er også mye mer utbredt blant unge sysselsatte i alderen 15–24 år enn blant sysselsatte 25–54 år. Eurofond (2014) deler unge midlertidig ansatte inn i grupper etter hva ungdommene oppgir som hovedårsak til at de har en midlertidig kontrakt. I Norge, Sverige og Finland utgjør studenter som jobber ved siden av studiene, en stor andel av unge midlertidig ansatte, altså en form for frivillig midlertidig arbeid. I Tyskland og Danmark utgjør lærlinger majoriteten av de midlertidig ansatte. De fleste lærlinger får jobb etter endt lærlingtid, og empiriske studier finner heller ingen negative langtidseffekter av midlertidig arbeid (se Eichhorst (2014) for en oversikt). I Nederland brukes midlertidige ansettelser hovedsakelig som en forlenget prøvetid for ungdom, og studier finner at midlertidig arbeid forkorter ledighetsperioden, særlig for lavt utdannede arbeidstakere.

Evalueringer av subsidiert midlertidig ansettelse, for eksempel som del av en tiltakspakke for arbeidsledige, tyder på at dette ikke nødvendigvis er et godt springbrett inn i det ordinære arbeidslivet. Sianesi (2002) viser noen positive effekter av offentlige sysselsettingstiltak i Sverige, men suksessen avhenger av hvor mye tiltaket ligner på en ordentlig jobb. For Tyskland finner Caliendo et al. (2004) at deltakere i offentlige sysselsettingstiltak faktisk har høyere sannsynlighet for å være arbeidsledige to år etter enn ikke-deltakere. Autor og Houseman (2011) analyserer effekten av midlertidig arbeid gjennom vikarbyråer for velferdsmottakere i Detroit. De finner at vikarbyråarbeid har en negativ effekt på deltakernes framtidige arbeidsmarkedstilknytning og lønn. Jahn og Rosholm (2010 og 2012) finner derimot at vikarbyråarbeid kan øke sannsynligheten for å komme i jobb for danske arbeidsledige, og at unge har spesielt stor effekt av vikarbyråarbeid sammenlignet med eldre. Denne konklusjonen deles av von Simson (2012), som finner at vikarbyråarbeid kan fungere vel så bra som, og i noen tilfeller også bedre enn, ordinære arbeidsmarkedstiltak når det gjelder å få unge NEETs uten fullført videregående utdanning i jobb.

### 3.3 Minstelønn

Lønnskostnader kan være en betydelig barriere for ungdom i overgangen mellom skole og arbeid, spesielt for lavt kvalifiserte unge jobbsøkere. Teoretisk sett kan effekten av en høy minstelønn gå to veier. På den ene siden kan en høy minstelønn gjøre arbeidsmarkedet mer attraktivt for ungdom. Dette kan føre til økt frafall i skolen, men også øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant ungdom hvis de avslutter skolegangen til fordel for jobb. På den andre siden krever høye minstelønninger høy produktivitet, og for noen kan disse kravene bli så høye at de ikke klarer å tilfredsstille dem, og at de dermed blir arbeidsledige eller faller ut av arbeidsstyrken. OECD (2012) finner blant annet at ungdom i land med høy minstelønn ble hardere rammet av finanskrisen enn ungdom i land med ingen/lav minstelønn. Empirisk sett er sammenhengen mellom lønnsnivå og sysselsetting uklar. En rekke studier dokumenterer negative sysselsettingseffekter for ungdom når minstelønnen er for høy (f.eks. Abowd et al. 2000; Kramarz og Philippon 2001; Neumark og Wascher 2008). Andre studier finner imidlertid ingen slik sammenheng (Portugal og Cardoso 2006; Hyslop og Stillman 2007).

En meta-analyse av studier som ser på minstelønn (Doucouliagos og Stanley 2009), finner at minstelønn har liten eller ingen negativ effekt på sysselsetting. Blant de gruppene som ser ut til å påvirkes mest, er ungdom, lavt kvalifiserte og langtidsledige, og studien finner også regionale forskjeller. Hvor store effekter

minstelønnen har på sysselsetting, avhenger dessuten av skatte- og velferds-systemet i landet, og samspillet med dette. Skatteletter og velferdsoverføringer kan være med på å forebygge fattigdom både blant de som er i jobb, og blant de som står utenfor arbeidsmarkedet som følge av minstelønn.

I tillegg til rene lønnskostnader kan andre avgifter i forbindelse med et anset-telsesforhold være med på å påvirke ungdoms sysselsetting. En svensk studie av Egebark og Kaunitz (2013) undersøker effekten av et kutt i arbeidsgiveravgiften for ungdom. Arbeidsgiveravgiften ble først redusert med 11 prosentpoeng for ungdom 18–24 år i 2007. I 2009 ble avgiften ytterligere redusert med 5 prosent-poeng, og 25-åringene ble inkludert i reformen. Studien finner at reduksjonen i arbeidsgiveravgift har liten effekt på sysselsetting for ungdom, men at reduksjonen har større effekter for ungdom med høyere utdanning. Dette tyder på at gruppen med lavt utdannet ungdom fortsatt var for dyre å ansette, selv etter kuttet i avgiften. Skedinger (2014) finner også relativt små effekter av kuttet i arbeidsgiveravgiften for svensk ungdom, og konkluderer med at dette har vært en dyr måte å få ungdom i jobb på.

En ytterligere svensk studie av Forslund et al. (2014) finner også resultater som indikerer at høye minstelønninger kan utgjøre et problem for unge med svak stilling på arbeidsmarkedet. I studien undersøkes hvilke effekter høyere minste-lønninger i noen avtaleområder har på sannsynligheten for fortsatt å være ansatt. Effektene er i gjennomsnitt små og positive. Det positive gjennomsnittet er imidlertid resultat av at unge med gode grunnskolekarakterer har større sannsynlighet for å bli i jobben, mens unge med dårlige karakterer i større grad mister jobben.

Ordninger med nasjonal minstelønn samt de med kollektive lønnsforhandlinger er med på å redusere lønnsforskjeller. Når det gjelder forskjellen mellom kollektive lønnsforhandlinger og nasjonal minstelønn, er det vanligvis slik at nasjonal minstelønn er lavere enn den som ville blitt fastsatt gjennom kollektive forhandlinger. For arbeidstakere i bransjer og yrker som ikke dekkes av de kollektive avtalene, kan imidlertid lønnen bli langt lavere enn den minstelønnen som fastsettes i forhandlingene. Dette er et mindre problem i land med nasjonal minstelønn eller der de kollektive avtalene dekker en stor del av befolkningen. Av våre land i denne studien er det bare Nederland som har hatt nasjonale minstelønninger siden før 1990 (kombinert med et stort omfang av allmenn-gjøring og tariffavtaler), mens Storbritannia og Tyskland har innført nasjonal minstelønn i senere tid. De nordiske landene har ingen lovfestet minstelønn.

For å unngå at ungdoms tilgang til arbeidsmarkedet rammes av høye minstelønnssatser, har mange land innført aldersdifferensierte minstelønnssatser. Nederland har redusert minstelønnssats for ungdom mellom 15 og 23 år, mens ungdom under 15 år og lærlinger er helt unntatt minstelønnsordningen.<sup>3</sup> Storbritannia innførte minstelønn i 1998. Også her er det graderte satser etter alder: Minstelønn for ungdom under 18 år er 20–30 % lavere enn for ungdom 18–20 år, som igjen er 25 % lavere enn for personer over 21 år. Ungdom under 16 år og lærlinger under 18 år er unntatt reglene. Den nasjonale minstelønnen i Storbritannia – the National Living Wage – er nylig oppjustert, og innen 2020 forventes det at minstelønnen skal tilsvare 60 % av britisk medianlønn. National Living Wage skal gjelde alle ansatte over 25 år og anslås å dekke 15 % av arbeidsstyrken – i motsetning til dagens minstelønn, som dekker 5 %.

Tyskland innførte nasjonal minstelønn 1. januar 2015. Denne minstelønnen er ikke ment å erstatte det kollektive forhandlingssystemet, men kommer i tillegg. Minstelønnen dekker alle arbeidstakere i Tyskland og tilsvarende 51 % av medianlønnen for en heltidsarbeider. Unge arbeidstakere under 18 år som ikke har fullført yrkesopplæring, samt lærlinger, er unntatt fra minstelønnen. Formålet er å forhindre at minstelønnen frister unge mennesker til å hoppe av yrkesopplæringen til fordel for jobb.

---

3 En studie av M. Wierink (2006) kan tyde på økt fare for at ungdom blir sagt opp i forkant av økning i minimumslønninger i overgang fra 22- til 23-årsalderen.

## 4 Ordinær opplæring

For ungdom er utdanningssystemet vel så viktig som arbeidsmarkedspolitikken for å sikre en god integrering i arbeidsmarkedet. For det første har ufaglært / lavt kvalifisert ungdom høyere risiko for arbeidsledighet og ekskludering (se f.eks. Bell og Blanchflower 2011). I tillegg spiller innretningen og kvaliteten på opplæringen en rolle for overgangen fra skole til jobb for ungdom. Land med godt etablerte yrkesutdanninger ser ut til å ha lavere ungdomsledighet og en raskere overgang fra skole til jobb enn land der yrkestreningen i større grad skjer uformelt i arbeidslivet (Biavaschi et al. 2012). Det ser også ut til å være en sammenheng mellom arbeidsmarkedstilpasning og hvorvidt man har fullført videregående opplæring eller ikke, samt hvorvidt yrkesopplæringen er skolebasert eller lærlingbasert, eller en kombinasjon av de to. For å unngå mismatch er det viktig at utdanningssystemet gir ungdommene kvalifikasjoner som fyller arbeidsmarkedets behov så tett som mulig. Å legge til rette for at all ungdom får mulighet til å fullføre en utdanning som er lett omsettelig på arbeidsmarkedet, kan derfor være god arbeidsmarkedspolitikk.

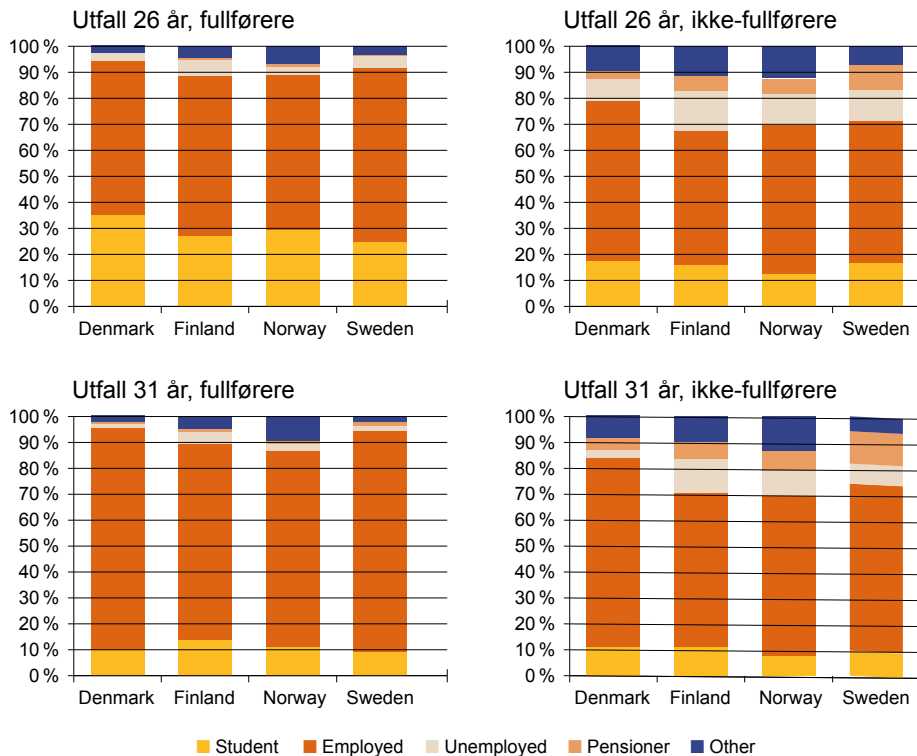
### 4.1 Fullføring av videregående skole

Fullført utdanning på videregående nivå regnes i dag som et minimum av hva som trengs for å kunne delta fullt ut i arbeidsmarkedet (OECD 2012). Selv om det finnes få kausale studier av hvilken effekt fullført videregående skole har for senere arbeidsmarkedsutfall, er det sterke indikasjoner på at det er mye å tjene på å fullføre. For eksempel finner Falch og Nyhus (2011) i en analyse av norske registerdata at fullføring av videregående skole reduserer sannsynligheten for å være utenfor både skole og jobb ved 22-årsalder med opptil 15 prosentpoeng. Redusert frafall fra videregående utdanning står høyt oppe på agendaen i alle europeiske land som en del av Europe 2020-strategien, dels som et tiltak for å forhindre utenforskap blant ungdom (EU 2013).

Det er store forskjeller i ikke-fullføringsrater i videregående skole i landene vi studerer i denne rapporten. Av de nordiske landene har Danmark klart høyest ikke-fullføringsrater målt ved 21-årsalder, med omtrent 40 % (Albæk et al. 2015). Sverige ligger i andre enden av skalaen; der er det bare 15 % av ungdommene som ikke har fullført videregående skole innen de er 21 år. I Norge har

omtrent 30 % av ungdommene ikke fullført innen 21-årsalder, mens Finland ligner mer på Sverige, med ikke-fullføringsrater på omtrent 18 %. Albæk et al. (2015) viser også at en ikke ubetydelig andel av ungdommene fullfører videregående skole etter fylte 21 år, særlig gjelder dette i Danmark og Norge. Med andre ord: Ikke-fullført videregående opplæring ved 21-årsalder er ikke synonymt med aldri å fullføre. I en alder av 31 år har andelen ikke-fullførere konvergert mot 20 % i Norge og Danmark, og 10 % i Sverige og Finland.

Figur 3. Utfall ved 26- og 31-årsalder etter fullføringsstatus ved 21-årsalder



Kilde: Albæk et al. (2015)

Figur 3 viser utfall ved 26- og 31-årsalder for ungdom i Norden etter hvorvidt de har fullført videregående skole eller ikke ved 21-årsalder. Jevnt over gjør ikke-fullførerne det dårligere enn de som har fullført videregående skole ved 21-årsalder: Ikke-fullførerne har lavere andeler i jobb eller under utdanning, og høyere andeler som enten er arbeidsledige, mottar trygd eller «annet». Likevel ser vi at også blant de som ikke har fullført, er andelen i jobb eller utdanning forholdsvis høy, både ved 26-årsalder og, særlig, ved 31-årsalder. Særlig høy andel i jobb eller utdanning har danske ungdommer: Ved 31-årsalder er over



80 % av de danske ikke-fullførerne i jobb eller utdanning. Mange av disse har fullført videregående skole på et senere tidspunkt. For de norske ungdommene er det omtrent 30 % av de 30 % ungdommene som ikke har fullført videregående skole ved 21-årsalder, som er i «uheldige» utfall ved 31-årsalder, det vil si at de enten er arbeidsledige, trygdede eller «annet». Av en ungdomskohort på omtrent 55 000 ungdommer utgjør dette omtrent 5000 ungdommer.

Målt som andel av befolkningen 18–24 år viser tall fra Eurostat at mens Island, Danmark og Norge ligger i det øverste sjiktet når det gjelder andel av 18–24-åringene uten fullført videregående skole, er bildet annerledes hvis vi tar ut dem som fortsatt er under utdanning. Da ligger Danmark blant landene med lavest andel uten fullført videregående skole, mens Norge fortsatt er blant landene med høyest andel. Island peker seg ut med å ha høyest andeler uten fullført videregående skole uansett hvordan vi måler det, mens i Storbritannia er det svært få av de som ikke har fullført i alderen 18–24 år, som er under utdanning. Dette er vist i tabell 3.

**Tabell 3. Andel 18–24 år uten fullført videregående skole, 2014**

	Andel 18–24 år uten fullført vgs.	
	Alle	... og ikke under utdanning
Danmark	42,4	7,8
Tyskland	35,6	9,5
Nederland	30,5	8,7
Finland	29,3	9,5
Sverige	26,5	6,7
Storbritannia	16,3	11,8
Island	52,7	19
Norge	35,1	11,7
EU15	27,1	11,8

Kilde: Eurostat

## 4.2 Organisering av videregående utdanning

Det er flere studier som viser at organiseringen av den videregående utdanningen kan ha betydning for skole-til-jobb-overgangen for ungdom (se Biavaschi et al. 2012 for en oversikt). Det er stort sett enighet om at yrkesrettede utdannings-

programmer, og da særlig en godt utbygd lærlingordning, er med på å lette overgangen fra skole til jobb for ungdom. Biavaschi et al. (2012) peker på at yrkesutdanningene kan være spesielt viktige for utsatt ungdom, siden det ofte ser ut til å være en negativ seleksjon av ungdom inn i yrkesutdanningene i mange land. Fordelen med en yrkesutdanning på kort sikt kan derimot motvirkes på lang sikt ved at personer med yrkesutdanning forsvinner raskere ut av arbeidsmarkedet (Hanushek et al. 2015). Noe av årsaken til dette kan være at yrkesrettet utdanning gir yrkesspesifikk kompetanse som lettere kan bli utdatert, eller som kan være vanskelig å overføre til andre yrker, mens allmennutdanningen gir mer generelle kunnskaper som har større overførbarhet og er lettere å bygge på senere.

Hvordan yrkesopplæringen er innrettet, er spesielt viktig for ungdoms tilpasning på arbeidsmarkedet. Eksisterende studier av yrkesopplæringssystemer – oppsummert i for eksempel Biavaschi et al. (2012) og Eichhorst et al. (2012) – finner at land med såkalt todelt yrkesopplæring, det vil si klasseromsundervisning kombinert med opplæring i bedrift, har et fortrinn sammenlignet med land der mesteparten av yrkesopplæringen foregår på skolen (Quintini og Manfredi 2009). Det er også noen landstudier som finner en relativ fordel av opplæring i bedrift, spesielt med hensyn til tidlige arbeidsmarkedsutfall, men denne fordelene ser ut til å forsvinne over tid (Winkelmann 1996; Bonnal et al. 2002, Parey 2013). Det ser uansett ut som at lærlingbasert yrkesopplæring er forbundet med en mykere og mer effektiv overgang fra skole til jobb for ungdom.

Grovt inndelt kan vi skille mellom tre retninger i videregående utdanning:

1. Generell utdanning: Allmennutdanning som gir grunnleggende kunnskap og forbereder til videre studier. I liten grad orientert mot yrkeslivet.
2. Skolebasert yrkesutdanning: Yrkesrettet utdanning der mesteparten av opplæringen skjer i skolen.
3. Lærlingsystem: Yrkesrettet utdanning der en god del av opplæringen skjer i bedrift.

Landene vi har inkludert i studien vår, er ulike med hensyn til hvordan de har innrettet den videregående utdanningen sin. Alle landene tilbyr en form for yrkesrettet videregående utdanning i tillegg til allmennutdanning, men det er stor forskjell i hvor stor andel av elevene som følger en yrkesrettet utdanning, og om opplæringen er stort sett skolebasert eller skjer i bedrift. Tabell 4 viser hvor stor andel av elevene i de ulike landene som følger en yrkesrettet linje, samt at den gir en indikasjon på om yrkesutdanningen for det meste er skolebasert eller lærlingbasert.

**Tabell 4. Andel elever i videregående utdanning som følger en yrkesrettet linje, 2013**

	Andel elever i yrkesrettet opplæring	Type yrkesrettet opplæring
Danmark	0,43	Lærling
Tyskland	0,48	Lærling
Nederland	0,67	Skole
Finland	0,70	Skole
Sverige	0,47	Skole
Storbritannia	0,44	Skole
Island	0,31	Lærling
Norge	0,52	Lærling

Kilde: Eurostat (2013) og landrappporter fra CEDEFOP

Tyskland er det landet som har best utbygd lærlingordning. Her følger nesten halvparten av elevene en yrkesrettet videregående utdanning, og de aller fleste av disse følger et lærlingløp. Mer enn 70 % av yrkesfagelevnene har en vellykket overgang til arbeidsmarkedet som fagarbeidere etter læretiden – 66 % i samme bedrift der de var lærlinger. Lærlingordningen er godt forankret og har lang tradisjon i det tyske samfunnet, og trekkes ofte fram som årsaken til den lave ungdomsledigheten i Tyskland. Den er basert på to grunnpilarer: opplæring i bedrift kombinert med klasseromsundervisning. I motsetning til i Norge undertegner man allerede ved starten av opplæringsløpet en kontrakt med varighet på tre–fire år med bedriften der man skal være lærling. Dette sikrer en viss tilpasning til arbeidsmarkedets behov. Under hele opplæringsløpet veksler lærlingen på å ha klasseromsundervisning på skolen og ha praktisk opplæring i bedriften. Lærlingordningen forekommer i alle næringer, og over 50 % av alle bedrifter med mer enn én ansatt kan ta imot lærlinger (Cahuc et al. 2013). Bedriften er ansvarlig for opplæringen og betaler lærlingen en standardisert lønn (som er lavere enn markedslønn). Incentivet til bedriften for å ta imot lærlinger er delvis at det er en måte å lære opp og screene eventuelt fast ansatte på, og delvis at det er en samfunnsplikt. Det tyske systemet har likevel noen utfordringer, og det er særlig to som ofte trekkes fram: (1) Tilbudet av lærlingplasser varierer med konjunktorene – det tilbys færre lærlingplasser i dårlige tider enn i gode tider, (2) det er konkurranse om lærlingplassene, noe som rammer de svakeste elevene hardest – og da særlig i lavkonjunkturperiodene.

Adda et al. (2013) ser på karriereutvikling blant ulike typer arbeidere i Tyskland, og studerer spesielt om type formell utdanning – yrkesrettet (lærling) eller generell – påvirker lønnsvekst og arbeidstilbud. De finner at lærlinger har signifikant høyere lønn i starten av karrieren og raskere lønnsvekst sammenlignet med arbeidstakere som har en mer generell type utdanning. Forskjellen er imidlertid relativt moderat, særlig etter å ha kontrollert for seleksjon inn i lærlingordningen basert på observerbare og uobserverbare kjennetegn. Forfatterne peker på at en årsak til den relativt lave avkastningen av lærlingordningen i Tyskland kan være positive peer-effekter for ungdom som ikke har en yrkesrettet utdanning av å være i et arbeidsmiljø med mange tidligere lærlinger. Avkastningen av å ta en lærlingutdanning i land med mindre utbygde lærlingordninger, som Storbritannia, kan være langt høyere.

Det er flere årsaker til at den tyske lærlingordningen ser ut til å ha så stor suksess. Sammenlignet med Frankrike, et land Tyskland ofte sammenlignes med siden disse landene opplevde store forskjeller i ungdomsledigheten under finanskrisen i 2008, har Tyskland en mye lengre tradisjon med lærlingordning, og det er et tett samarbeid mellom partnerne i arbeidslivet. Det er også mindre formell opplæring i fag som språk og matematikk, og lærlingordningen har høy prestisje blant både elever og bedrifter (Alet og Bonnal 2011; Cahuc et al. 2013). En annen faktor det pekes på, er de høye minstelønningene i Frankrike, noe som påvirker de yngste og dem med lite arbeidserfaring.

Danmark, Norge og Island er også land der det meste av yrkesopplæringen er lærlingbasert. Det danske systemet ligner mest på det tyske, med tett samarbeid mellom skole og arbeidsliv. Det er relativt vanlig å begynne med allmennfaglig linje, for så å skifte over til yrkesfag etter noen år.<sup>4</sup> Dette bidrar til at fullføringsalderen i yrkesfag er 28,5 år i Danmark. I Norge følger over halvparten av elevene i videregående utdanning en yrkesrettet linje, mens på Island utgjør yrkesfagelevne kun omtrent 30%.<sup>5</sup> Til tross for at de lærlingbaserte systemene ser ut til å være gunstige for overgangen fra skole til jobb for ungdom, er systemet sårbart for konjunkturedringer fordi det er vanskelig å finne nok lærlingplasser i dårlige tider. I både Danmark og Norge har yrkesfagelever som ikke får lærlingplass, mulighet til å fullføre utdanningen sin gjennom skolebasert opplæring, men dette blir ofte ansett som en nest best-løsning. I tillegg er det ofte konkurranse om lærlingplassene, og ungdom som ikke klarer å finne lærlingplass, er ekstra utsatt for ikke å fullføre utdanningen sin.

4 [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014\\_CR\\_DK.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014_CR_DK.pdf)

5 [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014\\_CR\\_IS.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014_CR_IS.pdf)

I Finland<sup>6</sup> og Sverige<sup>7</sup> er yrkesopplæringen hovedsakelig skolebasert. Svensk videregående skole ble reformert i 2011, og elever i yrkesfag kan nå velge om de vil følge en skolebasert eller en lærlingbasert opplæring. Det er imidlertid svært få elever som velger å bli lærlinger. I Finland følger 70 % av elevene i videregående skole en yrkesrettet utdanning, og også her er det den skolebaserte yrkesopplæringen som dominerer. De fleste lærlingplassene fylles av voksne. Det nederlandske systemet skiller seg fra de skandinaviske ved at valget om yrkesfag eller allmennutdanning skjer ved et tidligere stadium, allerede ved 12-årsalder. Også her er yrkesopplæringen for ungdom hovedsakelig skolebasert, og som i Finland fylles lærlingplassene stort sett av voksne. Det britiske systemet er stort sett innrettet mot mer generell opplæring, også i yrkesfagene, og lærlingsystemet fungerer relativt dårlig.<sup>8</sup> Det er likevel flere reformer på vei i Storbritannia med formål om å øke andelen unge lærlinger, og i 2017 er målet at en av fem unge voksne har fullført et lærlingløp.

### 4.3 Tiltak for å fange opp svake elever

Alle landene i studien har ulike tiltak og alternative løp for ungdom som står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring.

All ungdom som har fullført ungdomsskolen i Norge, har rett på tre års videregående utdanning, uavhengig av om de har bestått de obligatoriske fagene i ungdomsskolen. Frafallet fra videregående skole er imidlertid høyt, og særlig i yrkesfag, der i underkant av 60 % av elevene fullfører innen fem år etter start. For å fange opp elever som ikke er motivert for å fullføre en full yrkesutdanning, er det innført to ordninger: lærekandidatordningen og praksisbrevordningen. I lærekandidatordningen inngår eleven en opplæringskontrakt med en lærebedrift, og mottar hele opplæringen her. Ordningen gir en grunnkompetanse som kan bygges videre til yrkeskompetanse. Praksisbrev er en forsøksordning spesielt rettet mot ungdom som ønsker en mer praktisk videregående utdanning. Som i lærekandidatordningen inngår man en opplæringskontrakt med en lærebedrift, men i tillegg har man yrkestilpasset skolebasert undervisning i visse teoretiske fag. Varighet av praksisbrevordningen er to år. Ungdom med spesielle behov har rett på spesialundervisning og tilrettelagte løp.

To viktige innsatser i Norge for å redusere antall elever som faller ut av utdanningssystemet uten å gjennomføre videregående skole, er Ny GIV og

---

6 [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014\\_CR\\_FI.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014_CR_FI.pdf)

7 [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2013/2013\\_CR\\_SE.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2013/2013_CR_SE.pdf)

8 [https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014\\_CR\\_UK.pdf](https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2015/2014_CR_UK.pdf)

NAV-veiledere. I 2011 innledet regjeringen et 3-årig forsøk på å redusere frafall i videregående, under navnet Ny GIV. Målet var å øke andelen unge som fullfører videregående opplæring, fra 69 % i 2010 til 75 % i 2015. For å oppnå dette ble det igangsatt to prosjekter. Den ene satsingen ble rettet mot elever i ungdomsskolen. Et av de mest omfattende tiltakene dreide seg om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for elevene med svakest faglig nivå i det siste året av grunnskolen (10. klasse). Dette ble tilbudt i alle kommuner. Det andre prosjektet involverte samarbeid mellom Oppfølgingstjenesten og NAV om å følge opp ungdom i alderen 15–21 år som verken var i utdanning eller i fast arbeid, og å gi opplæring i form av både arbeidspraksis og videregående opplæring. Det er for tidlig å evaluere hvilken effekt intensivt utdanning på ungdomstrinnet har på gjennomføring i videregående skole, i og med at det først kan evalueres fem år etter at initiativet ble innført, dvs. i 2016. En evaluering av kortsiktig effekt av Ny GIV viser ingen vesentlige endringer etter det første året (Eielsen et al. 2013). Evalueringen framhever imidlertid potensielle vanskeligheter med å identifisere effekter på grunn av mangelen på en passende kontrollgruppe. NOVA har kartlagt oppfølgingen av Ny GIV (Sletten et al. 2015). De konkluderer med at det har vært en økning i andelen ungdom som verken er i arbeid eller under utdanning, som deltok i tiltak som kombinerte opplæring på arbeidsplassen – i regi av NAV – med læring under skolens læreplan – i regi av videregående skoler. Sletten et al. (2015) rapporterer imidlertid at ungdom med størst risiko for ikke å fullføre videregående skole – ungdom som har vært utenfor skolen i mer enn ett år – ikke ble nådd, og at målet for denne gruppen dermed ikke ble oppfylt.

Et viktig grep i kampen mot frafall i Norge i perioden 2013–2016 har vært å plassere NAV-veiledere ut i videregående skoler. Målet er å hindre at folk faller ut av videregående opplæring, ved å gi individuelt tilpasset oppfølging basert på de unges behov. Alle tiltak og tjenester i NAV kan benyttes, men det sentrale er å få unge som ikke møter opp eller har falt ut, tilbake til utdanning. Ifølge en rapport av Rambøll (2011) som evaluerer et tidlig pilotprosjekt med NAV-veiledere, har prosjektet lyktes i å hindre frafall i utdanning eller å få ungdom tilbake til utdanning. Men erfaringene så langt er begrenset og varierer veldig fra kommune til kommune. (Så langt er prosjektet etablert i Tromsø, Stavanger og Jessheim.)

I det danske flexicurity-systemet er livslang læring en av hovedpilarene, og utdanning brukes aktivt som et tiltak for å få arbeidsledige – og da særlig unge – i jobb. Ungdom under 30 år som ikke har fullført noen form for videregående skole, kan delta på EGU – erhvervsgrundutdannelse. Dette er en toårig videregående utdanning som inneholder mye praksis og lite teori, og som gir

muligheter for å fortsette videre med yrkesrettet utdanning. Ungdom under 25 år som ikke er motivert eller kvalifisert for ordinær videregående utdanning, kan tilbringe inntil et år på en produksjonsskole for å avklare interesser og evner, og for å bli forberedt til å delta i det ordinære utdanningssystemet. I en evaluering av produksjonsskolene og andre institusjonsbaserte innsatser for utsatte unge fra SFI – Det nationale forskningcenter for velfærd (Rangvid et al. 2015) pekes det på at disse ikke har særlig god effekt, især ikke hvis omkostningene tas med i betraktningen. I tillegg finnes det en særlig tilrettelagt ungdomsutdanning for ungdom med fysisk eller psykisk nedsatt funksjonsevne som ikke er i stand til å gjennomføre en ordinær utdanning. For å bedre gjennomføringsevnen til danske yrkesfagelever har det blitt igangsatt en reform av yrkesfagutdanning i 2015 og 2016.<sup>9</sup> Et viktig mål med reformen er en mer aktiv kontakt mellom yrkesfagutdanning og bedrifter, samt å øke antall lærlingplasser. Et annet viktig mål er å øke kvaliteten på yrkesfagutdanningen ved å innføre strengere inntakskriterier og tettere samarbeid mellom skoler og jobbsentre. Strukturen i yrkesfagene skal forenkles for dem som starter direkte fra 9. og 10. klasse. Videre skal de som ikke er kvalifisert for å starte på en yrkesfagutdanning, tilbys et målrettet program som forbereder elevene. Videre skal det etableres et nytt fleksibelt studium for ungdom som av ulike grunner ikke kan fullføre videregående skole – verken yrkesfaglig eller allmennfaglig.

Etter innføring av «Kontanthjælpsreformen» i 2014 må ungdom under 30 år som ikke har fullført en yrkesrettet videregående utdanning, og som mottar sosialhjelp, enten ta del i utdanning eller delta i andre aktiveringstiltak.<sup>10</sup> Hvis ikke vil de møte økonomiske sanksjoner. Unge arbeidsledige, som har det som trengs for å ta en utdanning (utdanningsparate), bør snarest begynne på en utdanning. Som insentiv til å påvirke deres atferd er de nødt til å forsørge seg selv fram til de begynner på en utdanning. Også nytt fra 2014 er lovfestet rett til veiledning (Act 995), og det er også opprettet «Veiledning Center» for ungdom opptil 25 år, som har ansvar for karriereveiledning og rådgivning. I tillegg til å veilede unge mennesker som allerede er i utdanning, må rådgiverne i henhold til loven aktivt oppsøke unge under 25 år som verken er i heltidsarbeid eller har påbegynt eller fullført en videregående eller høyere utdanning.<sup>11</sup>

Rosholm og Svarer (2015) evaluerer effektene av et tiltak rettet mot unge i kontanthjelpssystemet som ikke har en yrkeskompetansegivende utdanning. Tiltaket er kjent som «Brobygning til uddannelse». Brobygning er en innsats hvor de unge kommer ut på yrkesskolene, mottar litt undervisning og får snuse

9 <https://www.uvm.dk/Uddannelser/Erhvervsuddannelser>

10 <http://www.ft.dk/samling/20131/almindel/euu/bilag/415/1361684.pdf>

11 <http://www.ft.dk/samling/20131/almindel/euu/bilag/415/1361684.pdf>

på de ulike utdanningene, og hver ungdom har en mentor som støtter dem underveis. Effektene er ganske imponerende: 25 uker etter påbegynt innsats har 20 prosentpoeng flere unge – sammenlignet med en gruppe unge som ikke har deltatt på «Brobygning» – påbegynt en ungdomsutdanning, hvorav 15 prosentpoeng har startet grunnkurs på en yrkesskole. Dette er en fordobling i forhold til sammenligningsgruppen. Rosholm og Svarer viser samtidig at denne innsatsen har størst effekt for de unge i gruppen som i utgangspunktet har de svakeste faglige kunnskapene.

Svarer et al. (2014) evaluerer effektene av et forsøk med en mentorordning som er rettet mot samme gruppe av unge i kontanthjelpssystemet. De unge kontanthjelpmottakerne fikk ha en mentor i opptil ett år som skulle hjelpe den unge med å komme i gang med en utdanning ved å hjelpe til med å løse den unges øvrige problemer (fysiske og psykiske helseproblemer, personlighetsproblemer, gjeld, misbruk osv.). Hensikten var primært å få den unge i gang med en utdanning, sekundært å få den unge i jobb. Effekten av innsatsen var positiv, i størrelsesorden 4 prosentpoeng flere i utdanning (12 % i kontrollgruppen, 16 % blant deltakerne). Effekten er dobbelt så stor for faglig svake unge, og generelt finnes det bedre effekter for unge med svak bakgrunn. Samtidig finnes det en positiv sysselsettingseffekt på omkring to prosentpoeng (5 % i kontrollgruppen, 7 % i deltakergruppen).

Begge de to sistnevnte tiltakene er vesentlig billigere enn produksjonsskoler og EGU. Især brobygningssinnsatsen med dens imponerende store effekter bør studeres nærmere, og det bør lages flere forsøk med denne typen ordninger. Det er imidlertid ennå for tidlig å se om frafallet i utdanning også er redusert som følge av disse innsatsene.

I Sverige kreves det bestått i flere obligatoriske fag på ungdomsskolen for å kunne fortsette i videregående utdanning. Ungdom som ikke tilfredsstiller kravene til opptak i ordinær videregående utdanning, kan delta i et av fem introduksjonsprogrammer. Felles for disse programmene er at de skal forberede og kvalifisere ungdommene til å fortsette med videre utdanning, og noen av programmene forbereder også til å gå ut i arbeidslivet. 18 % av ungdommene som er ferdig med ungdomsskolen, fortsetter i et av de fem introduksjonsprogrammene. For unge mennesker som er 20 år og eldre, er det relativt vanlig å delta i kommunal voksenopplæring for å supplere ufullstendige videregående kvalifikasjoner. Elevene tar det overordnede ansvaret for sin utdanning; de kan velge mellom ett eller flere kurs og bestemmer selv hvor raskt de gjennomfører kursene. Kommunale voksenopplæringskurs er gratis og kan også fullføres gjennom fjernundervisning.



«Høyere studiestipend for unge mennesker» er ett eksempel på et initiativ som har som formål å nå utsatte grupper. Statskontoret (2015) evaluerte tiltaket og fant at en tredjedel av elevene ble motivert av studiestipendene, mens to tredjedeler konstaterte at de ville begynt å studere også i fravær av stipendet. Initiativet tiltrekker tydeligvis dem som blir påvirket av slike insentiver til å ta utdanning. Samtidig har tiltaket nådd en større andel av unge mennesker som var langt fra arbeidsmarkedet. Denne gruppen er nå mer tilbøyelig til å ta opp studier enn det som normalt ville vært tilfellet gjennom det ordinære utdanningssystemet.

«Unga in» var et ESF-finansiert (European Social Fund) paraplyprosjekt i perioden 2012–2014 som var rettet mot den mest sårbare gruppen av unge mennesker på arbeidsmarkedet. Arbeidsmetodene inkluderte å oppsøke dem som hadde falt ut av utdanning og arbeidsmarked, for å samarbeide og komme fram til felles løsninger i et uformelt miljø tilpasset ungdommenes behov. Personalet bestod av fagfolk som arbeidsformidlere, en psykolog, studie- og yrkesfaglige veiledere og sosialarbeidere. Evalueringen av prosjektet (Rambøll 2014) viser at aktivitetene hjalp mange unge tilbake til utdanning eller arbeidsmarkedet. Omtrent 60 % av deltakerne fikk seg jobb eller begynte på en utdanning, og de fleste av dem var fortsatt i samme jobb eller under utdanning tre måneder senere.

Folkehøyskole er et annet svensk initiativ som er rettet mot unge mennesker med negative erfaringer fra det ordinære utdanningssystemet, og unge mennesker med en viss form for nevropsykiatriske lidelser. Folkehøyskolene drives av de offentlige videregående skolene i nært samarbeid med arbeidsformidlingen og svensk nasjonalt råd for voksenopplæring. Initiativet består av et tre måneders studie som har som siktemål å øke motivasjonen og forberede studentene for utdanning. Omfanget for 2015 har vært 6000 plasser forbeholdt arbeidsledige ungdommer 16–24 år. Målet er å gjøre det lettere for deltakerne å begynne på eller gjenoppta en utdanning, og kurset er tilpasset elevenes individuelle behov. Oppfølgingen, gjort av Folkebildungsrådet (2015), viste at folkehøyskolene hjalp deltakerne til å fortsette på ytterligere studier, og at de bidro til økt selvtillit. Arbeidsformidlingens (2015) evaluering av initiativet viser en positiv effekt i form av en økning i overgangen til ytterligere studier etter avsluttet folkehøyskole, sammenlignet med hva situasjonen ellers ville ha vært uten deltakelse.

I Finland ble det i 2013 startet et kvalifiseringsprogram for unge voksne (NAO). Dette programmet ligner på norske Ny GIV i innhold, men er rettet mot en eldre aldersgruppe: 20–29 år som har behov for å forbedre eller fullføre fag fra det ordinære utdanningssystemet. Målet er å forbedre ungdommenes muligheter til å søke en utdanning som gir formell kompetanse. Det er satt av 52 millioner

euro til dette formålet i 2014–2016 (en del av EUs ungdomsgarantisatsing). Støttet lærling i bedrift er en annen ny ordning som gir individuell støtte og hjelp før og under læretiden for unge mennesker som trenger supplerende bistand til opplæring (for eksempel innvandrere og personer med lærevansker eller psykiske problemer). Målet er at ungdommene skal få tilgang til lærlingplass og gjennomføre læretiden. Carcillo et al. (2015) trekker fram en evaluering av et pilotprosjekt i 2006–2009 som fokuserte på å forberede unge til å bli lærlinger.<sup>12</sup> Prosjektet hadde som mål å hjelpe unge mennesker til å ta informerte yrkesvalg, samt å øke deres kvalifikasjoner og motivasjon. Evalueringen viser at programmet var vellykket, og at hovedårsaken til suksessen var et godt samarbeid mellom bedrifter og utdannings- og arbeidsmarkedsinstitusjoner.

Tysk ungdom som ikke klarer å få lærlingplass, enten på grunn av den økonomiske situasjonen eller fordi de har utilfredsstillende kvalifikasjoner, kan delta på ulike former for forberedende yrkesrettet utdanning som skal gi nødvendige kvalifikasjoner for å delta i det ordinære utdanningssystemet. Pre-lærling er en slik ordning. Den har som ambisjon å sikre at alle unge mennesker som ikke klarer å få lærekontrakt på egen hånd, skal få opplæring og arbeidserfaring i en bedrift for en periode på mellom 6 og 12 måneder. Målet er å få dem inn i en læreplass med standard lærekontrakt. Caliendo et al. (2011) undersøker effekten av en rekke tiltak for unge arbeidsledige i Tyskland, der pre-lærling er et av tiltakene. De finner at pre-lærling har tilsiktet effekt ved at deltakelse på tiltaket fører til en økt overgangsrate til utdanning. Den gruppen som har størst behov for hjelp til å få lærlingplass på egen hånd – lavt kvalifisert ungdom – har imidlertid minst utbytte av pre-lærling-deltakelse.

Kvalifiseringsprogrammet «Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss» er et fireårig program som skal hjelpe ungdom med å få en myk overgang til neste utdanningsnivå og hindre frafall. Målgruppen er 16-åringer med svake skoleprestasjoner, og programmet inkluderer mer enn 1000 skoler. Rådgivere og mentorer skal oppmuntre, motivere, sette oppnåelige mål, analysere elevenes potensial og interesser og gi yrkesveiledning. Programmet er for nytt til å kunne evalueres, men foreløpige resultater tyder på at programmet har ført til en signifikant økning i overgang til pre-lærlingsordninger (Christe og Rademacker 2012).

I Nederland må ungdom under 18 år som ikke har fullført en utdanning på videregående nivå, og som ikke er i jobb, følge et utdanningsprogram på fulltid.

<sup>12</sup> Studien finnes bare på finsk, og omtalen her er basert på Carcillo et al. (2015). Referansen til den finske studien er Jäppinen, A.K (2010), *Onnistujia opinpolun siirtymissä: Ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavan ja valmistavan koulutuskokeilun (ammattistartti) vaikuttavuus*. Loppuraportti. National Board of Education.

Aldersgrensen ble hevet fra 16 til 18 år i 2007, og det er skolene/kommunene som har ansvar for å følge opp dette. For ungdom som ikke har fullført videregående skole innen de er 18 år, vedvarer denne plikten inntil fylte 27 år («Leerwerkpflicht»). All ungdom under 27 år som er utenfor utdanning og arbeidsliv, må aktivt søke jobb eller være på vei tilbake til utdanning for å kunne søke velferdsytelser. Man har først rett på trygd eller sosialhjelp etter en karanteneperiode på fire uker, og man må i løpet av disse fire ukene bevise at man er aktiv jobbsøker eller på vei til utdanning. Lokale myndigheter er pålagt å tilby unge velferdsrettet arbeid eller utdanning eller en kombinasjon av disse, samt tilstrekkelig finansiell støtte ved behov. Ungdom som avslår et tilbud om jobb eller utdanning, kan møte sanksjoner i forbindelse med utbetaling. Unge i alderen 18–23 år følges opp av regionale sentre (RCM) som er opprettet spesielt for å følge opp unge som ikke har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Siden 2009 har det vært mulig for skoler innen en RCM-region å innføre «Pluss-programmer» for unge i alderen 12–23 år. Dette er skreddersydde programmer som kombinerer omsorg, sosialt arbeid, utdanning og jobbutplassering. Målgruppen er ungdom som ikke har lærevansker, men som av andre årsaker har vanskeligheter med å fullføre utdanningen sin.

For å sikre en bedre match mellom arbeidsmarkedets behov og ungdoms kompetanse, har nederlandske myndigheter innført et veiledningsprogram i yrkesrettet videregående skole (School-ex). Slik veiledning kan være i form av mentorer, yrkesveiledere osv., og skolene som deltar i programmet, kompenseres for de utgiftene slik ekstra veiledning medfører. Van der Steeg et al. (under publisering) studerer et randomisert eksperiment som ble utført i 2009, der elever på yrkesfag deltok i et intensivt mentorprogram. De finner at ett år med mentorveiledning reduserte frafallet med 7 prosentpoeng, fra 17 til 10 %, sammenlignet med kontrollgruppen. Veiledningen var omfattende og variert, og foregikk både på skolen, hjemme og i lære i bedrift. De finner også at reduksjonen i frafall var størst for de elevene som i utgangspunktet hadde høyest sannsynlighet for å falle fra, slik som gutter, eldre elever og elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn.

I Storbritannia må ungdom være i en eller annen form for utdanning eller opplæring inntil de er 18 år. Dette ble innført i 2015; fram til 2013 gjaldt dette opp til 16 år, men det ble utvidet til 17-åringer i 2013 og 18-åringer i 2015. Fram til 2013 var det mulig for ungdom i alderen 14–19 år som ønsket en mer praktisk opplæring, å følge et alternativt videregående løp (British Diploma), men dette er nå avskaffet. I stedet er det innført trainee-programmer som skal hjelpe ungdom i alderen 16–24 år som mangler nødvendige kvalifikasjoner, til å finne seg en lærlingplass eller jobb. Trainee-programmene har varighet på inntil seks måneder. I perioden som trainee skal kandidaten få formell opplæring i

matematikk og språk, i tillegg til jobbspesifikk opplæring i bedrift. Dette ligner på ordningene i Finland og Tyskland. Arbeidsgiverne er ikke pålagt å betale for jobben en trainee utfører, og trainee-ordningen er også unntatt nasjonal minstelønn. Som trainee har man tilgang til offentlig økonomiske støtte, for eksempel fra Bursary Fund.<sup>13</sup> Etter endt trainee-program kan man søke om læretid i bedrift i alt fra ett til fire år. Nedre aldersgrense for lærlingordningen er 16 år. Som lærling kombinerer man arbeid i bedrift med studier (minst en dag per uke) som leder til en yrkesrettet avgangseksamen på videregående nivå. Lærlinger kan være både nye og nåværende ansatte (for eksempel tidligere trainees). Arbeidsgivere kan få et stipend (1500 £ i 2014) som støtte for å ansette en lærling og gjennomføre opplæringen, og er pålagt å gi lærlingen minstelønn under læretiden.<sup>14</sup> Trainee- og lærlingordningene er et samarbeid mellom arbeidsgivere og utdannings- og opplæringstilbydere.<sup>15</sup>

I 2012 ble det satt av 1 milliard pund til «Youth Contract» for ungdom mellom 16 og 24 år som ønsket å delta i utdanning, opplæring og arbeid. Dette inkluderte et program rettet mot utsatt ungdom i 16–17-årsalderen: ungdom med lave formelle kvalifikasjoner, eks-kriminelle og ungdom som av andre årsaker trenger oppfølging. Ordningen kjennetegnes av at kontraktører/virksomheter som påtar seg ansvaret for å hjelpe utsatt ungdom, kun får betalt hvis de kan vise til resultater («Pay-by-Result»). Det innebærer at støtten er betinget av at man kan vise til vedvarende positive resultater (jobb, opplæring eller utdanning), og det er satt strenge krav til hvem målgruppen er. Formålet er at ungdommene skal komme i gang med en utdanning/opplæring. En evaluering viser positive effekter av programmet, men at det ikke er tilstrekkelige midler til oppfølging, og at det er nødvendig med et bedre samarbeid lokalt for å identifisere risikogruppen.<sup>16</sup>

Ungdom i alderen 16–19 år som ikke har fullført videregående skole, kan søke økonomisk støtte fra 16–19 Bursary Fund. Dette er penger som er satt til side av regjeringen for å hjelpe de mest sårbare elevene til å fortsette i heltidsutdanning. Støtten skal dekke kostnader som skoleutstyr, reise og lunsj. Fondet erstatter Education Maintenance Allowance (EMA), som ble avskaffet i 2012.<sup>17</sup>

13 <https://www.gov.uk/government/collections/traineeships-programme>

14 Rundt 80 % av arbeidsgiverne oppgir at de ikke ville ha tatt en lærling uten offentlig støtte (S. Beadle 2015).

15 <https://www.gov.uk/topic/further-education-skills/apprenticeships>

16 <http://www.employment-studies.co.uk/resource/youth-contract-16-17-year-olds-not-education-employment-or-training-evaluation>

17 En evaluering av tiltaket viser marginale effekter blant deltakere (J. Britton et al. 2014). ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/331584/RR346\\_-\\_16-19\\_Bursary\\_Impact\\_Evaluation\\_Revised.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/331584/RR346_-_16-19_Bursary_Impact_Evaluation_Revised.pdf))

## 5 Aktiveringspolitikk

Det at unge har tilgang til ulike velferdsytelser, gjør det mulig for myndighetene å ha oversikt over unge som sliter med å få innpass på arbeidsmarkedet. På denne måten kan myndighetene fange dem opp før de blir langtidsledige eller inaktive.

Land med mer sjenerøse velferdsordninger har vanligvis også en mer omfattende arbeidsmarkedspolitikk, både generelt og for ungdom spesielt. De har også ofte mer systematisk bruk av aktiveringsstrategier, som at stønadsmottak betinges av aktiv jobbsøking og/eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Noen land har egne dagpengeordninger og aktiveringsstrategier for ulike aldersgrupper, for eksempel fordi de ønsker atferdsendringer i noen grupper mer enn i andre, og at de dermed utvikler en differensiert insentivstruktur. For eksempel har man i Storbritannia reduserte dagpengesatser for personer under 25 år.

Økningen i arbeidsledighet som Europa har opplevd de siste årene, har plassert aktiveringsstrategier høyt oppe på den politiske agendaen på nytt. På 80- og 90-tallet delte man arbeidsmarkedspolitikken inn i to: aktiv og passiv arbeidsmarkedspolitikk. Arbeidsledighetstrygd og andre velferdsordninger ble ansett som ordninger som kunne virke demotiverende på deltakelse i arbeidslivet, og som derfor måtte begrenses til fordel for ulike former for aktivering som skulle redusere strukturell arbeidsledighet gjennom formell opplæring og arbeidstrening. Det har imidlertid skjedd et skifte i tilnærmingen til arbeidsmarkedspolitikk basert på erfaringer fra de siste ti årene. I stedet for en skarp avgrensning mellom de to typene politikk, er det nå en oppfatning av at aktiv og passiv politikk er nær vevd sammen og kan forsterke hverandre. Spesielt gjelder dette i synet på at bruken av aktive tiltak kan bidra til å begrense uheldige «bivirkninger» av tilgangen til en arbeidsfri inntekt.

Aktiveringsstrategier har flere formål:<sup>18</sup>

1. Få flere mennesker inn i arbeidsstyrken
2. Motvirke potensielle negative effekter av inntektssikring på insentiver. Begrepet kondisjonalitet («conditionality») har vokst fram til å bli et stadig viktigere begrep i arbeidsmarkedspolitikken: å sikre en viss

---

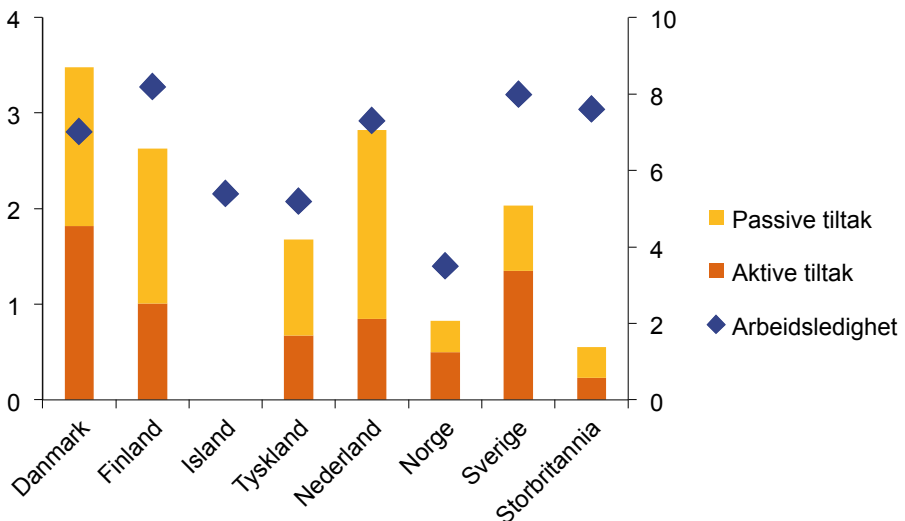
18 OECD (2013). Employment Outlook.

levestandard for alle, samtidig som det stimuleres til inntektsgivende arbeid. Kondisjonalitet knytter betingelser til utbetaling av trygdeytelser, for eksempel at man aktivt må søke jobb eller delta på arbeidsmarkedstiltak

3. Koordinere samarbeid mellom ulike institusjoner som er ansvarlige for aktivering. Når det gjelder ungdom spesielt, inkluderer dette arbeidsmarkedsetaten, sosial- og helseetatene og ordinære utdanningsinstitusjoner.

Utgifter til aktive og passive arbeidsmarkedstiltak varierer betydelig mellom landene i studien vår. Figur 4 viser at utgiftene er klart høyest i Danmark, med nærmere 3,5 % av BNP. Storbritannia ligger i den andre delen av skalaen, med kun 0,5 %. Det er verdt å merke seg at Sverige er det landet som bruker mest ressurser på aktive tiltak relativt til passive, mens utgiftene i Nederland i hovedsak går til de passive tiltakene. Alle landene i studien vår, med unntak av Storbritannia, bruker over gjennomsnittet for OECD og EU på aktive og passive tiltak.

Figur 4. Offentlige utgifter på aktive og passive arbeidsmarkedstiltak i prosent av BNP, samt arbeidsledighet, 2013 (Storbritannia 2012)



Kilde: OECD

## 5.1 Ungdomsgarantien: EUs store ungdomssatsing

En omfattende satsing som omfatter alle EU-land, er ungdomsgarantien. Siden april 2013 har alle medlemslandene forpliktet seg til å sikre at all ungdom under 25 år får tilbud om arbeid, etterutdanning eller lærling-/trainee plass innen fire måneder etter avsluttet utdanning / start av ledighet (ILO 2013).<sup>19</sup> Innenfor disse felles rammene er det imidlertid landspesifikke variasjoner når det gjelder både varighet, alder på deltakerne, utdanningsnivå og andre kriterier. Ungdomsgarantien er heller ingen ny ordning. Norge har hatt ungdomsgaranti for 16–19-åringene siden 1979, mens det ble innført i Sverige i 1984 og i Finland i 1996.

Felles for alle landene i studien vår er at ungdomsgarantiene er bygget opp rundt eksisterende tiltak og sikkerhetsnett, mens nye midler brukes til å håndtere svakheter og flaskehals i forsøket på å få ungdom ut i arbeid. I landene våre, der ledighetsnivået blant ungdom og NEETs er relativt lavt, er målgruppen stort sett ungdom under 29 år som ikke har fullført videregående opplæring. Dette står i kontrast til land i Øst-Europa og Sør-Europa, inkludert Frankrike, der det er høy arbeidsløshet også blant nyutdannede universitetskandidater, og der disse regnes blant innsatsgruppene. En annen hovedforskjell er vektlegging av arbeid versus kvalifisering. Spesielt i Nord-Europa (f.eks. Finland, Danmark, Nederland) brukes «kvalifisering først»-tilnærmingen («train-place») for ungdommer uten fullført videregående opplæring: Denne målgruppen skal ha et systematisk tilbud om opplæring (inkludert opplæring i bedrift) før andre tiltak utforskes – med mindre andre forberedende eller attføringstiltak er nødvendig. Hovedmålet er å sikre en langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet. I andre land, derimot, er utdanning og opplæring et av mange alternativer som er tilgjengelig som en del av ungdomsgarantien. Unge mennesker blir aktivt oppmuntret til å ta en jobb hvis mulig (f.eks. i Frankrike). I Storbritannia gjelder «kvalifisering først»-tilnærmingen under visse forutsetninger, blant annet for ungdom under 18 år.

Den «nye» norske ungdomsgarantien for aldersgruppen 20–24 år, som var forankret i den politiske plattformen til Stoltenberg I-regjeringen («Soria Moria-erklæringen»), ble etablert høsten 2005. Den etterfølgende «oppfølgingsgarantien» ble innført i 2007, og den innebar at unge mennesker mellom 20 og 24 år, som hadde vært arbeidsledige i tre måneder eller mer, ble garantert personlig rådgivning fra NAV i forbindelse med jobbsøking, aktivering og motivasjon. Garanti om arbeidsmarkedstiltak for 20–24-åringene ble innført i 2009. Sammenlignet med ungdomsgarantien som var gjeldende på 1990-tallet, legger den nye mye mer vekt på personlig rådgivning og på å minimere tiden den enkelte tilbringer som arbeidsledig.

19 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_393024.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_393024.pdf)

Den norske ungdomsgarantien ble modifisert i 2013 ved at ungdom i alderen 20–24 år fikk rett på en aktivitetsplan innen en måned etter å ha fått innvilget vedtak om behov for oppfølging. Den modifiserte versjonen av 2013 både understreker at unge mennesker har en plikt til å gjøre sin del for å komme i arbeid, og tydeliggjør retten til personlig oppfølging. Unge mennesker med helseproblemer eller andre tilstander som begrenser evnen til å arbeide, kan være spesielt sårbare på arbeidsmarkedet. For å hjelpe disse ble ungdomsgarantien i 2013 utvidet til å omfatte unge i alderen 20–24 år med nedsatt arbeidsevne. Ett år senere, i 2014, ble garantien utvidet til å gjelde unge med nedsatt arbeidsevne 25–29 år. Den «utvidede» garantien, som er ment å øke sysselsettingsmulighetene for unge under 29 år med nedsatt arbeidsevne, er unik i sitt slag.

I Meld. St. 33 (2015–2016) – *NAV i en ny tid* – for arbeid og aktivitet drøftes eksisterende garantiordninger og innretningen på prioriteringen av unge i NAV. Det står i meldingen at «Regjeringen mener det er viktig å prioritere unge, men på en tydeligere og mer entydig måte enn i dag». Det står også at «Garantiordningene skal forenkles for å oppnå en klarere og mer entydig prioritering av unge». Videre står det at «Departementet vil komme tilbake til Stortinget i Prop. 1 S (2016–2017) med konkretisering av innhold og omfang av en slik ny innsats for unge».

Det er bare gjennomført én evaluering av den norske ungdomsgarantien som ble innført i 2005, og det er ikke en effektevaluering. Ifølge en rapport fra Rambøll (2011) oppfylder ikke den norske oppfølgingsgarantien (sammen med tiltaksgaranti) de ønskede målene. Rambøll-rapporten slår fast at veilederne i NAV hadde lite kjennskap til ordningen, og at bedre organisering og samarbeid når det gjelder ungdom, er viktig for å være i stand til å hjelpe. Videre blir det hevdet at tiltaket ikke inkluderte tilstrekkelig oppmerksomhet til individuelle behov. Ifølge rapporten ble det oppnådd bedre resultater i de tilfeller hvor det var spesielle rådgivere fra arbeidskontorene med ansvar for oppfølgingstjenesten som jobbet tett med videregående skoler. Flere studier peker på at tett oppfølging er en avgjørende faktor for overgangen til arbeid for unge og svake grupper generelt. Dette krever en tettere bemaning på NAV-kontorer og at NAV-veiledere jobber med å endre brukernes holdninger og bygge deres motivasjon, og at de samtidig er «brobyggere» mot arbeidsmarkedet (se for eksempel Strand et al. 2015).

Sverige og Finland har nylig innført lignende tiltak. Sverige innførte i slutten av 2007 en jobbgaranti for ungdom mellom 16 og 24 år som har vært arbeidsledige i mer enn tre måneder. Denne garantien gir informasjon om ledige stillinger,



støtte til jobbsøking, karriereveiledning, coaching og trainee-ordning samt hjelp til å identifisere egnede kurs. I **Finland** ble ungdomsgarantien implementert i sin nyeste form i januar 2013, med 60 millioner euro satt av årlig til dette formålet. Ungdomsgarantien inkluderer alle under 25 år og nyutdannede under 30 år som har vært arbeidsledige i tre måneder, og den tilbyr workshops, arbeidstrening for unge som det er vanskelig å nå, sysselsettingstiltak, ordinær utdanning og kvalifiseringsmuligheter. Et viktig element med ordningen er å iverksette tiltak raskt ved å utarbeide personlige planer innen kort tid etter at arbeidsledigheten er begynt eller utdanningen endt. Det er to konkrete tidsfrister: en to ukers frist for utarbeidelse av plan for å komme ut i arbeid, og en tre måneders frist for aktivering.

Carling og Larsson (2005) undersøker effekten av tidlig intervensjon for ungdom 20–24 år i **Sverige** i 1998. Det ble da innført en ungdomsgaranti som sikret arbeidsledig ungdom i alderen 20–24 år tiltaksplass i løpet av de første 100 dagene som arbeidsledig, og det var kommunene, snarere enn den statlige arbeidsformidlingen, som var ansvarlig for innsatsen. Garantien ble innført i en periode med bedre arbeidsmarked etter en tid med svært høy arbeidsledighet, og tiltakspakken som ble tilbudt, besto først og fremst av arbeidspraksis og opplæringstiltak. Ungdom som hadde fylt 25 år, hadde ikke rett på slik tidlig intervensjon, og analysen benytter seg av dette ved å sammenligne personer under og over 25 år før og etter implementeringen av garantien. Resultatene viser en liten økning i jobbsannsynligheten i løpet av de første 120 dagene som ledig, men at denne effekten nøytraliseres av en negativ effekt etter 120 dager. Den første effekten kan tolkes som en trusseffekt, mens den andre tyder på en innlåsningseffekt av selve tiltaksdeltakelsen. Forfatterne konkluderer også med at innføringen av garantien økte sannsynligheten for å delta på tiltak med 25–30 %.

Forslund og Nordström Skans (2006) går videre og studerer hvilken effekt den samlede arbeidsmarkedspolitikken har for ungdom i **Sverige**. Studien tar for seg flere problemstillinger. For det første undersøkes det om den ekstra innsatsen som rettes inn mot ungdom i alderen 20–24 år, er effektiv sammenlignet med den arbeidsmarkedspolitikken som innrettes mot eldre. Den ekstra innsatsen består av tidlig intervensjon, som nevnt over, men også av et økt innslag av veiledning og mentorvirksomhet. For det andre ser studien på effekten av en desentralisering av tilbydere av tiltak (fra stat til kommune). Til sist sammenlignes effekten av opplæringstiltak med praksistiltak for unge. Den første problemstillingen har samme identifiseringsstrategi som Carling og Larsson (2005), ved at den sammenligner arbeidsledig ungdom under og over fylte 25 år. I likhet med Carling og Larsson (2005) finner forfatterne en positiv effekt på

jobsannsynligheten og en reduksjon i sannsynligheten for å være arbeidsledig, men effekten ser ut til å være kortvarig. De finner også at statlige tiltakspakker ser ut til å være mer effektive enn kommunale tiltakspakker på både kort og lang sikt. Når det gjelder den relative effekten av opplæringstiltak sammenlignet med arbeidspraksis, finner studien at opplæringstiltak på kort sikt fører til en høyere andel som er registrert som arbeidsledige, og lavere overgangssannsynlighet til jobb, men at denne forskjellen forsvinner på lengre sikt. Derimot har deltakere på opplæringstiltak noe høyere sannsynlighet for å være i jobb og ha høyere inntekt to år etter deltakelse sammenlignet med deltakere på arbeidspraksis, noe som tyder på at gevinsten av opplæringstiltak tar lengre tid å realisere.

Hall og Liljeberg (2011) analyserer effekten av jobbgarantien som ble innført i **Sverige** i 2007. Sammenlignet med den tidligere ungdomsgarantien og innsatsene som er beskrevet ovenfor, der opplæringstiltak og arbeidspraksis stod sentralt, inneholder jobbgarantien i større grad jobbsøkeraktiviteter som CV-skriving og intervjuutøring samt veiledning for å unngå innlåsingeffekter. I den nye garantien er det staten, og ikke lenger kommunene, som har ansvaret for implementeringen. Etter tre måneder med jobbsøkeraktiviteter kan ungdommene henvises til arbeidspraksis eller yrkesrettet utdanning, men fortsatt kombinert med jobbsøking. Garantien omfatter all ungdom mellom 16 og 24 år som har vært arbeidsledige i minst tre måneder (90 dager). Personer som takker nei til å delta, mister retten til arbeidsledighetstrygd. For å identifisere effekten av jobbgarantien, sammenligner forfatterne arbeidsledige 24-åringene som dekkes av tiltaket med arbeidsledige som har samme fødselsår, men som har fylt 25 år og dermed ikke lenger dekkes. 25-åringene kan i stedet delta i det ordinære tilbudet som tilbys arbeidsledige. Den intensiverte innsatsen i jobbgarantien skiller seg fra tilbudet til 25-åringene ved at de yngre i gjennomsnitt deltar på tiltak tidligere i ledighetsforløpet og deltar på andre typer tiltak, og ved at arbeidsledighetstrygden trappes ned i raskere takt hvis de ikke deltar.

Forfatterne studerer videre effekten av innsatsen for to årganger av ungdom: 24-åringene som deltok i 2008 og 2009. Resultatene tyder på at den forsterkede innsatsen hadde en positiv effekt på overgang til jobb. Studien finner en positiv effekt på overgang til jobb etter de første 90 dagene (da innsatsen blir satt inn) for 24-åringene i 2008, og en positiv pre-innsatseffekt for 24-åringene i 2009. Denne siste effekten tyder på at jobbgarantien hadde en trusseffekt. 24-åringene ser også ut til å ha lavere sannsynlighet for å være arbeidsledige på kort sikt sammenlignet med 25-åringene, men forskjellen mellom de to gruppene forsvinner etter syv måneder.

Hall og Liljebergs (2011) resultater har senere blir replisert av Gerdes (2011), som i tillegg forlenger studieperioden med et år. Han finner ingen statistisk signifikante effekter av jobbgarantien i 2010. En mulig forklaring på forskjellen i effekter mellom de to studiene kan være de raske konjunkturelle endringene og hvordan disse har påvirket sammensetningen av de arbeidsløse. Gerdes (2011) viser for eksempel at personene som var med i utvalget i 2010, stod lenger fra arbeidsmarkedet enn de som ble studert i 2009.

Hämäläinen et al. (2014) evaluerer en ungdomsgaranti (Nuorisotakuu) som ble innført i **Finland** i 2005, som inkluderte intensivert satsing mot unge arbeidsledige. Reformen innebar tidlig innsats, strengere kontroll og garantert aktivering, og det var krav om at det skulle utarbeides en plan for arbeidssøkingen tidlig i arbeidsledighetsperioden. Satsingen var rettet mot ungdom under 25 år, og studien sammenligner ungdom over og under 25 år før og etter innføringen av garantien. Utfallene som evalueres, er arbeidsledighet, ikke-subsidiert jobb, tiltaksdeltakelse, utdanning, inntekt og sosialhjelpsmottak. Forfatterne konkluderer med at ungdomsgarantien hadde begrensede effekter på jobbsannsynligheten. Garantien førte derimot til at flere ungdommer trakk seg ut av arbeidsstyrken, noe som er ugunstig, ifølge forfatterne. Videre konkluderer forfatterne med at ungdomsgarantien ser ut til å fungere best på ungdom som har fullført yrkesrettet videregående utdanning, og at den ikke har noen signifikante effekter for lavt utdannet eller andre utsatte grupper av ungdom, verken målt som overgang til tiltak eller andre utfall. Det er noen indikasjoner på at ungdomsgarantien har redusert mottak av sosialhjelp og kjøp av medisiner mot psykiske lidelser. Hovedbudskapet er at ungdomsgarantien har hatt noen gunstige effekter på unge med fullført yrkesrettet utdanning, men at den ikke når de mest utsatte unge.

Den **danske** ungdomsgarantien prioriterer unge under 30 år som ikke har fullført en yrkesfaglig opplæring eller høyere utdanning. I praksis hadde Danmark ungdomsgaranti også før det ble pålagt i 2013, ettersom kravene som ble stilt i den europeiske ungdomsgarantien, allerede var tilfredsstilt gjennom stor oppmerksomhet rundt tiltak og aktiviseringsstrategier.<sup>20</sup> Aktivisering av unge er basert på tidlig intervensjon med en aktiv arbeidsmarkedspolitikk der hovedregelen er at utdanning er foretrukket framfor arbeid. For arbeidsledig ungdom som har mislyktes i å få en kvalifiserende utdanning, vil den aktive arbeidsmarkedspolitikken ofte sikte på å forberede ungdommene til å skaffe slik utdanning. For ungdom som allerede har en faglig utdanning, benyttes mer tradisjonelle tiltak med sikte på å forbedre sysselsettingsmulighetene direkte.

---

20 <http://www.ft.dk/samling/20131/almindel/euu/bilag/415/1361684.pdf>

**Island** ble hardt rammet av den økonomiske krisen i 2008/2009, og arbeidsledigheten blant unge i aldersgruppen 16–24 år økte kraftig, fra 1900 personer i 2007 til 4400 i 2010 (Hagstofa Íslands, Statistics Iceland). Som et svar på den økte ungdomsledigheten har det islandske sosialdepartementet innført ordningen «Ungt fólk til Athafna» (UFTA – unge folk til handling), som garanterer unge arbeidsledige mellom 18 og 24 år arbeid, deltakelse i arbeidsmarkedsopplæring, ordinær utdanning eller andre arbeidsmarkedstiltak innen tre måneder fra første gangs registrering som ledig. Denne ordningen ble innført i 2010, og den ligner på ungdomsgarantiene i de andre nordiske landene. UFTA innebærer intensivt veiledning, tiltak som gir mulighet til videreutdanning eller å fullføre påbegynt utdanning, samt tiltak som gir mulighet til arbeid. Alle unge ledige må delta på tiltak, og ikke-deltakelse medfører sanksjoner i form av bortfall av arbeidsledighetsstønad. Det finnes også spesielle tiltak rettet mot ikke-islandsk talende ungdommer (hovedsakelig polakker).

Det finnes bare én studie som evaluerer UFTA, og denne er kun beskrivende med intervjuundersøkelser og beskrivende statistikk.<sup>21</sup> Evalueringstudien viser generelt veldig positiv respons fra ungdom om UFTA-ordningen, til tross for noe skepsis i starten. UFTA har lyktes i å tilby unge arbeidsledige jobb, utdanning eller plass i arbeidsmarkedstiltak innen tre måneder. Generelt viser undersøkelsen at garantien motiverer islandsk ungdom til å søke videreutdanning og jobb. Det samme gjelder polske ungdommer, men det pekes på at språk er en stor barriere for disse ungdommene, og det etterlyses mer ressurser til språkopplæring. Intervjuene med saksbehandlere viser også at organiseringen og utføringen av UFTA har vært en suksess. Det er spesielt opplæringstiltakene som er populære blant islandske ungdommer, mens workshops og arbeidspraksis virker lite attraktive.

I **Nederland** er midlertidige deltidsjobber en viktig del av aktiveringsstrategien for unge mennesker. Dette har resultert i høye sysselsetningsrater for ungdom. For å motvirke eventuelle negative effekter av slike atypiske ansettelsesforhold har myndighetene innført en rekke tiltak, som rett til opplæring, lønnsgarantier og økt stillingsvern (Crowley et al. 2013). Dette har medført at disse jobbene i stor grad fungerer som springbrett til faste fulltidskontrakter, ved at ungdommene får mulighet til å knytte sosiale nettverk og bygge humankapital. Omfanget av ufrivillig deltid er også svært lavt i Nederland. Svært få unge mottar trygd, sammenlignet med andre land i EU. Dette henger sammen med at unge i alderen

21 Úttekt á taksverkefninu «Ungt fólk til athafna», utarbeidet av Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (Institutt for samfunnsvitenskap ved Universitetet på Island) til Vinnumálastofnun (Arbeidsdepartementet).

18–27 år i utgangspunktet ikke har rett på trygd, men i stedet blir sendt videre til aktivering eller utdanning.

I **Tyskland** har regjeringen og partene i arbeidslivet forpliktet seg til å sikre tilstrekkelig antall lærlingplasser, selv om unge mennesker ikke har rett til lærlingplass etter loven. Pre-lærlingtid på 6–12 måneder gis til unge mennesker som har fullført grunnskolen, men som av ulike årsaker ikke klarer å få lærlingkontrakt. Caliendo et al. (2011) har evaluert effekten av et slikt pre-lærlingprogram og funnet ut at deltakelse øker sannsynligheten for overgang til utdanning. En annen tysk satsing er «MobiPro», som er et spesielt program for unge EU-borgere i alderen 18–35 år (unntaksvis opp til 40 år) som er registrert som arbeidsledige. Dette programmet tilbyr lære plass i bedrift.

**Storbritannia** har ikke etablert en ungdomsgaranti, men støtter målene og er enig med EUs anbefalinger. New Deal for Young People (NDYP) ble lansert i april 1998 og var en av de viktigste innsatsene i regjeringens strategi for å få folk ut av trygd og inn i jobb. NDYP var rettet mot 18–24-åringer som hadde mottatt «Jobseeker's Allowance» i seks måneder eller mer. Programmet gav ungdommene muligheter til å arbeide, få nye ferdigheter og/eller få arbeids erfaring i de frivillige og miljømessige sektorene av økonomien. NDYP var et obligatorisk program på den måten at man mistet jobbsøkerstøtten hvis man ikke deltok. Programmet bestod av tre trinn: Først en periode med jobbsøkerkurs og veiledning, etterfulgt av en periode med tiltak dersom man ikke fant jobb, og avslutningsvis en ny periode med veiledning og rådgivning som i første trinn (Gateway – one of four New Deal Options – Follow through). For unge mennesker uten formell kompetanse eller arbeidserfaring bestod aktiveringen av utdanning eller opplæring.

«Work Programme» erstatter nå NDYP i Storbritannia. «Work Programme» og «Youth Contract» har som formål å hjelpe ungdom med å få seg lærlingplass eller komme i arbeid. 1,6 millioner har deltatt på Work Programme.<sup>22</sup> 595 000 arbeidssøkere har kommet i jobb siden Work Programme ble innført i juni 2011, og fram til juni 2014,<sup>23</sup> hvorav 150 000 er ungdom.<sup>24</sup> Mange av disse jobbsøkerne har problemer som hindrer dem i å jobbe, og de ville ikke ha mottatt annen intensiv støtte. Intensive Jobcentre Plus har gitt rådgivning og veiledning for 18- og 19-åringer med minoritetsbakgrunn, og utdanning og støtte for NEETs. Regjeringen fortsetter også med trainee-ordningene (Traineeship

---

22 Department for Work & Pensions, Work Programme statistical summary. Juni 2014.

23 Employment Related Services Association (2014), Work Programme performance report. September.

24 Department for Work & Pensions, Youth Contract official statistics. August 2014.

Programme) rettet mot 16–24-åringer som ønsker å jobbe, men som mangler den nødvendige kompetansen til å finne enten jobb eller læreplass.

Storbritannia er det eneste landet i vår studie som er berettiget til ekstra midler fra Youth Employment Initiative (YEI): til sammen 206 millioner euro til øremerkede områder. Betingelsen for å få ekstra YEI-støtte fra EU er at man er 25 år eller yngre og bor i områder der ungdomsledigheten var høyere enn 25 % i 2012. Ordningen ble lansert i 2013, samtidig som ungdomsgarantien. De ekstra midlene skal brukes til å gi tilbud om arbeid av god kvalitet, etterutdanning, læreplass eller en trainee-plass innen fire måneder etter endt skolegang / start på arbeidsledighet i områder der situasjonen for NEETs er mest akutt.

## 5.2 Passiv arbeidsmarkedspolitik

I alle land er rett til dagpenger ved arbeidsledighet betinget av at mottakeren er tilgjengelig for arbeid og villig til å ta arbeid. Hvor strengt dette praktiseres, varierer derimot betydelig mellom landene. For eksempel er man i Nederland fra og med juli 2015 nødt til å akseptere en hvilken som helst jobb, hvor som helst i landet, etter seks måneders ledighet. I noen land er dagpenger et universelt gode (Norge, Sverige og Nederland), mens det i andre land er betinget av at man er medlem av en trygdekasse (Tyskland, Finland og Danmark). Rett til dagpenger knyttes også i mange land til tidligere arbeidserfaring og/eller inntekt. I Sverige og Finland er mottak av dagpenger betinget av at man har jobbet minst seks måneder eller minst 80 timer per kalendermåned innenfor en ramme av 12 måneder. I Norge derimot avhenger rett til dagpenger av at man har arbeidsinntekt fra ett eller flere lønnede arbeidsforhold på minst 1,5 G i året som gikk, eller minst 3 G i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene. I Nederland er kravet at du har jobbet minst 26 av de siste 36 ukene før du ble arbeidsledig, for å ha rett til dagpenger, mens i Storbritannia og Danmark må du ha jobbet minst ett år og mer enn ett år på Island og i Tyskland. I Danmark gjelder imidlertid en spesiell regel, dimittendregelen, for nyutdannede unge som har medlemskap i en trygdekasse: De har rett på en redusert dagpengesats (82 % av maksimalt beløp) straks etter fullføring av utdannelsen. Siden medlemskap i en trygdekasse er gratis, betyr dette at nesten alle som har en ny yrkesutdanning, har rett til dagpenger.

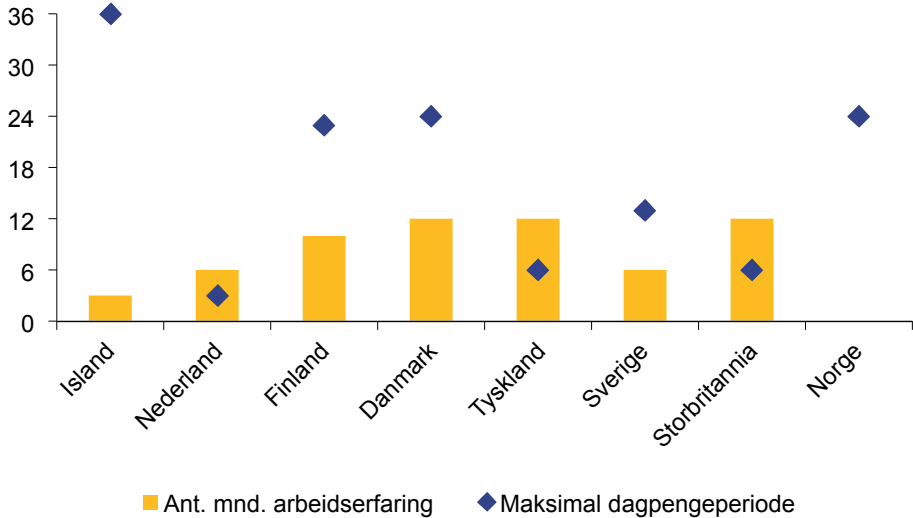
Nedre aldersgrense for mottak av dagpenger er også forskjellig i ulike land. I Sverige må man ha fylt 18 år for å ha rett på dagpenger, mens i Norge og andre land er det ingen aldersgrense knyttet til dagpengemottak. Her er derimot retten til dagpenger knyttet til tidligere arbeidsinntekt.

I Norge er det også et krav om at vanlig arbeidstid må ha blitt redusert med minst 50 %.

Kompensasjonsgrad og varighet av dagpenger varierer med alder, inntekt og tidligere arbeidserfaring. I Norge, Island og Tyskland ligger kompensasjonen på mellom 60 og 70 % av tidligere inntekt, mens lavtlønnede kan få opptil 90 % av tidligere inntekt i Danmark. I mange land avhenger kompensasjonsgraden av hvor lenge man har vært arbeidsledig. På Island, for eksempel, mottar man 70 % de første tre månedene; etter det mottar man et fast beløp som er uavhengig av tidligere inntekt. I Sverige og Nederland er kompensasjonsgraden høyest de første månedene, for så å reduseres med varigheten av ledighetsforløpet: I Sverige mottar man 80 % av tidligere inntekt de første 200 dagene, deretter 70 %, mens i Nederland starter nedtrappingen fra 75 til 70 % kompensasjonsgrad allerede etter to måneder. Alle land har et tak på kompensasjonsgraden. Noen land, for eksempel Norge, gir tilleggsstøtte hvis man har forsørgeransvar. I andre land, som Sverige, blir perioden med dagpenger forlenget om man har barn. I Tyskland er kompensasjonsgraden 67 % dersom man forsørger barn, og 60 % dersom man ikke har forsørgeransvar.

Varighet av arbeidsledighetstrygd er kortest i Storbritannia med bare seks måneder, og lengst i Nederland på 38 måneder. Arbeidsledige kan motta dagpenger i inntil to år i Finland, Tyskland og Sverige. I Norge er varigheten avhengig av tidligere inntekt (enten i løpet av siste 12 måneder eller et gjennomsnitt av de tre foregående årene) på den måten at dersom arbeidsinntekten har vært lavere enn et visst beløp (2G), er varigheten ett år, mens man kan motta dagpenger i opptil to år dersom inntekten overstiger dette beløpet. I Danmark kan man motta dagpenger i maksimalt to år i løpet av en treårs-periode. Dagpengeordningen er mindre sjenerøs i Norge enn i Danmark, ikke bare når det gjelder kompensasjon, men også når det gjelder varighet, og da særlig for lavinntektsgrupper. Men for arbeidsledige som søker om dagpenger for første gang, er det strengere i Danmark, på grunn av kravet om å ha jobbet tilsvarende ett år heltid i løpet av de siste tre årene. Dimittendregelen gjør det likevel enklere for unge som kommer rett fra utdanning, å ha rett til dagpenger.

Figur 5. Minstekrav til arbeidserfaring og maksimal dagpengeperiode. Aleneboende ungdom på 20 år uten forsørgeransvar med ett års yrkeserfaring, målt i 2012



Kilde: Carcillo et al. (2015)

Figur 5 viser minstekrav til arbeidserfaring og varighet av ledighetstrygd for en ung person som har jobbet (og eventuelt bidratt til en trygdekasse) i ett år, for de reglene som gjaldt i 2012. Vi ser at i alle landene i studien vår er tolv måneders tidligere yrkeserfaring nok for å ha rett til dagpenger. Kravene til tidligere arbeidserfaring er minst på Island, med tre måneder, etterfulgt av Nederland, som har seks måneder. I Norge er det ingen krav til tidligere arbeidserfaring; her er kravene i stedet knyttet til tidligere arbeidsinntekt. Island er det landet der ungdom kan motta dagpenger lengst: Tre måneders arbeidserfaring gir rett til opptil tre år med dagpenger. I Finland, Danmark og Norge er maksimal dagpengeperiode to år, mens i Tyskland, Storbritannia og Nederland er maksimal dagpengeperiode kortere enn opptjeningstiden.

Mange unge mennesker med liten eller ingen yrkeserfaring tilfredsstillter ikke inntekts- eller arbeidserfaringskravene for å motta dagpenger. Noen land, som Finland, Tyskland og Storbritannia, har en arbeidsledighetsstønad for dem som ikke kvalifiserer for dagpenger. I Tyskland er denne stønaden tilgjengelig for arbeidssøkere fra 15 år og oppover, og gis for seks måneder av gangen så lenge det er behov. I Storbritannia er stønaden tilgjengelig for arbeidsledige personer over 18 år som enten ikke har betalt inn nok til trygdekassen, eller som har brukt opp dagpengerrettighetene sine. Finske arbeidsledige over 17 år som ikke



har rett på arbeidsledighetstrygd, kan motta et arbeidsmarkedssubsidium. I Norge kan personer som ikke oppfyller kravene for dagpenger, ha rett til sosialhjelp. Denne er behovsprøvd og uavhengig av om man er i jobb eller ikke. Det samme gjelder i både Danmark og Sverige. I Danmark må ungdom under 30 år imidlertid ha fullført en utdanning for å ha rett på sosialhjelp. Ungdom under 30 år som mangler en kvalifiserende utdanning, kan i stedet ha rett på en utdanningsstønad. Videre, arbeidsledige som deltar på arbeidsmarkedstiltak, og som ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger, har rett til tiltakspenger. Beløpet varierer etter land med alder og type tiltak.<sup>25</sup>

**Tabell 5. Rettigheter for unge arbeidsledige uten yrkeserfaring, målt i 2012**

Land	Arbeidsledighetsytelse	Nedre aldersgrense	Varighet	Sosialhjelp	Kommentar
Danmark	Dagpenger	-	24 mnd.	Redusert	Sosialhjelp kun unntaksvis, siden foreldre har forsørgeransvar for barn opptil 18 år. Reduserte dagpengesatser for ungdom som kommer rett fra utdanning (82 % for unge med fullført grad, og 50 % for unge under 25 år uten fullført videregående utdanning). I mange tilfeller reduserte sosialhjelpsreter for unge 18–29 år.
Finland	Stønad	17 år	Ubegrenset	Ja	Førstegangsledige som bor med foreldre, får redusert ledighetsstøtte (50 %). Unge 17–24 år kan ikke avslå et tilbud om jobb/opplæring/utdanning. Sosialhjelp kan bli redusert for unge 18–24 år uten yrkesrettet utdanning som nekter å delta / avbryter utdanningen sin.
Tyskland	Stønad	15 år	Ubegrenset		Ungdom 15–25 år som vil ha ledighetsstøtte, må så fort som mulig få tilbud om jobb/opplæring/utdanning. Familier med ungdom 18–25 år har rett på støtte for å dekke utdanningskostnader og deltakelse i idrett og kulturelle aktiviteter.
Island	-	-	-	Ja	

<sup>25</sup> I Norge var satsen 345 kr per dag for personer eldre enn 19 år (2015). Per mai 2015 var det ca. 12 000 mottakere (NAV Statistikk).

Land	Arbeidsledighetsytelse	Nedre aldersgrense	Varighet	Sosialhjelp	Kommentar
Nederland	-	-	-	Redusert	Sosialhjelp kun unntaksvis, siden foreldre har forsørgeransvar for barn opptil 21 år. De som slutter på skolen før 21-årsalderen, har en 6 måneders ventetid. Unge under 27 år må være enten i jobb eller under utdanning. Venteperiode på fire uker før utbetaling av støtte for ungdom under 27 år.
Norge	-	-	-	Ja	Ingen aldersgrense for å motta sosialhjelp. Likevel gis sosialhjelp kun unntaksvis til unge under 18 år, siden foreldre har forsørgeransvar for ungdommene fram til de er myndige.
Sverige	Stønad	20 år	14 mnd.	Ja	Ventetid på 4 måneder for arbeidsledighetsstønad dersom studenten kommer inn på arbeidsmarkedet uten tidligere yrkeserfaring. Ikke tilgjengelig for ungdom i alderen 18–19 år.
Storbritannia	Stønad	18 år	Ubegrenset	Ja	Sosialhjelp (Income support) gis normalt ikke til individer på 16 og 17 år. For å motta ledighetsstøtte må ungdom 18–24 år delta i et arbeidsprogram (Work Programme) etter ni måneder med støtte (tre måneder hvis NEET).

Kilde: Carcillo et al. (2015)

De fleste land har sanksjoner for stønadsmottakere hvis de nekter å ta imot et passende jobbtillbud, unnlater å søke arbeid eller delta på tiltak, ikke møter opp på fastsatte avtaler eller slutter frivillig i jobben. Landene i studien vår praktiserer ulik grad av overvåking for å sikre at kravene som stilles til de forskjellige ytelsene, blir møtt, og de praktiserer også ulik grad av sanksjonering. I Danmark er det strenge sanksjoner dersom man ikke oppfyller kravene til aktivering, men tiltakene som implementeres, er opp til lokale myndigheter. De har også en tettere og mer skreddersydd aktiveringsstrategi for den enkelte. I Nederland er det lovpålagt å vise at man har søkt jobber – i minst fire uker for ungdom mellom 18 og 27 år – og fra og med juli 2015 er man pålagt å akseptere hvilken som helst jobb etter seks måneder, uavhengig av arbeidsoppgaver og inntekt. I Tyskland blir dagpenger kun gitt for seks måneder av gangen, og man må vise at man har vært aktiv jobbsøker for å få innvilget seks nye måneder. Videre kan arbeidskontoret holde tilbake utbetalinger i opptil 12 uker dersom man uteblir

fra avtaler, nekter å ta imot et jobbtilbud eller av andre grunner. I Finland er det egne regler for ungdom mellom 17 og 24 år som stiller krav om tiltaksdeltakelse som betingelse for å motta stønad. Også i Storbritannia er straffen streng. Man risikerer å miste arbeidsledighetstrygd i opptil tre år dersom man ikke fyller visse krav:

- Ikke søker på en jobb som rådgiveren forteller om
- Ikke godtar et passende jobbtilbud
- Slutter i en jobb frivillig eller mister jobben på grunn av dårlig oppførsel
- Ikke tar del i et obligatorisk arbeidsrelatert tiltak.

### 5.3 Aktiv arbeidsmarkedspolitik

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken (Active Labour Market Policies, ALMP) spiller en svært viktig rolle for å fremme ungdoms integrering på arbeidsmarkedet. Et av de største hindrene ungdom møter når de står på terskelen til arbeidslivet, er manglende arbeidserfaring. Lavt kvalifisert ungdom har i tillegg manglende ferdigheter. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken søker å motvirke disse hindringene i jobbsøkerprosessen og dermed øke sannsynligheten for at ungdom får en vellykket overgang til jobb. Gjennom tilpasset trening og opplæring, både utdannings- og arbeidsrettet, søker tiltakene å forbedre ungdommenes produktivitet og ferdigheter, og på den måten kompensere for deres manglende arbeidserfaring og kvalifikasjoner.

Noen land som prioriterer en aktivisering av unge mennesker, har strammet inn betingelsene (Danmark, Tyskland og Nederland) – blant annet gjennom redusert kompensasjonsgrad og varighet av dagpenger og strengere atferdskrav.

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken kan deles inn i tre hovedtyper:

1. Direkte målrettede tiltak: hjelp til jobbsøking/jobbsøkerkurs og veiledning, men også sanksjoner ved manglende egeninnsats.
2. Kvalifiseringstiltak: arbeidspraksis, arbeidsmarkedskurs, oppstartssubsidier, hjelp og støtte til å starte egen bedrift.
3. Sysselsettingstiltak: subsidiert sysselsetting i private foretak / lønns-tilskudd, direkte jobbskaping og offentlige sysselsettingsprogrammer.

Effektene varierer, og litteraturen har etter hvert blitt veldig innviklet når det gjelder hvilke effekter som måles. Man kan dele effektene i direkte og indirekte effekter. Vi fokuserer her på de direkte effektene av tiltaksdeltakelse, og ser bort

fra mulige fortrenningseffekter, dødvekttap og andre mulige indirekte effekter på arbeidsmarkedet. Forskingen deler ofte tiltakseffektene inn i effekter som oppstår *før eventuell deltakelse* (motivasjon eller trussel), *mens man deltar* (mulig innlåsning), og effekter som eventuelt materialiserer seg *etter deltakelse* (høyere kompetanse eller mer erfaring); se for eksempel van Ours (2004). En bedre forståelse av disse skillene er viktig for å forstå og tolke den totale effekten av en gitt arbeidsmarkedspolitik. For eksempel kan et påtvunget tiltak etter at en person har vært en viss tid i arbeidsledighetskø, bidra til at individet søker mer aktivt dersom tiltak ses på som en byrde heller enn et gode. Når man først er kommet inn på et tiltak, kan det tenkes at bestrebelsene på å finne nytt arbeid avtar, til fordel for tid som brukes i selve tiltaket. De skuffende resultatene fra tidligere effektevaluering kan delvis forklares med at den negative innlåsningseffekten har dominert de positive effektene som først kommer etter avsluttet tiltak. Derfor har det blitt mer vanlig å skille disse effektene fra hverandre. Sist, men ikke minst, har mange studier fokusert på svært kortsiktige effekter, det vil si oppnådde resultater kort tid etter tiltaksdeltakelse. Langsiktige effekter er imidlertid ofte mer positive enn kortsiktige, fordi mange innsatser forlenger tid i ledighet, men til gjengjeld også forlenger den etterfølgende tid i sysselsetting.

## Direkte målrettede tiltak

Veiledning regnes som en kontinuerlig prosess som skal hjelpe unge mennesker til å bli mer bevisst på egne evner, interesser og muligheter, og på denne måten gjøre dem i stand til å ta informerte beslutninger om utdanning og arbeid. I de fleste land er det vanlig å gjennomføre obligatoriske intervjuer mellom arbeidssøker og en rådgiver på arbeidskontoret, som en del av veiledning og oppfølging i forbindelse med jobbsøking. Slik veiledning/støtte/rådgivning foretas ofte før eller samtidig med aktiveringen, og finner som regel sted på arbeidskontorene/jobbsentrene. Personlig kontakt med saksbehandler introduserer et element av overvåking, noe som i seg selv kan være motiverende. Slik veiledning har blitt intensivert etter at ungdomsgarantien ble innført i alle EU-land fra og med 2013. Frekvensen av slike samtaler varierer imidlertid betydelig mellom ulike regioner og på tvers av land.

Det er vanlig praksis at trygdemottakere må rapportere jevnlig om jobbsøke-innsats, og at saksbehandler forsøker å formidle ledige jobber til arbeidsledige. I flere land, blant annet Finland, Norge, Tyskland, Sverige og Storbritannia, utarbeider saksbehandler i samarbeid med arbeidssøker en individuell handlingsplan. I Sverige og Storbritannia er det obligatorisk å delta i skreddersydde sysselsettingsprogrammer etter en periode med mislykket jobbsøking. Den

individuelle handlingsplanen fastsetter flere aktiviteter som kan hjelpe den arbeidsledige ut i jobb, for eksempel søknadsskriving, forbedring av CV, deltakelse i ulike kvalifiseringsprogram osv.

Ut fra en sekvens av reformer i det **norske** dagpengesystemet viser Røed og Westlie (2012) at myke begrensninger, i form av aktivitetskrav eller små kutt i ledighetstrygd etter en pre-spesifisert varighet, har mange av de samme konsekvensene for atferd som trusler om fullt kutt. Datagrunnlaget er koblede registerdata med alle registrerte arbeidsledighetsforløp på månedlig basis fra november 1993 til oktober 2001. Tidlig innføring av en myk begrensning viser seg å være spesielt effektivt. Resultatene viser at forventet lengde på arbeidsledighetsperioden faller med en halv dag for hver uke den myke begrensningen flyttes framover i forløpet. Milde sanksjoner, i form av midlertidige stønadskutt som følge av utilstrekkelig søkeinnsats eller at man nekter å ta imot jobbtilbud, fører til en betydelig økning i jobbsannsynligheten.

I **Danmark** er henvisning til aktiv arbeidsmarkedspolitikk strengere for ungdom enn for arbeidsledige voksne: Arbeidsledige under 30 år må begynne i et tiltak etter tre måneders (mot normalt ni) arbeidsledighet, og unge under 19 år må begynne i et tiltak umiddelbart. I 2009 påla den danske regjeringen stønadsmottakere under 25 år som ikke hadde fullført en videregående utdanning, å fullføre skolegangen for å kunne motta sosialhjelp. Sosiale ytelser utbetales inntil vedkommende returnerer til utdanning, og deretter mottar personen et studiestipend i stedet. Det sterke samspillet mellom aktiv arbeidsmarkedspolitikk, tidlig intervensjon og sanksjoner har blitt framhevet som hovedårsaken til den lave ungdomsledigheten i Danmark (Crowley et al. 2013). For eksempel finner Jensen et al. (2003) i en undersøkelse av et program fra 1990-tallet som var rettet mot lavt utdannede unge arbeidsledige, at kombinasjonen av deltakelse i programmet samt lavere ytelse og trusler om sanksjonering fører til økt overgang til utdanning, og i noen grad til jobb.

Det finnes flere **danske** studier basert på eksperimenter som evaluerer ulike aktiveringsstrategier for ungdom. «Raskt tilbake til jobb» ble gjennomført i 2005–2006 og var rettet mot arbeidsledige med rett til dagpenger – altså personer med jobberfaring og antakeligvis også relativt gode jobbmuligheter. Dette var en intensivert innsats i form av tiltak som var rettet mot å få deltakere raskt tilbake i jobb, som flere møter med saksbehandler, veiledning, rådgivning og tidlig obligatorisk deltakelse på aktive arbeidsmarkedstiltak. To studier av denne intervensjonen foreligger. Graversen og van Ours (2008) viser til positive sysselsettingseffekter, spesielt for ungdom. Rosholm (2008) viser at dette skyldes tidlig intervensjon og trussel om tiltaksdeltakelse. I 2008 ble et nytt

eksperiment gjennomført der kombinasjoner av to ulike måter å intervensere på ble forsøkt: gjentatte møter med saksbehandler på arbeidskontoret og pålagt deltakelse på tiltak tidlig i ledighetsforløpet. Arbeidsmarkedstilknytningen til deltakerne ble fulgt og registrert i 240 uker.

Analysen til Maibom et al. (2014) viser at spesielt unge menn i **Danmark** reagerer på (trusselen om) tidlig aktivering. Resultatet viser at unge menn som utsettes for tidlig aktivering, akkumulerer 12 uker mer arbeid enn unge menn i kontrollgruppen. Videre viser resultatene at tidlig aktivering har positive effekter for menn, spesielt unge menn, og spesielt i oppgangstider, mens for kvinner er det en liten negativ effekt av tidlig aktivering grunnet innlåsnings-effekter (15 uker sammenlignet med kontrollgruppen). Den positive effekten stammer fra en trusseleffekt (ex-ante-effekt) og mer stabilitet i etterfølgende sysselsetting. At tidlig aktivering gir opphav til en trusseleffekt for menn, men ikke for kvinner, samsvarer godt med resultatene til Rosholm og Svarer (2008). De foreslår et par mulige forklaringer på disse forskjellene:

(1) Arbeidsledige menn er mer tilbøyelige til å jobbe svart enn arbeidsledige kvinner, samt at når de er tvunget til å delta på tiltak, søker de arbeid mer intensivt og kommer seg ut i jobb.

(2) Menn misliker aktivering av andre grunner, mens kvinner verdsetter det sosiale nettverket. I tillegg er det kostnader forbundet med tiltaksdeltakelse.

Resultatene fra disse eksperimentene har ført til et skifte i danske aktiveringsstrategier. Ventetiden på kontakt med saksbehandler er blitt redusert til én måned. For å redusere innlåsnings-effekter og kostnader ved tiltaksdeltakelse har det i tillegg vært et skifte bort fra klasseromsbaserte tiltak og over til arbeidspraksis, noe som samlet sett er billigere fordi arbeidspraksis kun medfører kostnader tilsvarende dagpenger.

En annen randomisert kontrollert studie ble gjennomført i 2009. Denne gangen var siktemålet å evaluere effekten av den intensiverte bruken av aktiv arbeidsmarkedspolitikk i **Danmark**. Eksperimentet ble designet for å teste om en ytterligere intensivering av arbeidsmarkedspolitikken for ungdom ville lykkes i å øke sysselsettingen for arbeidsledig ungdom med en kvalifiserende utdanning, og om lignende programmer også kan bidra til å øke utdanningsnivået for arbeidsledig ungdom uten en kvalifiserende utdanning (dvs. om en og samme politikk kunne oppnå to ulike mål). Maibom et al. (2014) finner at ytterligere intensivering av en allerede ganske intensiv innsats for ungdom, slik tilfellet var under forrige økonomiske krise, ikke førte til økt sysselsetting av noe betydelig

omfang: ingen effekt for dem med lav utdanning og kun en uke økt sysselsetting for dem med noe utdanning. Derimot finner de, noe alarmerende, at en intensivering i arbeidsmarkedspolitikken synes å ha ført til økt overgang til sykepengen.

Van den Berg et al. (2012) viser hvordan deltakelse på møter med en saksbehandler påvirker unge arbeidsledige med rett til dagpenger. De bruker en varighetsmodell på **danske** data over registreringer i den offentlige arbeidsformidlingen fra perioden januar 2001 til september 2005. Forfatterne utnytter tilfeldig variasjon i timingen av møter for å identifisere den kausale effekten av et møte, eller en sekvens av møter, på overgangsraten fra arbeidsledighet til sysselsetting (se Abbring og van den Berg (2003) for en beskrivelse av det metodiske rammeverket). De viser at unge arbeidsledige som deltar på et møte med en saksbehandler, opplever en kraftig økning i sannsynligheten for å finne en jobb. Effekten har en tendens til å avta ganske raskt for unge menn, mens økningen er mer varig for unge kvinnelige arbeidsledige.

Van den Berg et al. (2013) ser på hvordan sanksjoner påvirker unge velferdsmottakere i **Tyskland**. Sanksjonene dreier seg om reduksjon i utbetalt ytelse og økt overvåking hvis velferdsmottakerne ikke oppfyller visse krav, som ikke å overholde avtaler med saksbehandler (milde sanksjoner – økt overvåking), si nei til jobbtillbud, ikke delta på tiltak osv. (strengt sanksjoner – reduksjon i ytelse). Sanksjonene er spesielt strenge for unge velferdsmottakere under 25 år, der ytelsen kan falle helt bort hvis kravene ikke oppfylles. Studien konsentrerer seg om unge menn mellom 18 og 24 år i Vest-Tyskland som registrerer seg som velferdsmottakere mellom januar 2007 til mars 2008, og følger dem til 2009. Resultatene viser at sanksjoner, både milde og strenge, ser ut til å ha en effekt på overgang til jobb. Effekten er klart størst for strenge sanksjoner, som bortfall av ytelse, men størrelsen på effekten av milde sanksjoner viser at økt overvåking også ser ut til å spille en rolle. I **Danmark** viser Qureshi (2013) at sanksjoner har positive effekter på overgangsraten fra trygd til jobb for personer som mottar kontanthjelp, og at denne effekten er størst for unge kontanthjelpsmottakere. Caliendo et al. (2011) finner i sin studie av arbeidsmarkedsstiltak for unge i alderen 16–24 år i **Tyskland** at tiltak som fokuserer på jobbsøking, ser ut til å være svært effektive. Slike tiltak har positive effekter på sysselsetting både på kort og på lang sikt, og blir bare slått av lønnsstilskuddsordninger i effektivitet.

New Deal for Young People (NDYP) i **Storbritannia** har et element av tidlig intervensjon: Unge mennesker mellom 18 og 24 år må delta i obligatoriske jobbsøkerkurs etter å ha vært arbeidsledige mellom seks og ti måneder. Deretter aktiveres de i ytterligere seks til tolv måneder. Ikke-deltakelse medfører sank-

sjoner. NDYP var innrettet slik at ungdom som hadde vært passivt arbeidsledige i seks måneder, først gikk gjennom en obligatorisk firemåneders-periode med jobbsøkerkurs og veiledning i form av mentorer. Det var et overvåkingselement med oppmøte annenhver uke. Blundell et al. (2004) evaluerer de kortsiktige effektene av NDYP for unge menn, og konkluderer med at minst ett prosentpoeng av virkningen på sysselsetting kan tilskrives den fire måneder lange perioden med jobbsøkerkurs og veiledning.

## Kvalifiseringstiltak

Opplæringstiltak utgjør den største utgiftskategorien av de aktive arbeidsmarkedstiltakene, til tross for en synkende trend siden begynnelsen av 1990-tallet (Immervoll og Scarpetta 2012). Når det gjelder ungdom, og spesielt ungdom som ikke har fullført videregående opplæring, blir likevel lærling- og trainee-ordningene trukket fram som de viktigste satsingene. Arbeidspraksis er et annet viktig og vanlig aktiveringstiltak for ungdom i EU, og for Norges vedkommende det mest brukte ungdomstiltaket. Arbeidspraksis har som formål å gi unge arbeidsledige med lite eller ingen arbeidserfaring muligheten til å opparbeide seg verdifull arbeidsbasert kompetanse og erfaring. Både Danmark, Storbritannia og Sverige har tilsvarende ordninger. I Storbritannia fortsetter deltakerne på arbeidspraksis å motta offentlig støtte, men må fortsette å lete etter ordinært arbeid. I Danmark har man korte praksisperioder (4–13 uker) i bedrifter der formålet er å oppnå relevant arbeidserfaring, og deltakere som mottok inntektsoverføring fra det offentlige før deltakelse, beholder denne ytelsen. Rosholm og Svarer (2011) evaluerer effektene av det danske arbeidspraksisprogrammet, og finner at det har positive effekter på sysselsetting for unge kvinner, men ikke for unge menn.

Det er flere **norske** studier av effekten av tiltak som har som ambisjon å kvalifisere arbeidsledige slik at de blir mer attraktive på arbeidsmarkedet. Ved hjelp av data fra tidlig 1990-tall har Hardoy (2003) sammenlignet virkningen av alle aktive arbeidsmarkedstiltak som er myntet på ungdom. Uavhengig av hvilken metode som brukes (strukturelle modeller, matching), er konklusjonen av analysene at kvalifiseringstiltak ikke har noen positiv effekt. Hardoy (2005) undersøker effekten av deltakelse på praksisplass rettet spesielt mot ungdom uten arbeidserfaring, samt tradisjonelle klasseromsbaserte kurs (varighet ca. 5 måneder). For kvinner viser resultatene at deltakelse på *praksisplass* øker sannsynligheten for å starte på en utdanning med 1,5 prosentpoeng, mens deltakelse på *opplæringstiltak* har en skadelig effekt på sysselsetting for både menn, kvinner og ungdom i aldersgruppen 21–25 år. Resultatene viser også at praksisplass har en negativ effekt på sysselsetting blant ungdom i alderen 16–19



år: Deltakelse på slike tiltak reduserer sysselsettingssansynligheten med 6 prosentpoeng og har ingen effekt på overgang til utdanning.

En **norsk** studie av Lorentzen og Dahl (2005) evaluerer effekten av kompetansehevende kurs som er av lang varighet, for sosialhjelpsmottakere. Dessverre utgjør utvalget i denne studien ikke bare unge, men tiltakene har en høy – riktignok uspesifisert – andel unge deltakere. Evalueringen omfatter sekvensielt sammensatte tiltakskjeder, inkludert kortere perioder uten aktivitet. Forfatterne finner at arbeidstrening i offentlig og privat virksomhet, der unge mennesker med lavere utdanning ofte deltar, kun fører til maksimalt 22 (11 %) flere arbeidsdager årlig målt tre år senere for tiltaksgruppen sammenlignet med en matchet kontrollgruppe. Resultatet må ses i sammenheng med at tiltakskjeden innebærer deltakelse i opptil 18 måneder. Kvalifiseringstiltak ser ut til å ha bedre effekt, med en økning i sysselsetting på 47 dager etter tre år, og samtidig øker inntektene med om lag 35 000 kroner for deltakerne – det tilsvarer i underkant av 28 % og 33 %. Lengden på kjeder av oppgraderingsprogrammer er ikke spesifisert. Forfatterne rapporterer også effekten av oppgraderingsprogrammer i kombinasjon med påfølgende arbeidstrening eller lønnstilskudd. I den forbindelse må det nevnes at disse estimatene er innhentet på bakgrunn av betydelig lavere antall deltakere enn de ovennevnte og derfor er underlagt større usikkerhet. Resultatene viser at kombinasjonen av tiltak for noen kohorter er i stand til å skape betydelige økonomiske effekter: en dobling av antall dager sysselsatt for tiltaksgruppen sammenlignet med kontrollgruppen. Dessverre er kombinasjonsprogrammet svært langvarig (gjennomsnittlig varighet på to år), noe som gjør det tvilsomt om programmene er fordelaktige for samfunnet.

### **Kvalifiseringsprogrammet**

Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot sosialhjelpsmottakere eller personer som er i fare for å komme i en slik situasjon. Formålet er å bekjempe fattigdom ved å gi opplæring og arbeidstrening og annen støtte som er nødvendig for å komme i jobb eller en meningsfull aktivitet. Tett individuell oppfølging og veiledning er en viktig komponent i ordningen. Kvalifiseringsprogrammet er spesielt sjenerøst, sammenlignet med andre arbeidsmarkedstiltak: Man får en anstendig lønn og ferie, barnetillegg hvis man har ansvar for barn, og bostøtte dersom man trenger det. Støtten tilsvarer 2G og gis normalt for ett år om gangen i to år, men kan forlenges.

I 2007 ble Kvalifiseringsprogrammet (KP) introdusert i **Norge**. Studien av Markussen og Røed (2015) viser at de med høyest sannsynlighet for å delta på KP, er unge innvandrere med lav arbeidsinntekt og lav utdanning. I tillegg har de som regel ingen tilgang til (skattbare) trygdeoverføringer, men har mottatt relativt store mengder behovsprøvd sosialhjelp. Hovedfunnet i studien er at programmet har vært vellykket når det gjelder å hjelpe personer som har store problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Tre år etter

at programmet startet, anslår forfatterne at deltakelse i KP i gjennomsnitt øker sysselsettingen med om lag 20 prosentpoeng, alt annet likt. Mesteparten av den ekstra sysselsettingen kommer imidlertid i form av dårlig betalte og/eller svært kortvarige jobber/deltidsjobber, slik at avhengigheten av offentlige overføringer fortsatt er høy.

Det er få **norske** effektevalueringer av aktive arbeidsmarkedstiltak som bruker nyere data og tar for seg ungdom. En slik studie er von Simson (2012). Utgangspunktet for studien er unge NEETs som begynte i videregående opplæring i perioden 1996–2000, og som ikke fullførte innen fem år, som er den norske definisjonen av skolefravall. Hun undersøker veier til jobb og finner at vikarbyråene kan være et fordelaktig supplement til ordinære aktive arbeidsmarkedstiltak. Opplæringstiltak har en positiv effekt på sannsynligheten for å få jobb både under og etter tiltaket. Arbeidspraksis, derimot, som er det tiltaket ungdom flest deltar på, har negative effekter under tiltaket, og ingen positive effekter etter deltakelse.

Røed og Raaum (2006) bruker registerdata fra perioden 1989–2002 for å analysere hvilken effekt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak (alle sett under ett) har for overgangen til jobb for arbeidsledige i **Norge**. Røed og Raaum (2006) gjør separate analyser etter alder, kjønn og innvandrerbakgrunn. De konkluderer med at deltakelse på tiltak har bidratt til å redusere varigheten av ledighetsperioden, spesielt for enkeltgrupper av ledige som i utgangspunktet har størst vanskeligheter med å komme i jobb på ordinær måte, for eksempel ikke-vestlige innvandrere. Et viktig resultat er at den gjennomsnittlige umiddelbare ettertiltaks-effekten er positiv for alle grupper. Deltakelse på tiltak er imidlertid kostbart, i og med at sannsynligheten for å forlate ledighet til fordel for jobb synker mens tiltaket pågår (innlåsingseffekt). Denne på-tiltak-effekten varierer mellom og innenfor grupper, og særlig kvinner og unge menn er hardest rammet. Ettetiltaks-effektene øker med programvarighet for kvinner og unge menn, men de marginale effektene av å øke lengden på programmene er beskjedne. Det er verdt å merke seg at simuleringer viser at for unge menn oppveier innlåsingseffektene under deltakelse de gunstige effektene etterpå med hensyn til den totale varigheten av forløpet. Det er også verdt å merke seg at ettertiltaks-effektene ser ut til å være større jo bedre konjunkturforholdene er.

For **Sverige** studerer Larsson (2003) effektene av to arbeidsmarkedspolitiske programmer – ungdomspraksis og arbeidsmarkedsoplæring – rettet mot unge arbeidsløse (20–24 år) på begynnelsen av 1990-tallet. Det førstnevnte programmet hadde vanligvis en varighet på seks måneder, mens lengden på arbeidsmarkedsoplæringen kunne variere (maksimalt ett år). Hun finner at de

unge som deltok i et av disse programmene, hadde lavere inntekt sammenlignet med åpent arbeidsledige ungdommer ett år etter tiltaksstart. Deltakerne hadde også en lavere sannsynlighet for å være i jobb eller studier. To år etter tiltaksstart er de fleste effekter statistisk insignifikante.

Rinne et al. (2011) undersøker effekten av ulike typer opplæringstiltak i **Tyskland** i 2002. Studien skiller mellom tre typer opplæringstiltak:

- (1) Klasseromsbasert opplæring
- (2) Praktisk opplæring
- (3) Praktisk opplæring i bedrift

Alle i populasjonen er arbeidsledige, men Rinne et al. gjør separate analyser for blant annet unge under 25 år, og de følger personene i opptil to år etter at de har begynt på tiltak. Forfatterne finner en signifikant positiv effekt på sysselsetting og inntekt for alle opplæringstiltakene. De heterogene analysene indikerer at ungdom under 25 år har mest effekt av tiltakene som inneholder praktisk trening, mens eldre deltakere har mest nytte av de klasseromsbaserte tiltakene.

Hämäläinen og Ollikainen (2004) evaluerer tre typer arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge arbeidsledige i **Finland**. Blant tiltakene som evalueres, er arbeidspraksis og opplæringstiltak (arbeidsmarkedsopplæring og forberedende opplæring). Ungdommene deltar på tiltak i 1995/1996 og følges fram til 2000. Forfatterne finner at opplæringstiltakene har signifikant positive effekter to–tre år etter deltakelse. Effektene er målt både i sysselsettings sannsynlighet og i arbeidsinntekt. Sammenlignet med ikke-deltakere har deltakere i opplæringstiltak 6–8 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å være i jobb, og de har en gjennomsnittlig økning i arbeidsinntekt på ca. 1675 euro. Effekten avtar imidlertid på lengre sikt. Arbeidspraksis har ingen positive effekter, verken på jobbsannsynlighet eller på arbeidsinntekt. Tiltaksdeltakelse har ingen effekter på arbeidsledighet, utdanning eller tilbaketrekning fra arbeidsstyrken.

Hämäläinen og Tuomala (2007) undersøker videre effekten av arbeidsmarkedsopplæring for ungdom i alderen 16–25 år i **Finland**. De tar utgangspunkt i unge som blir ledige i 1998, og følger dem fram til 2002. De bruker matching for å lage gode sammenligningsgrupper av deltakere og ikke-deltakere. Resultatene viser at på kort sikt har deltakere lavere sannsynlighet for å komme i jobb sammenlignet med ikke-deltakere, noe som skyldes en innlåsingseffekt. Effekten blir derimot positiv etter fem måneder. De positive effektene er vedvarende, men avtar mot slutten av observasjonsperioden (etter ca. 43 måneder). Forfatterne undersøker også om tidspunktet for tiltaksdeltakelse, det vil si når i

ledighetsforløpet ungdommene deltar på opplæring, har noe å si for effekten. De finner at for aldersgruppen 15–19 år har opplæring mest effekt dersom deltakelse skjer etter tre måneder som arbeidsledig, mens for aldersgruppen 20–24 år er deltakelse mest effektivt etter seks måneders arbeidsledighet.

De Giorgi (2005) studerer effekten av NDYP i **Storbritannia** for unge menn, som representerer tre fjerdedeler av NDYP-deltakerne. De Giorgi bruker retten til å delta på NDYP som identifikasjonsstrategi innenfor et rammeverk av regresjon-diskontinuitet. Evalueringen viser en total effekt av NDYP-programmet på 4,6 prosentpoeng økt sysselsetting etter ett og et halvt år, sammenlignet med hva sysselsettingen ville ha vært dersom deltakerne ikke hadde deltatt i programmet. Evalueringen til Dorsett (2006), som bruker registerdata og matching til å estimere tiltakseffektene, reiser tvil om den kumulative effekten kan tilskrives kvalifiseringsprogrammet. Når det gjelder sysselsetting ett år eller mer etter deltakelse, ville unge menn ha klart seg 24 prosentpoeng bedre i forhold til hva deres sysselsetting ville ha vært hvis de i stedet for opplæring og praksis hadde hatt en subsidiert jobb. Derimot ville de ha klart seg nesten like bra dersom de hadde deltatt på tiltak i en offentlige arbeidsplass. Trusseffekten er ikke tatt hensyn til, ettersom forsøket kun omfatter unge mennesker som faktisk deltar i programmet, og ikke inkluderer ungdom som har rett til deltakelse, men som ikke deltar.

## Sysselsettingstiltak

Tilskuddsordninger som oppfordrer bedrifter til å integrere ungdom i arbeidsmarkedet, finnes i Nederland, Norge og Storbritannia. Og mens utgifter til offentlige sysselsettingstiltak og jobbskaping har falt, ser det ut til å ha vært økende interesse for bruk av lønnstilskudd. Dette har sammenheng med tidligere studier som viser at lønnstilskudd ser ut til å være mer effektive. Støtte til oppstart av egen bedrift kan være et nyttig verktøy for å skape arbeidsplasser for unge mennesker, og det kan bidra til en mer dynamisk utvikling av økonomien, spesielt i dårlige tider. Sverige har blant annet egne programmer for ungdom som vil skape sin egen virksomhet. Disse programmene inkluderer støtte til finansiering og råd og veiledning rundt entreprenørskap.<sup>26</sup>

Fire **norske** studier av lønnstilskudd kan nevnes. Tre av dem bruker dessverre eldre data. Studien av Pedersen (1998) ser nærmere på sosialhjelpsmottakere.

<sup>26</sup> EU og OECD utgir noen publikasjoner sammen. En av de inkluderer en serie kalt «Missing Entrepreneurs» som fokuserer på utvikling i entreprenørskap blant sårbare grupper (ungdom, kvinner, eldre, innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne). I tillegg inneholder publikasjonrekken en serie med korte policyrettede artikler med temaer som entreprenørskap blant eldre, unge entreprenører, bærekraftig selvstendig næringsvirksomhet og uformelt entreprenørskap.

Her undersøkes effekten av 6–10 måneders lønnstilskudd og praksisplasser for ungdom i alderen 18–24 år. Eksperimentet omfattet over 1000 unge mennesker og fant sted over en treårs-periode i utvalgte norske kommuner på begynnelsen av 1990-tallet, med oppfølging av samlet sysselsetting og arbeidsledighet i perioden 1992–1995. Resultatene viser at deltakerne i ettertid tilbragte mer tid i arbeid, men også mer tid i arbeidsledighet. Dette forklares ved at deltakelse førte til opptjening av dagpengerettigheter, noe som i senere tid har blitt endret. Samlet sett konkluderer studien med at eksperimentet bidro både til å fremme sysselsetting for sårbare unge mennesker og til å holde dem nærmere tilknyttet arbeidsmarkedet.

Ved hjelp av data fra tidlig på 1990-tallet sammenligner Hardoy (2003) virkningen av alle aktive arbeidsmarkedstiltak for ungdom i **Norge**. Uavhengig av hvilken metode som brukes, er den overordnede konklusjonen at lønnstilskudd er det eneste programmet som ser ut til å ha klart positive sysselsettingseffekter. I en annen studie (Hardoy 2005) analyseres effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak for ungdom ved bruk av matching. Lønnstilskudd i offentlig sektor er analysert sammen med midlertidig ansettelse i offentlig sektor. De samlede resultatene tyder på at deltakelse i disse sysselsettingstiltakene, i gjennomsnitt, øker sysselsettingssannsynligheten med nesten 1 prosentpoeng to år etter at programmet startet. Separate analyser etter kjønn og alder viser videre at den positive effekten kan tilskrives kvinner og ungdom i alderen 16–20 år. De hadde en økt sannsynlighet på mellom 2,5 og 4,8 prosentpoeng for å ha heltidsarbeid etter to år. For menn og 21–25-åringer påvirker ikke deltakelse sannsynligheten for heltidsarbeid i noen særlig grad. Det kan ikke utelukkes at de positive resultatene for kvinner og ungdom kan skyldes «cream skimming», dvs. utvelgelse av de personene som uansett ville gjort det best i arbeidsmarkedet.

Von Simson (2012) finner i sin studie av skole–jobb-overganger for **norsk** ungdom uten fullført videregående skole at lønnstilskudd har store positive effekter både på overgang til jobb og for stabiliteten på etterfølgende jobbforløp. Den siste norske studien vi vil trekke fram, er av Rønsen og Skardhamar (2009), som evaluerer effekten av alle norske aktiveringstiltak (under ett) rettet mot norske sosialhjelpsmottakere. Opplæring og lønnstilskudd utgjør de største tiltaksgruppene. De finner at tiltaksdeltakelse fører til marginalt lengre perioder med arbeidsledighet på kort sikt, men studien gir ikke informasjon om effekten av de enkelte delprogrammene.

Når det gjelder lønnstilskudd, har debatten i **Danmark** fokusert en del på potensielt negative fortrenningseffekter.<sup>27</sup> Risikoen med subsidiert sysselsetting

27 Se f.eks. [www.information.dk/295681](http://www.information.dk/295681)

er at bedriftene ansetter folk på lønnstilskudd som de ellers ville ha rekruttert på ordinære vilkår (dødvectstap), eventuelt at allerede ordinært ansatte blir sagt opp (substitusjon). Nielsen Arendt og Rotger (2010) undersøker effekten av å ansette nye arbeidere på lønnstilskudd i små private foretak i Danmark i 2006, men de finner ingen støtte for hypotesen om dødvectstap eller substitusjonseffekter. Denne analysen er imidlertid ikke spesielt rettet mot unge mennesker, og den er utført i en periode med historisk gode konjunkturer og inkluderer ikke subsidiert sysselsetting i offentlig sektor. Rosholm og Svarer (2011) finner at det har positive effekter å gi private lønnstilskudd for unge, men at effektene er vesentlig større for personer over 30 år.

Caliendo et al. (2011) evaluerer effekten av en rekke arbeidsmarkedstiltak for ungdommer på 2000-tallet i **Tyskland**. De finner at lønnstilskuddsordninger er det som har størst effekt på sannsynligheten for sysselsetting av arbeidsledig ungdom: Ungdom som deltar på lønnstilskuddstiltak, har 10–20 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å være i jobb over en periode på fire år.

Caliendo og Künn (2011) undersøker hvilken effekt støtte til oppstart av egen bedrift har for arbeidsledige i **Tyskland**. Studien skiller mellom to typer støtte til arbeidsledige gründere: en ordning som gir relativt høy støtte til oppstart de første seks månedene, og en annen ordning som gir et lavere månedlig beløp i opptil tre år. Målgruppen er arbeidsledige, men studien gjør underanalyser for ulike grupper, blant annet unge under 30 år. Analysen tar utgangspunkt i alle nye mottakere av oppstartssubsidium i 2003, og deltakerne følges i opptil fem år. Resultatene tyder på at begge typer støtte til oppstart av egen bedrift har positive effekter på sannsynligheten for å være sysselsatt, sannsynlighet for ikke å være arbeidsledig, arbeidsinntekt og total inntekt på både kort og lang sikt. Unge under 30 år ser imidlertid ut til å ha størst utbytte av ordningen som gir høy støtte i en overgangsperiode, mens eldre ser ut til å ha størst effekt av den mer langvarige støtteordningen.

I 2005 ble det innført en reform i **Tyskland** som la vekt på aktivering av velferdsmottakere. En viktig del av denne reformen var innføringen av såkalte «1 euro-jobber». Dette var midlertidige jobber, ofte deltid, i offentlig og frivillig sektor som hovedsakelig ble tilbudt til velferdsmottakere. Deltakerne i «1 euro-jobbene» mottok ikke lønn, men beholdt trygden sin og fikk i tillegg 1–2 euro per time arbeid (derav navnet «1 euro-jobb»). Hohmeyer og Wolff (2012) evaluerer effekten av slike «1 euro-jobber» for velferdsmottakere i Tyskland i 2005. Analyseutvalget er velferdsmottakere, men de gjør egne underanalyser for ungdom under 25 år. Studien konkluderer med at «1 euro-jobber» har små eller ingen positive effekter på sysselsetting i gjennomsnitt. Ungdom under 25 år har

negative effekter av deltakelse: De har spesielt høye innlåsingseffekter, og ingen eller negative effekter på sysselsetting på lang sikt.

Hohmeyer og Wolff (2012) evaluerer effekten av 1 euro-jobber i **Tyskland** i 2005, rett etter innføringen av reformen. Huber et al. (2011) går videre og undersøker effekten av velferdsreformen i 2007, etter at den har vært virksom noen år. I tillegg til å se på 1 euro-jobber ser Huber et al. (2011) også på to typer opplæringstiltak: ett kortvarig tiltak som fokuserer på jobbsøkeassistanse, data-kurs osv., og et mer langvarig kurs, som dreier seg om yrkesrettet opplæring, ofte i bedrift. Som Hohmeyer og Wolff (2012) finner studien at 1 euro-jobber ikke har noen signifikante effekter på sysselsetting eller framtidig velferds-mottak. Derimot finner de at kort og lang opplæring har positive signifikante effekter for ungdom i alderen 15–24 år.

Caliendo et al. (2005) undersøker hvilken effekt jobbskaping hadde for arbeidsledige i **Tyskland** på begynnelsen av 2000-tallet. Målgruppen for disse programmene var spesielt langtidsledige og andre grupper med spesielle problemer, men unge under 25 år skilles ut i egne underanalyser. Studien konkluderer med at jobbskaping generelt ikke har noen positive effekter på sysselsetting. På kort sikt er det sterke innlåsingseffekter, og på lengre sikt har de fleste grupper fortsatt negativ eller ingen effekt av deltakelse på slike tiltak. Unge skiller seg ikke ut fra hovedresultatene. Samme resultat finner også Caliendo et al. (2011) i sin analyse for ungdom spesielt. Jobbskaping har negativ effekt for ungdoms sysselsettingssannsynlighet både på kort og på lang sikt.

I **Finland** finner Hämäläinen og Ollikainen (2004) at lønnstilskudd har signifikant positive effekter på jobbsannsynlighet og arbeidsinntekt for unge arbeidsledige i alderen 16–30 år. Perioden under betraktning er 1995/1996, og ungdommene følges i opptil fem år etter at de har deltatt i tiltak. Sammenlignet med andre tiltak som tilbys unge (arbeidspraksis og opplæring), er lønnstilskudd det eneste tiltaket som har persistent positive effekter på lang sikt.

Det er tre studier fra **Storbritannia** som omhandler lønnstilskudd som en del av New Deal for Young People (NDYP). Den ene studien er den tidligere nevnte de Giorgi (2005), som finner en positiv effekt av programmet som helhet i form av 4,6 prosentpoeng høyere sysselsetting. Dorsett (2006) studerer hvilken effekt en periode med subsidiert sysselsetting på inntil seks måneder har for ungdom som allerede har vært ledige i seks måneder. Effekten av lønnstilskudd er målt relativt til de andre tiltakene i NDYP. Han finner at lønnstilskudd har større effekter på arbeidsledighet enn utdanning og offentlig jobbskaping. Et bemerkelsesverdig resultat er at ikke bare har lønnstilskudd gode effekter sammenlignet med de

andre tiltakene; deltakere på de andre tiltakene ville ha kommet bedre ut dersom de deltok på lønnstilskudd i stedet for på annen tiltaksdeltakelse. Evalueringen i Blundell et al. (2004) kommer til samme konklusjon om effektiviteten av lønnstilskudd. Resultatene fra en NDYP pilotstudie som er nevnt i Blundell et al. (2004), omtaler mulige problemer knyttet til substitusjonseffekter.

Offentlig jobbskaping kan forveksles med lønnstilskudd, men til forskjell fra lønnstilskudd får deltakerne ingen lønn fra arbeidsgiver, og avtalen er ikke fornybar. Dette er midlertidige stillinger som skal gi arbeidstrening og erfaring for å knytte sårbare unge mennesker nærmere arbeidsmarkedet. Disse midlertidige jobbene finnes i private frivillige organisasjoner eller som spesielle kommunale ansettelsesordninger. Målgruppen er spesielt utsatt ungdom som har lang arbeidsledighetserfaring og/eller lave ferdigheter, eller som har sosiale problemer / rusproblemer, og som det er vanskelig å plassere i andre ordninger. I **Storbritannia** finner de Giorgi (2005), som tidligere nevnt, at menn har en positiv effekt av New Deal for Young People som helhet. Dette skyldes det positive bidraget fra lønnstilskudd og arbeidstrening. I tillegg til disse to ordningene består også aktiveringen av arbeidsplasser i frivillig sektor og såkalte miljøjobber i statlig sektor (Environmental Task Force). Man skulle forvente negativ seleksjon av mennesker som begynner i slike miljøjobber (for eksempel at de er mindre motivert), fordi miljøjobber blir brukt som en «siste utvei» for unge som ikke kan tilbys noe annet. Evalueringen av tiltakets relative effektivitet i Dorsett (2006) bekrefter en negativ seleksjon. Han finner at disse miljøjobbene fungerer relativt dårlig som en del av NDYP, mens de frivillige jobbene ser ut til å fungere litt bedre. Han beregner at dersom deltakerne i frivillig sektor hadde fått subsidierte arbeidsplasser i stedet, ville sysselsettingen vært 22–28 prosentpoeng høyere enn den faktisk var. Deltakere i miljøjobbene, derimot, ville bare ha klart seg mellom 2 og 6 prosentpoeng bedre enn de faktisk gjorde, hvis de i stedet for miljøjobbene hadde deltatt i et kvalifiseringstiltak eller hadde hatt en midlertidig jobb i frivillig sektor. De med jobber i frivillig sektor ville imidlertid ha klart seg mellom 1 og 6 prosentpoeng verre hvis de hadde gått på et opplæringstiltak eller hadde hatt en miljøjobb.

### **Sysselsettingsprogrammer for vanskeligstilt ungdom og utsatte grupper**

I Tyskland, Nederland, Norge og Sverige finnes det spesielle arbeidsmarkedstiltak for vanskeligstilt ungdom og dem som faller ut av utdanningssystemet uten fullført videregående opplæring. Disse tiltakene inkluderer blant annet støtte til utdanning, yrkesopplæring og sosial integrasjon, arbeidserfaring osv.



Et eksempel er programmet «Unga» i Sverige, rettet mot unge mennesker som ikke er registrert hos arbeidsformidlingen, og som nås via nettverksgrupper og distribusjon av informasjon ved hjelp av flyers osv. En studie av Engdahl og Forslund (2015) understreker at ungdom i Sverige generelt ikke har særlige problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet, men at visse grupper er betydelig mer sårbare enn andre. De hevder derfor at arbeidsmarkedstiltak rettet mot ungdom generelt bør bestå av generell støtte og hjelp til å søke jobb, for eksempel i form av å skrive søknader, lage CV og opplæring i å bruke ulike søkemotorer. Mer dyptgående og ressurskrevende tiltak bør i stedet rettes inn mot de gruppene som er mest sårbare. Dette vil kunne gjelde for Norge og flere av de andre landene i studien vår.

Van Elk et al. (2013) evaluerer et spesialprogram for vanskeligstilt ungdom i **Nederland** i perioden 2009–2010. Målgruppen var ungdom mellom 16 og 23 år som ikke hadde fullført videregående opplæring, og som hadde problemer på flere områder (arbeid, helse, bolig osv.). Programmet kombinerte flere ulike tiltak, som yrkesrettede utdanningstiltak, arbeidsrettede tiltak som småjobber og internships og helsetiltak i form av psykologhjelp. I tillegg ble ungdommene fulgt tett opp av en personlig coach. Gjennomsnittlig varighet på programmet var 10 måneder, men både innhold og lengde ble tilpasset hver enkelt ungdom. For å fastslå en kausal effekt av programmet benytter forfatterne seg av at dato for når man oppsøkte arbeidskontoret, skulle bestemme hvorvidt man fikk delta eller ikke. Det var likevel et problem at saksbehandlere i mange tilfeller ikke forholdt seg til datoregelen, samt at over halvparten av de som fikk plass, likevel ikke deltok i programmet. For å kontrollere for dette instrumenterer forfatterne tildeling av plass med dato for konsultasjon. Det betyr at det ikke er effekten av selve deltakelsen som måles, men effekten av tildeling av plass. Resultatene viser at muligheten til å delta i programmet ikke ser ut til å påvirke sannsynligheten for å være i jobb eller utdanning på mellomlang sikt (2–3 år etter tildeling av plass). Derimot finner forfatterne små, men signifikante, positive effekter på kriminalitetsraten, altså at tildeling av plass fører til økt kriminalitet. Effekten er størst for ungdom som allerede har begått kriminelle handlinger. Forfatterne antar at den positive effekten på kriminalitet skyldes peer-effekter: en gruppering av marginal ungdom som påvirker hverandre negativt.

Ehlert et al. (2012) undersøker effekten av et tysk pilotprogram rettet mot utsatt ungdom i **Tyskland**. Målgruppen var ungdom uten fullført ungdomsskole, eller som manglet yrkeskompetanse eller arbeidserfaring. Programmet kombinerte individuell veiledning og klasseromsundervisning med arbeidserfaring formidlet gjennom vikarbyråer. Utvelgelsen av ungdommene skjedde ved at de først ble

valgt ut av det lokale arbeidskontoret og deretter evaluert av vikarbyrået og satt ut i jobben som vikar. Pilotprogrammet ble implementert i utvalgte byer i Tyskland der ungdomsledigheten var spesielt høy (minst 14 %) i perioden 2007–2009. For å evaluere effekten av pilotprogrammet utnytter forfatterne et ex post kvasi-eksperiment. Etter at deltakerne var valgt ut, henvendte forskerne seg til saksbehandlerne på arbeidskontorene og ba dem om å peke ut ungdommer som oppfylte kravene til deltakelse i programmet, men som ikke fikk plass på grunn av kapasitetsproblemer. Resultatene tyder på en klar positiv effekt på jobbsannsynligheten på kort sikt (seks måneder), men denne effekten forsvinner på lengre sikt (18 måneder). Den positive effekten drives av ungdom som deltok minst seks måneder i programmet, noe som tyder på at de midlertidige jobbene må ha en viss varighet for å være effektive. En tredjedel av de ungdommene som er i jobb etter endt deltakelse, finner arbeid utenfor vikarbyrået, 20 % får seg jobb i et annet vikarbyrå, og nærmere halvparten fortsetter å jobbe i samme vikarbyrå.

Pedersen (1998) studerer hvilken effekt deltakelse i arbeidstrening har for **norske** rusavhengige på begynnelsen av 1990-tallet. Han rapporterer resultater fra et treårig prøveprosjekt for norske sosialhjelpsmottakere under 35 år, i form av to forskjellige programmer som ble iverksatt i forskjellige kommuner. Resultatene viser at deltakerne i oppfølgingsperioden i større grad er i arbeidsstyrken enn ikke-deltakere. Det er relativt flere som er i ordinært arbeid, men funnene reflekterer også at deltakerne benyttet seg av opptjente dagpengerettigheter. (Tiltaksdeltakelse gav tidligere rett til dagpenger; dette er nå fjernet.)

Hardoy og Zhang (2013) har gjort en analyse av tiltak innrettet mot innvandrere i **Norge** som dekker perioden 1993–2011 med ulike konjunkturer. Forløpsanalysen kontrollerer for både observerbare og uobserverbare kjennetegn ved individene, og det måles både innlåsingeffekter og ettertiltaks-effekter på fire ulike overganger (jobb, utdanning, trygd og utenfor arbeidsstyrken). Resultatene viser at å delta på AMO og lønnstilskudd har positiv effekt på senere jobbsannsynlighet for ikke-vestlige innvandrere. De finner ingen positive sysselsettings-effekter av å delta på tiltaket Arbeidspraksis. Studien indikerer at aktive arbeidsmarkedstiltak har en positiv virkning på innvandrerungdom under 25 år: Deltakelse øker utsiktene for sysselsetting og reduserer sannsynligheten for velferdsavhengighet. Studien finner ingen effekt på overgang til utdanning.

Høeberg et al. (2011) evaluerer effekten av «Unge – godt i gang»-forsøket, utført for sosialhjelps- og dagpengemottakere under 30 år i **Danmark** i perioden november 2009 til desember 2010. Analysen er oppdatert av Maibom et al. (2014). I alt 14 jobbsentre deltok i studien. Eksperimentet bestod av en

kombinasjon av forsterket samtaleinnsats, tidlig aktivering, økt bruk av utdannings- og næringsrettede tilbud og økt bruk av mentorer. Det overordnede målet med studien var å undersøke om unge arbeidsledige gjennom målrettet, intensiv og aktiv innsats fikk bedre utdannings- og sysselsettingsutfall enn de ville ha gjort uten denne innsatsen. For unge mennesker uten utdanning fant studien at deltakerne hadde lavere sannsynlighet for sysselsetting senere enn kontrollgruppen. Resultatene fra evalueringen viste imidlertid at for unge mennesker på kontanthjelp, med kvalifikasjoner, var det en liten positiv effekt på sysselsettingsomfanget.

Nivorozhkin og Wolff (2012) ser på innføringen av en velferdsreform i **Tyskland** i januar 2005. Arbeidsledig ungdom under 25 år ble spesielt prioritert i reformen, med rett til aktiveringstilbud (jobb, tiltak eller annen type aktivering) innen tre måneder. Sosialhjelp og inntektsbasert arbeidsledighetsstrygd ble erstattet med en flat arbeidsledighetsstønad, noe som førte til at sosialhjelpsmottakere i gjennomsnitt kom bedre ut og vanlig arbeidsledige kom dårligere ut. Det ble også innført både en aktiveringsplikt og sanksjoner i form av reduserte trygdeutbetalinger ved manglende deltakelse i aktivering. Analysen konsentrerer seg om arbeidsledig ungdom i alderen 15–24 år som registrerte seg som arbeidsledige i perioden oktober 2005–januar 2006, og de følges fram til 2009. Resultatene tyder på at reformen ikke har vært spesielt vellykket med tanke på å få unge i jobb. Forfatterne finner ingen effekter på antall dager sysselsatt verken på kort eller lang sikt, og ingen eller negative effekter på lønnsinntekt. Det ser også ut til å være ingen eller svakt positive effekter på mottak av arbeidsledighetsstrygd.

Hägglund (2009) evaluerer effekten av ulike pilotprosjekter som har handlet om intensivert innsats for spesielt utsatte grupper med arbeidsledige i ulike deler av **Sverige** i 2004. Innsatsen inkluderte ulike former for jobbsøkeraktiviteter, som CV-skriving, øve på intervju situasjoner osv., personlig veiledning, kontroll av søkeatferd samt oppsøkende arbeid mot arbeidsgivere. Pilotprosjektene ble utført som et eksperiment, der deltakere ble valgt ut ved hjelp av loddtrekning fra målgruppen. De som ikke ble trukket ut, fikk i stedet ta del i arbeidsformidlingens ordinære service for arbeidssøkere. For dem som ble trukket ut, var deltakelse obligatorisk, og de som nektet å ta del i innsatsen, møtte sanksjoner i form av redusert eller inndratt ledighetsstrygd (25 % reduksjon første åtte uker, deretter 50 % ytterligere åtte uker, for så å inndras helt). Unge mellom 18 og 24 år var en av målgruppene i prosjektet, blant annet utgjorde de nærmest alle deltakerne i et av prosjektene (i Skellefteå), i tillegg til langtidsledige og lavt utdannede. Resultatene tyder på at prosjektet hadde positive effekter på inntekt og sysselsetting samt lengde på arbeidsledighetsperioden, men effektene er små

og i mange tilfeller ikke signifikante. Ungdomsprosjektet i Skellefteå viser derimot store positive effekter på sysselsettings sannsynlighet og arbeidsinntekt, mens ser vi på ungdom 18–24 år under ett for alle prosjektene, ser ungdom ut til å ha mindre utbytte av den intensiverte innsatsen enn eldre. En av årsakene kan være at ungdom allerede var en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken, slik at forskjellen mellom deltakere og ikke-deltakere ble mindre enn for den øvrige befolkningen.

Dahlberg et al. (2009) undersøker hvilken effekt aktiveringsplikt har for sosialhjelpsmottakere i Stockholm i **Sverige**. Studien ser ikke spesielt på ungdom, men gjør underanalyser for ulike grupper av sosialhjelpsmottakere, der blant annet unge mellom 18 og 25 år skilles ut som en egen gruppe. Aktiveringsplikten innebar at sosialhjelpsmottakere måtte tilbringe minst tre timer hver dag på arbeidskontoret for å søke jobber. Ulike bydeler i Stockholm innførte aktiveringsplikten til ulike tidspunkter, og studien sammenligner endring før og etter innføring av aktiveringsplikt mellom bydeler som har aktiveringsplikt, med bydeler som (ennå) ikke har innført slik plikt. Forfatterne finner at aktiveringsplikten i gjennomsnitt har en positiv effekt på sysselsettings sannsynligheten og en negativ effekt på mottak av sosialhjelp på kort sikt, men at effekten er klart størst for unge i alderen 18–25 år og ikke-vestlige innvandrere.

# 6 Meta-analyse

## 6.1 Innledning

Det har etter hvert kommet en omfattende litteratur som studerer effekter av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Litteraturen er vanskelig å sammenfatte og tolke, ettersom ulike studier fokuserer på ulike utfallsmål med ulike metoder, og ofte også med helt ulike (implisitte eller eksplisitte) kontrollgrupper. De estimerte effektene varierer systematisk med både tiltakstype, tiltakenes målgruppe og økonomiske rammebetingelser (konjunkturer), og ikke minst med selve evalueringsmetoden.

Meta-analyse er en metode for å sammenstille eller sammenligne resultater fra flere empiriske undersøkelser for å gi et oppsummerende bilde av forskningen. Metoden gjør det mulig å identifisere faktorer som er forbundet med henholdsvis positive og negative resultater, slik at det blir lettere å se hva variasjon i funn mellom undersøkelser skyldes. Ved å sette sammen tidligere evalueringsstudier i en syntetisk database og etablere en felles måleenhet for resultatene kan man benytte standard regresjonsteknikker for å analysere ulike faktors bidrag til de estimerte resultatene.

Meta-analyse blir mye brukt i medisinske og biologiske studier, der studiene som regel består av kontrollerte eksperimenter/forsøk, men der hver enkelt studie ofte har få observasjoner og dertil liten empirisk utsagnskraft. Metoden er også etter hvert blitt brukt til å samle informasjon på tvers av studier innen samfunnsforskningen, for eksempel til å studere effekter av minstelønninger (Card og Krueger 1995; Boockmann 2010) og tiltak for å øke elevprestasjoner (Cohen 1981; Hyde et al. 1990). Motivasjonen for meta-analyse er i utgangspunktet at det ofte er kostbart med eksperimenter, og at antall observasjoner i enhver enkelt studie er svært begrenset. Ved å sette sammen flere sammenlignbare studier til et større datagrunnlag, kan man få tydeligere, mer robuste og mer statistisk signifikante resultater enn man kan få fra hver enkelt studie. For en innføring i meta-analyse, se f.eks. Stanley og Doucouliagos (2012). Kluve (2010) gir en omtale av bruk av meta-analyse i økonomisk forskning.

En viktig konklusjon i en fersk meta-analyse av effekter av arbeidsmarkedstiltak som dekker over 200 studier (Card et al. 2015), er at insentivprogrammer i privat sektor, slik som lønnstilskudd og hjelp til jobbsøking, vanligvis er forbundet med positive effekter. Opplæring (både i klasserom og jobbtrening) og offentlige sysselsettingsprogrammer har i gjennomsnitt en negativ virkning på sysselsettingen. Både Card et al. (2015) og Kluve (2010) skiller ut programmer som er rettet mot ungdom spesielt, og konkluderer med at ungdom er en særlig vanskelig målgruppe å hjelpe. Meta-analysen til Greenberg et al. (2003), basert på amerikanske data fram til slutten av 1990-tallet, kommer til lignende konklusjoner. Puerto (2007) fokuserer kun på ungdom og dekker studier fra hele verden. Også denne studien kommer fram til at arbeidsmarkedstiltak for ungdom har små eller ingen effekter.

Det er flere utfordringer som oppstår når man vil bruke meta-analyse for å evaluere tiltak for ungdom på tvers av land. Dette skyldes først og fremst at type tiltak rettet mot ungdom varierer veldig på tvers av land, selv om de tilsynelatende har likelydende navn. Målsettinger og tiltaksgrupper kan også være forskjellige. Meta-analyser på dette området må derfor i noen grad basere seg på grovere kategorisering av tiltak/programmer, og man må akseptere en del kompromisser for at forskjellige studier fra forskjellige land skal kunne sammenlignes. Dessuten vil tiltak som evalueres i ulike studier, være gjennomført på ulike måter og under ulike omstendigheter, for eksempel på grunn av strukturelle samfunnsforhold og konjunkturer. Det kreves også ofte stor innsats å sette seg inn i og forstå hver enkelte studie og å «oversette» resultatene til sammenlignbare størrelser.

Målet med denne meta-analysen er å gjennomgå den senere tids evalueringsstudier av ungdomspolitikkk i utvalgte land i Norden og EU. Hensikten er å besvare følgende spørsmål:

- Har ulike tiltak/programmer som er rettet mot utsatt og vanskeligstilt ungdom, ønsket effekt?
- Hvilke faktorer kan påvirke de estimerte effektene av de ulike ungdomsprogrammene (for eksempel makroøkonomiske forhold, institusjonelle forskjeller, ulike metoder for evaluering)?

Vi har valgt studier som handler om evaluering av ungdomspolitikkk (hovedsakelig tiltak/programmer som hjelper arbeidsledig ungdom med å komme ut av ledighet). Vi har benyttet ulike søkekilder, herunder nasjonale tidsskrift,

bibliotek-databaser, IDEAS<sup>28</sup> og søketjenester på internett (Google). Hovedkriteriet for at studier skal kunne inngå i vår meta-analyse-database, er at de må evaluere ett eller flere tiltak/programmer som er rettet mot arbeidsledig eller vanskeligstilt ungdom under 30 år. Vi inkluderer studier som er publisert i perioden fra 2000 og framover, og det sentrale er kvantitative studier som har som mål å avdekke årsakssammenhenger. Vi krever ikke at studiene er publisert i anerkjente fagtidsskrifter. Studiene kan være rapporter, arbeidsnotater («working papers»), egne memo-serier fra forskningsinstitutter, EUs / Nordisk ministerråds publikasjoner, osv. Vi krever heller ikke at arbeidene skal være skrevet på engelsk, men inkluderer studier skrevet på eget språk. Innenfor dette prosjektet har det ikke vært tid til å kvalitetssikre alle de inkluderte studiene. Det betyr at vi tar resultatene fra hver enkelt studie som gitt. Totalt er det 44 studier fra seks land som er inkludert i vår database (Finland, Sverige, Norge, Danmark, Tyskland og Storbritannia). Rapporten inkluderer en egen referanse-liste for artiklene som er i databasen.

## 6.2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

I analysen definerer vi seks kategorier av programmer som er rettet mot ungdom:

1. *Opplæring* (AMO) inkluderer klasseromsundervisning, yrkesopplæring og andre opplæringsprogrammer i regi av arbeidskontorer. Dette inkluderer ikke on-the-job-training, dvs. opplæring gitt under praksistiltak.
2. *Arbeidspraksis* er en gruppe av programmer som gir ungdom arbeids-erfaring, praksisopplevelser osv. Det inkluderer også opplæring gitt under praksisperiode (on-the-job-training).
3. *Lønnstilskudd* omfatter programmer som gir lønnstilskudd til bedrifter for å ansette arbeidsledig ungdom. Dette gjelder først og fremst bedrifter i privat sektor.
4. *Sysselsettingstiltak* er tiltak rettet mot vanskeligstilte. Det gir praksis/ jobbmulighet i offentlig sektor, ofte i en skjermet bedrift.
5. *Andre programmer* inkluderer desentralisering av tiltakstilbud («Outsourcing av employment services» til private tilbydere) og oppstartssubsidiering for selvstendig næringsdrivende.

---

28 <https://ideas.repec.org/>

6. *Forsterket aktivering* omfatter blant annet overvåking av søkeaktivitet, mentoring/veiledning og tett oppfølging, men også bruk av «trusler» og sanksjoner. Denne kategorien inkluderer også ungdomsgarantien, siden den er ment å gi tidlig innsats for å bekjempe ungdomsledighet, hindre marginalisering og redusere andelen NEETs.

Mange studier har ulike mål på hva som er suksess for programmet, eller de evaluerer ulike utfall av programmet. Noen fokuserer på jobbsannsynligheter eller ser på arbeidsinntekt etter programdeltakelse som suksessmål. Noen ser på effekten på redusert velferdsavhengighet, mens andre ser på overganger til ordinær utdanning. Ulike utfall gir altså ulike programeffekter. For å veie opp for dette mangfoldet definerer vi variabelen «utfall», som indikerer hvilke utfallsmål som er brukt for å evaluere programmets effekt. Utfallsmålet tar verdier som fanger opp hvorvidt programmet kan sies å ha vært vellykket i henhold til det valgte suksesskriteriet. Det vil si at hvis et program øker sysselsettingssannsynligheten, arbeidsinntekten eller sannsynligheten for videre utdanning, så anses programmet for å ha positive effekter. Det samme gjelder dersom programmet fører til redusert sannsynlighet for at deltakerne mottar trygd, eller redusert arbeidsledighet.

Vi skiller også mellom *kortsiktige* og *langsiktige* effekter. Hvis den evaluerte effekten varer i inntil 12 måneder etter at programmet er avsluttet, eller effekten kun er evaluert over en periode på inntil 12 måneder etter at programmet er avsluttet, definerer vi effekten som kortsiktig. Når evalueringen går utover 12 måneder etter at programmet er avsluttet, definerer vi effekten som langsiktig.

Videre definerer vi variabelen «metode» for å klassifisere hvilken økonometrisk metode som brukes i evalueringen. Den mest brukte metoden er *matching*. Denne metoden består i å lage en sammenligningsgruppe av ikke-deltakere som er «likest mulig» gruppen tiltaksdeltakere, slik at forskjeller i utfall i størst mulig grad kan tilskrives selve tiltaket. I denne tiltakskategorien inkluderer vi også studier som bruker en kombinasjon av matching og forskjell-i-forskjeller («Difference-in-differences»). En annen kategori er studier som primært baserer seg på metoden *forskjell-i-forskjeller*. Denne metoden går ut på å studere *endringer* i utfallene til en gruppe som utsettes for tiltak, sammenlignet med den tilsvarende endringen for en gruppe som ikke utsettes for tiltak. I denne kategorien inkluderer vi også studier basert på såkalt «Regression discontinuity». Denne metoden sammenligner utfall for grupper som henholdsvis omfattes og ikke omfattes av et tiltak pga. en liten forskjell i et individuelt kjennetegn (for eksempel alder). Videre har vi en kategori for *forløpsanalyse* («timing-of-events») og en for *randomiserte forsøk* («randomised control trials»). Til sist har vi en



restkategori med *andre metoder* som inkluderer lineær regresjon (minste kvadraters metode) og strukturelle modeller.

Fordi det er så mange forskjellige ulike mål på effekter i de innsamlede studiene, er det viktig å finne en felles måleenhet og en felles statistisk metode til å analysere effektene av tiltak på tvers av studier. Vi følger metodene i Card, Kluve og Weber (2010), Kluve (2010) og Card, Kluve og Weber (2015), og bruker en såkalt ordnet probit-regresjon. Den avhengige variabelen i analysen vår er selve effektene av de ulike programmene. For å forenkle sammenligningen av effekter på tvers av studier, sier vi at tiltakene enten kan ha positiv, negativ eller ingen (ikke-signifikant) effekt. For en nærmere beskrivelse av metoden vi benytter, se Kluve (2010).

De innsamlede studiene evaluerer tiltak som fant sted fra begynnelsen av 1990-tallet til 2013. Vi har dermed en relativt lang periode. I utgangspunktet ønsket vi å dele studiene inn etter periode, men det viser seg at mange studier strekker seg så langt som over en tiårsperiode, og mange studier overlapper mellom tidsperioder. Vi forenkler derfor tidspunktet for studiene og lager en dummy-variabel som beskriver om den studerte tidsperioden er før eller fra og med 2004 (*f.o.m. 2004*). Året er valgt fordi det deler utvalget omtrent i to. Denne variabelen skal fange opp forskjellen mellom nyere og eldre evalueringsstudier.

De institusjonelle og makroøkonomiske variablene vi inkluderer, er målt som et gjennomsnitt over perioden tiltakene ble gjennomført (pluss utfallsperioden) i de aktuelle landene. For å fange opp makroøkonomiske forhold bruker vi et gjennomsnitt av *ungdomsledigheten* (i prosent). I tillegg bruker vi tre variabler for å karakterisere institusjonelle forskjeller mellom land<sup>29</sup>:

- 1) Indekser for *strenghet av stillingsvern på individnivå*
- 2) *Strenghet i regulering av midlertidig ansettelse*<sup>30</sup>
- 3) *Totale offentlige utgifter på arbeidsmarkedstiltak* (Active Labour Market Policies, ALMP) som andel av BNP (i prosent)<sup>31</sup>

Vi definerer en observasjon (et datapunkt) i meta-databasen som en unik kombinasjon av program, metode, effektmål, land og om det er en kortsiktig/langsiktig effekt. Én studie kan dermed bidra med flere datapunkter. I estimeringen tar vi hensyn til at observasjoner som er hentet fra samme studie, ikke kan oppfattes som helt uavhengige av hverandre (dvs. vi «clustrer» på studie).

29 For studier som evaluerer tiltak som finner sted over flere år, tar vi gjennomsnittet av verdiene over disse årene.

30 Disse dataene er hentet fra OECD-databasen.

31 For Storbritannia mangler vi tall for 1995–1997. Vi bruker tall for 1998 som proxy for 1995–1997. Disse er hentet fra Eurostat-databasen.

Noen studier evaluerer tiltak for ulike grupper av ungdom, f.eks. ved at de analyserer tiltakseffekter separat for *menn* og *kvinner*, for dem med *nedsatt arbeidsevne*, for dem som mottar *arbeidsledighetsstønad/dagpenger*, eller *sosialhjelp*. Vi definerer dummy-variabler for å indikere at evalueringen er gjort for bestemte undergrupper. Vi er da opptatt av å undersøke om det å analysere bestemte undergrupper gir opphav til mer positive eller negative effekter enn analyser på hele populasjonen.

**Tabell 6: Beskrivende statistikk av alle studiene etter land**

	Norge	Danmark	Finland	Sverige	Tyskland	UK
<b>Totalt antall observasjoner</b>	72	39	30	46	217	21
<b>Evaluerte effekter av programmer</b>						
Negative	18	5	9	11	60	6
Ikke signifikante	39	15	4	28	87	2
Positive	15	19	17	7	70	13
<b>Programmer</b>						
Opplæring	23	1	12	6	46	3
Andre programmer					26	
Lønnskudd	21		8	8	12	6
Arbeidspraksis	23	3	8	9	60	
Syssettingstiltak					54	6
Forsterket aktivering	5	35	2	23	19	6
<b>Metoder</b>						
Forskjell-i-forskjeller	3		1	13	14	8
Forløpsanalyse	9	5	1		1	1
Matching	24	9	28	21	202	12
Randomiserte forsøk		25		12		
Andre metoder	36					
<b>Effektperiode</b>						
Kortsiktig effekt	24	30	16	23	99	13
Langsiktig effekt	48	9	14	23	118	8
<b>Utfallsmål</b>						
Arbeidsinntekt	1	1	6	11	17	2
Jobbmulighet	43	18	12	17	111	9
Arbeidsledighet	12	3	6	11	24	9
Velferdsmottak	4	7		3	41	1
Utdanning	12	10	6	4	24	

	Norge	Danmark	Finland	Sverige	Tyskland	UK
<b>Separat etter kjønn</b>						
Alle	30	20	30	43	56	13
Kvinner	21	9			73	2
Menn	21	10		3	88	6
<b>Separat for trygdemottakere</b>						
Ikke separat for trygdemottakere	72	30	30	37	84	
Med dagpenger		2		6	6	21
Med sosialhjelp, annen trygd		7		3	127	
<b>Separat for dem med nedsatt arbeidsevne</b>						
Nei	69	30	30	38	207	21
Ja	3	9		8	10	
<b>Evalueringsperiode</b>						
Før 2004	72	5	28	41	82	21
F.o.m. 2004		34	2	5	135	
<b>Ungdomsledighetsrate</b>						
	8.53	7.37	16.04	7.70	7.49	7.28
<b>Strenghet av stillingsvern</b>						
	2.30	2.13	2.37	2.67	2.70	1.16
<b>Strenghet av regulering om midlertidig tilsettelse</b>						
	3.09	1.40	1.44	1.49	1.21	0.44
<b>Offentlig utgift på tiltak som andel i BNP</b>						
	2.12	3.51	3.87	2.73	2.99	0.73

NB: Statistikk er beregnet etter land. «Ungdomsledighetsrate» og «Offentlig utgift på tiltak som andel i BNP» er målt i prosentpoeng, «Strenghet av stillingsvern» og «Strenghet av regulering om midlertidig tilsettelse» er indekser (se forklaring i OECDstat. <http://www.oecd.org/employment/protection>). Resten av statistikkene er målt som antall.

Tabell 6 viser beskrivende statistikk for hvert land. Vi ser først og fremst at Danmark og Finland har de største andelene studier med positive effekter, mens Sverige har flere studier med negative effekter enn med positive og ikke-signifikante effekter. Tyskland har totalt sett flest studier og har også en jevn fordeling av effekter på positive, negative og ikke-signifikante. Norge har like mange negative og positive effektestimater, men de fleste effekter er ikke signifikante. Finland og Storbritannia har færrest studier. Norge og Tyskland har flest studier av spesifikke arbeidsmarkedstiltak (opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis m.m.), mens Danmark og Sverige har flest studier som analyserer effekten av forsterket aktivering.

Det viser seg at danske og britiske studier fokuserer mest på kortsiktige effekter, mens norske og tyske studier legger mer vekt på langsiktige effekter av tiltak. Svenske studier har like mange analyser av kortsiktige og langsiktige effekter. Majoriteten av studier, uavhengig av land, har sysselsetting som utfallsmål. Mens norske, danske og tyske studier har lagt vekt på å studere mulige forskjeller i effektestimater for kvinner og menn, har de finske og svenske studiene i liten grad vært opptatt av dette. De fleste studier evaluerer tiltak uten å betinge om tiltaksdeltakerne mottar trygd eller ikke. Tyskland er et unntak fra dette mønsteret. De finske ungdomstiltakene har vært iverksatt i en situasjon med vesentlig høyere ungdomsarbeidsledighet enn i de andre landene. De nordiske landene og Tyskland har lignende institusjonelle forhold både når det gjelder stillingsvern og regulering av midlertidig tilsettelse, og når det gjelder andel av offentlige utgifter til arbeidsmarkedstiltak som prosent i BNP. Storbritannia har mindre reguleringer og færre offentlige utgifter til tiltak for de arbeidsløse sammenliknet med de andre landene som er med i meta-analysen.

I tabell 7 presenterer vi deskriptiv statistikk basert på datapunkter/observasjoner. Som tidligere forklart kan en enkelt studie bidra med flere datapunkter dersom det er flere metoder, utfallsmål eller målgrupper som evalueres. Vi deler statistikken slik at kolonne 1–3 i tabellen viser antall observasjoner/datapunkter som har henholdsvis negative, ikke-signifikante og positive tiltakseffekter. De siste to kolonnene viser totalt antall for hver variabel og prosent av totalsummen.

**Tabell 7: Beskrivende statistikk for observasjonshetene (datapunkter) etter tiltakseffekten**

	Negative	Ikke-signifikante	Positive	Totalt antall	Prosent
<b>Sum</b>	109	175	141	425	100
<b>Program</b>					
Opplæring (ref.)	15	37	39	91	21.41
Andre programmer	12	17	5	34	8.00
Lønnstilskudd	8	16	23	47	11.06
Arbeidspraksis	39	34	30	103	24.24
Sysselsettingstiltak	24	30	6	60	14.12
Forsterket aktivering	11	41	38	90	21.18
<b>Metode</b>					
Andre metoder (ref.)	13	22	1	36	8.47
Forskjell-i-forskjeller	4	19	16	39	9.18
Forløpsanalyse	2	3	12	17	4.00
Matching	85	106	105	296	69.65
Randomisert forsøk	5	25	7	37	8.71

	Negative	Ikke-signifikante	Positive	Totalt antall	Prosent
<b>Varighet av effekt</b>					
Kort sikt (ref.)	54	71	80	205	48.24
Lang sikt	55	104	61	220	50.76
<b>Utfallsmål</b>					
Arbeidsinntekt (ref.)	9	17	12	38	8.94
Jobbmulighet	43	86	81	210	49.41
Arbeidsledighet	23	22	20	65	15.29
Velferd	16	24	16	56	13.18
Utdanning	18	26	12	56	13.18
<b>Land</b>					
Norge (ref.)	18	39	15	72	16.94
Danmark	5	15	19	39	9.18
Finland	9	4	17	30	7.06
Sverige	11	28	7	46	10.82
Tyskland	60	87	70	217	51.06
Storbritannia	6	2	13	21	4.94
<b>Evalueringssperiode</b>					
Før 2004 (ref.)	71	95	83	249	58.59
F.o.m. 2004	38	80	58	176	41.41
<b>Separat for kjønn</b>					
Alle (ref.)	59	68	65	192	45.18
Kvinner	23	54	28	105	24.71
Menn	27	53	48	128	30.12
<b>Separat for trygd</b>					
Alle (ref.)	70	98	85	253	59.53
Sosialhjelp	6	10	19	35	8.24
Trygd	33	67	37	137	32.24
<b>Separat for nedsatt arbeidsevne</b>					
Nei (ref.)	101	159	135	395	92.94
Ja	8	16	6	30	7.06

Det er totalt 44 studier i vår meta-analyse, som utgjør 425 observasjoner/data-punkter. Tyskland har flest studier, etterfulgt av Sverige. 41 % av observasjonene finner ingen signifikante effekter av det evaluerte tiltaket, mens 33 % oppgir positive effekter og 26 % oppgir negative effekter.

De største gruppene av program/tiltak som er evaluert, er opplæring, arbeidspraksis, sysselsettingstiltak og forsterket aktivering, som til sammen utgjør over 80 % av antall observasjoner. Blant alle tiltakene er det opplæring, lønnstilskudd og forsterket aktivering det er gjort flest studier om der det er funnet positive

effekter. Arbeidspraksis har nesten like mange observasjoner av negative effekter som av positive effekter. Sysselsettingstiltak har ikke-signifikante eller negative effekter.

Matching er den metoden som brukes oftest, og den utgjør to tredjedeler av antall observasjoner. Matching gir relativt jevnt fordelte estimerte tiltaks-effekter, mens forløpsanalyse produserer flest positive effekter. De relativt lite brukte metodene i restkategorien (OLS, strukturelle modeller) gir nesten utelukkende ikke-positive effekter. Randomiserte forsøk, som regnes for å være den beste og sikreste evalueringsmetoden, produserer ofte ikke-signifikante effekter.

De fleste studier bruker jobbmulighet/sysselsettingssannsynlighet som utfallsmål. Det er omtrent like mange evalueringer for tiltak før og f.o.m. 2004, og like mange evaluerer kortsiktige kontra langsiktige effekter. Kortsiktige effekter er relativt mer positive enn langsiktige effekter, som ofte er ikke-signifikante.

### 6.3 Resultater

Som nevnt ovenfor bruker vi en såkalt ordnet probit-metode til å studere hvordan de estimerte resultatene henger sammen med kjennetegn ved tiltaket, ved rammebetingelsene og ved estimeringsmetoden som benyttes. Vår estimeringsstrategi er gradvis å legge til forklaringsvariabler: Vi estimerer først modell 1 med kun dummy-variabler som indikerer programtyper. Deretter følger modell 2, der vi legger til variabler om programkjennetegn. I modell 3 introduserer vi dummy-variabler for land, og lands-/tidsspesifikke ungdomsledighetsrater. Til sist, i modell 4, legger vi til institusjonelle forhold.

For å lette tolkningen av estimatene presenterer vi resultatene fra estimeringen som marginaleffekter. Disse kan tolkes som prosentvis endring i sannsynligheten for henholdsvis positivt eller negativt resultat når forklaringsvariabelen endres med én enhet, alt annet likt. Marginaleffektene er presentert i tabell 8 og 9. Estimaten merket med \*\* er signifikante på 5 %-nivå, mens \* indikerer signifikante på 10 %-nivå. Fordi forklaringsvariablene er inkludert som dummy-variabler, må de tolkes relativt til en referansekategori. For eksempel vil en effekt på 0,16 for arbeidspraksis i tabell 8, kolonne 1, bety at denne tiltakskategorien har ca. 16 % større sannsynlighet for å generere negative tiltakseffekter enn referanseprogrammet opplæring. Det kan med andre ord tolkes som at arbeidspraksis har en dårligere effekt enn opplæringsprogram.

Tilsvarende tolkning kan man få fra estimatene for positive marginale effekter i tabell 9. Det er forventet at estimatene for marginale negative effekter (i tabell 8) har motsatt fortegn til estimatene for marginale positive effekter (i tabell 9).

**Tabell 8: Estimerte marginale effekter for negativt utfall**

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
<b>Programmer (ref.: opplæring)</b>				
Andre programmer	0.2273**	0.2573**	0.2705**	0.2648**
Lønnskudd	-0.0219	-0.0642*	-0.0797**	-0.0829**
Arbeidspraksis	0.1632**	0.1578**	0.1438**	0.1395**
Syssetsettingstiltak	0.2829**	0.3637**	0.3888**	0.3796**
Forsterket aktivering	-0.0125	-0.0504	-0.0603	-0.0402
<b>Metode (ref.: andre metoder)</b>				
Forskjell-i-forskjeller		-0.1768	0.0002	-0.0399
Forløpsanalyse		-0.4111**	-0.2817**	-0.2937**
Matching		-0.2569**	-0.1437**	-0.1450
Randomisert forsøk		0.0084	0.1752	0.2210
<b>Effektperiode (ref.: kortsiktig)</b>				
Langsiktig effekt		-0.0286	-0.0290	-0.0291
<b>Utfallsmål (ref.: arbeidsinntekt)</b>				
Jobbmulighet		-0.0515	-0.0685	-0.0666
Arbeidsledighet		0.0318	0.0333	0.0329
Velferd		0.0491	0.0283	0.0299
Utdanning		0.0229	-0.0118	-0.0105
<b>Evaluert separat etter kjønn (ref.: nei)</b>				
Kvinner		-0.0669	-0.0810*	-0.0830
Menn		-0.0812	-0.0997*	-0.1024
<b>Evaluert separat for trygdemottakere (ref.: nei)</b>				
Med dagpenger		-0.1124**	-0.1369**	-0.1434**
Med sosialhjelp, annen trygd		0.1628	0.1653	0.1413
<b>Evaluert separat for dem med nedsatt arbeidsevne (ref.: nei)</b>				
		0.0678	0.0727	0.0690
<b>Nyere studier f.o.m. 2004 (ref.: før 2004)</b>				
		-0.2160	-0.3417	-0.3006

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
<b>Land (ref.: Norge)</b>				
Danmark			0.0531	-0.1929
Finland			-0.2587**	-0.5090*
Sverige			-0.0420	-0.3633
Tyskland			0.0534	-0.3112
Storbritannia			0.0089	0.2442
<b>Ungdomsledighetsrate</b>			0.0569**	0.0365
<b>Med stillingsvernindikatoren</b>				0.3681
<b>Med regulering om midlertidig tilsettelse</b>				-0.0738
<b>Med offentlig utgift til tiltak som andel i BNP</b>				0.0442

\*\* indikerer signifikans på 5 %-nivå, og \* indikerer signifikans på 10 %-nivå.

**Tabell 9: Estimerte marginale effekter for positivt utfall**

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
<b>Programmer (ref.: opplæring)</b>				
Andre programmer	-0.2395**	-0.2563**	-0.2592**	-0.2574**
Lønnskudd	0.0367	0.1182	0.1495**	0.1596**
Arbeidspraksis	-0.1898**	-0.1826**	-0.1666**	-0.1640**
Sysselsettingstiltak	-0.2755**	-0.3143**	-0.3191**	-0.3171**
Forsterket aktivering	0.0205	0.0892	0.1067	0.0682
<b>Metode (ref.: andre metoder)</b>				
Forskjell-i-forskjeller		0.1362	-0.0002	0.0334
Forløpsanalyse		0.5082**	0.3750**	0.3988**
Matching		0.2255**	0.1426**	0.1425*
Randomisert forsøk		-0.0050	-0.1131	-0.1345
<b>Effektperiode (ref.: kortsiktig)</b>				
Langsiktig effekt		0.0316	0.0317	0.0317
<b>Utfallsmål (ref.: arbeidsinntekt)</b>				
Jobbmulighet		0.0604	0.0776	0.0754
Arbeidsledighet		-0.0324	-0.0318	-0.0315
Velferd		-0.0487	-0.0273	-0.0288
Utdanning		-0.0236	0.0121	0.0108



	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
<b>Evaluert separat etter kjønn (ref.: nei)</b>				
Kvinner		0.0724	0.0858 *	0.0877
Menn		0.0901	0.1093 *	0.1121
<b>Evaluert separat for trygdemottakere (ref.: nei)</b>				
Med dagpenger		0.1848**	0.2377**	0.2461**
Med sosialhjelp, annen trygd		-0.1633	-0.1634 *	-0.1412
<b>Evaluert separat for dem med nedsatt arbeidsevne (ref.: nei)</b>				
		-0.0751	-0.0797	-0.0754
<b>Nyere studier f.o.m. 2004 (ref.: før 2004)</b>				
		0.2392**	0.3747**	0.3285**
<b>Land (ref.: Norge)</b>				
Danmark			-0.0549	0.1270
Finland			0.5474**	0.6047**
Sverige			0.0506	0.3065
Tyskland			-0.0553	0.2413
Storbritannia			-0.0099	-0.1031
<b>Ungdomsledighetsrate</b>				
			-0.0624**	-0.0398
<b>Med stillingsvernindikatoren</b>				
				-0.4023
<b>Med regulering om midlertidig tilsettelse</b>				
				0.0807
<b>Med offentlige utgifter på tiltak som andel i BNP</b>				
				-0.0483

\*\* indikerer signifikans på 5 %-nivå, og \* indikerer signifikans på 10 %-nivå.

Siden tabell 8 og tabell 9 presenterer estimater for marginaleffekter for henholdsvis negative og positive utfall fra ordnet probit-estimeringer, og de har omtrent samme størrelse, med motsatte fortegn, velger vi å kommentere resultatene i tabell 8 og 4 samlet. Det er viktig å understreke at marginaleffektene viser hvor stor endring i sannsynlighet som skyldes en diskret endring i en av forklaringsvariablene når alt annet holdes konstant.

Vi begynner med å se på marginaleffekter etter programtype. I modell 1 i tabell 8 ser vi at, *relativt til* opplæringstiltak, har arbeidspraksis og sysselsettingstiltak negative tiltakseffekter (signifikante positive sannsynligheter for å produsere negative marginale effekter). Det samme bildet får vi i tabell 9, der arbeidspraksis og sysselsettingstiltak har negative effekter (signifikant negativ effekt på sannsynligheten for å produsere positive tiltakseffekter, sammenlignet med

opplæring). Lønnstilskudd og forsterket aktivering har derimot ingen signifikant forskjellig effekt sammenlignet med opplæring.

I modell 2 utvider vi modellen og legger til flere forklaringsvariabler som kontrollerer for andre tiltaks- og evalueringsrelaterte kjennetegn. Estimatenes for tiltakstypene endres lite, noe som tyder på at tiltaksestimatene er robuste selv når vi kontrollerer for metode, utfallsmål og gjennomføringstidspunkt. Når det gjelder metode, ser vi at, relativt til referanse-kategorien (OLS og strukturelle modeller), så er det slik at bruk av forløpsanalyse og matching i større grad finner positive tiltakseffekter (negative estimater i tabell 2 og positive estimater i tabell 8), mens bruk av kvasi-eksperimentelle metoder (hovedsakelig forskjelli-forskjeller) og randomiserte forsøk ikke har noe å si for om man får positive eller negative tiltakseffekter. Hvilket utfallsmål man bruker, har ingen signifikant påvirkning på de evaluerte effektene. Modell 2 viser også at vi ikke finner noen signifikante forskjeller mellom effekter på kort og lang sikt.

Evaluering av tiltak separat for kjønn viser seg å spille en rolle. Studier som fokuserer på menn, har oftere positive tiltakseffekter enn studier som fokuserer på kvinner. Dette kan tyde på at tiltak virker forskjellig på menn og kvinner. Vi finner også forskjeller avhengig av om man mottar arbeidsledighetstrygd/dagpenger eller ikke. Tiltakseffektene virker å være mer positive for dagpengemottakere enn for dem som ikke mottar dagpenger. Til slutt viser resultatene at den aktive arbeidsmarkedspolitikken ser ut til å ha blitt mer positiv over tid, uttrykt ved et positivt og signifikant estimat for studier f.o.m. 2004 i tabell 9.

I modell 3 kontrollerer vi for landspesifikke kjennetegn og indikatorer for konjunkturer/arbeidsmarkedsforhold. Vi inkluderer dummy-variabler for hvert land og landspesifikke ungdomsledighetsrater i de aktuelle evalueringstidspunktene. Den mest markante forskjellen er at når vi gjør dette, blir lønnstilskudd signifikant positiv (sammenlignet med opplæringstiltak), og den fortsetter å være positiv når vi også inkluderer institusjonelle forhold, i modell 4. Arbeidspraksis, offentlige sysselsettingstiltak og andre tiltak forblir negative i forhold til opplæring. Sammenlignet med Norge er det kun Finland som har mer signifikant positive tiltakseffekter. For de andre nordiske landene, Tyskland og Storbritannia er det ingen signifikante forskjeller sammenlignet med Norge.

Modell 3 bruker ungdomsledighetsraten mens tiltaket pågår, som en indikator for konjunkturer og arbeidsmarkedsforhold. Denne variabelen har en signifikant virkning på tiltakseffekten. Det viser seg at når ungdomsledigheten er høy, har tiltak en lavere effekt (større sannsynlighet for negativ effekt i tabell 2 og lavere

sannsynlighet for positiv effekt i tabell 8). Effekten av aktiv arbeidsmarkeds-politikk ser ut til å følge konjunktursyklene (dvs. at den er pro-syklisk). Videre ser det ut til at tiltak fungerer best i høykonjunktur, når ungdomsarbeidsledigheten er lavere.

Til slutt inkluderer vi variablene som måler institusjonelle forhold. Vi observerer at det ikke er noen signifikant virkning av institusjonelle forhold for hvordan den aktive arbeidsmarkedspolitikken fungerer. Det viser seg at alle de institusjonelle variablene er ikke-signifikante, noe som kan skyldes nokså liten variasjon mellom land når det gjelder disse strukturelle forholdene, og at standardfeilene da kan bli svært store når alle disse variablene inkluderes samtidig. Resultatet er i tråd med funnene til Kluve (2010). Samtidig ser vi at estimatene for ungdomsledighet nå blir ikke-signifikante, men størrelsen på estimatene forblir nesten uendret.

## 6.4 Konklusjon

Vi har i denne delen av rapporten utført en omfattende meta-analyse på totalt 44 studier fra seks land (Norge, Danmark, Sverige, Finland, Tyskland og Storbritannia). En ordnet probit-metode er anvendt for å estimere betydningen av faktorer som kan påvirke sannsynligheten for at ungdommer forbedrer deres arbeidsmarkedssituasjon på kortere eller lengre sikt. Målet med vår meta-analyse er å sammenstille evalueringsstudier fra utvalgte land slik at vi kan danne oss en bredere forståelse av hvorvidt ulike tiltak som er rettet mot ungdom, har virket etter hensikten på tvers av land og studier.

Basert på våre estimeringsresultater finner vi at opplæringstiltak og lønns-tilskudd gjennomgående gir opphav til mer positive evalueringer enn andre tiltak. Dette er et kjent resultat fra både norske studier og studier fra andre land. Arbeidspraksis og sysselsetting i offentlig sektor oppnår klart dårligere resultater i kvantitative evalueringsstudier.

At den evaluerte tiltakseffekten ikke er avhengig av hvilket utfall man ser på, tyder på at tiltaks-/programeffektene er robuste med tanke på utfallsmål. Det er, på den ene siden, noe overraskende at metoden forløpsanalyse har en tendens til å produsere mer positive tiltakseffekter enn de andre analysemetodene. Forløpsanalyse er en relativt ny metode som er blitt brukt i de siste årene, mest på grunn av økende tilgjengelighet av offentlige registerdata, slik at man kan følge individer over tid i og utenfor arbeidsmarkedet. Fordi det er et relativt lite utvalg av studier som bruker forløpsanalyse, tror vi at det kan være noe usikkerhet knyttet

til tolkningen av dette resultatet. På den andre siden har også tradisjonelle metoder som matching en tilbøyelighet til å vise positive effekter, mens randomiserte forsøk ikke skiller seg ut fra andre metoder. Siden randomiserte forsøk er en antatt «sikker» metode, og gitt at det er omtrent like mange studier fra randomiserte forsøk med signifikant positive og negative resultater (7 positive, 5 negative), kan vi fastslå at det reelt sett finnes tiltak med både positive og negative effekter. At hovedtyngden er ikke-signifikante funn, kan i noen grad skyldes at det ofte er et lavt antall observasjoner i slike kontrollerte eksperimenter.

Bortsatt fra i Finland, der den aktive arbeidsmarkedspolitikken ser ut til å være mer effektiv, finner vi ikke noen signifikante forskjeller på tvers av land. Vi har heller ikke funnet noen forskjeller som skyldes institusjonelle forhold. Dette er et interessant funn, tatt i betraktning av at institusjonelle forhold varierer en del mellom landene i vårt utvalg. I forlengelsen av vår studie vil det være av interesse med en mer detaljert og dyptpløyende komparativ studie om konkrete tiltak.

Våre resultater samsvarer med noen av de funnene som er gjort av Card, Kluve og Weber (2010, 2015) og Kluve (2010). De finner også at sysselsettingstiltak har ingen eller negative effekter. Metodisk har de funnet at randomiserte forsøk ikke gir resultater som er signifikant forskjellig fra ikke-eksperimentelle metoder. Dette finner også vi. Kluve (2010) finner heller ingen signifikante forskjeller som skyldes institusjonelle forhold. Derimot finner Card, Kluve og Weber (2015) at tiltakseffekter er sterkere i perioder med høyere arbeidsledighet. Dette er i motsetning til vår studie, som finner at tiltakseffekter er pro-sykliske og er sterkest når det er lav arbeidsledighet.

En svakhet med meta-analyser som ofte diskuteres, er såkalt «publication bias». Det betyr at studier som finner signifikante funn, lettere blir publisert, altså at det er en seleksjonsskjevhet i det innsamlede datagrunnlaget. Publisering av en studie er ikke nødvendigvis uavhengig av hva slags funn studien presenterer. Siden vi i vår meta-database ikke har noen krav på at studier vi samler inn, skal være publisert i vitenskapelige tidsskrifter, foretar vi derfor ikke kontroll av dette i estimeringene. Det kan imidlertid nevnes at Card, Kluve og Weber (2015) har kontrollert for publikasjonsskjevhet og finner at det ikke er systematiske forskjeller mellom publiserte og ikke-publiserte studier.

Det er utfordrende å utføre en meta-analyse av denne typen. En svakhet ved vår analyse er at det er relativt få evalueringsstudier om ungdomspolitik. Dette reduserer antall observasjoner i vår utvalgsdatabase. Dermed blir det også vanskelig å skille betydningen av ulike faktorer fra hverandre, og fraværet av

statistisk signifikans kan skyldes manglende data (frihetsgrader) framfor manglende «sann» effekt. For eksempel kan det tenkes at fraværet av signifikante forskjeller i estimerte effekter knyttet til institusjonelle forhold kan skyldes at det er liten variasjon i institusjonelle forhold i hvert enkelt land. Dermed blir det vanskelig å skille «landeffekter» fra «institusjonseffekter». Dette gjør at resultatene må tolkes med en viss grad av forsiktighet.

## 7 Oppsummering

Denne studien kartlegger og systematiserer det som finnes av forskning i Norden om effekter av innsats for å hjelpe utsatte unge å komme i arbeid. Med utsatte unge mener vi ungdom som av ulike grunner befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet, eller som står i risikozonen for å havne utenfor, for eksempel på grunn av manglende utdanning. Målgruppen vår er ungdom og unge voksne opp til 30-årsalderen. I tillegg til de fem nordiske landene omfatter studien Tyskland, Storbritannia og Nederland. Dette er land som ligner på de nordiske landene i større eller mindre grad når det gjelder kultur, historie, institusjoner og arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Institusjonelle forhold og offentlig politikk som ligger til grunn for arbeidsmarkedsregulering og utdannings-/yrkesopplæringsystemer, men også velferdsordninger og aktiveringsstrategier, spiller en viktig rolle for å tilrettelegge – men også hindre – ungdoms inntreden på arbeidsmarkedet. I rapporten gis en oversikt over målgrupper, institusjoner og tiltak – både i arbeidsmarkedet og i utdanningssystemet – som har innvirkning på unges overgang fra skole til jobb. Hovedformålet er at beskrivelsen av likheter og kontraster mellom de ulike landene kan bidra til å formidle verdifulle erfaringer, og dermed bidra til en bedre forståelse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden.

Begrepet NEETs refererer til ungdom som verken er i jobb, under utdanning eller i tiltak. Med unntak av Storbritannia er andel NEETs i de landene vi studerer, blant de laveste i OECD-området. Tall fra OECD viser at lavt utdannet ungdom har langt høyere sannsynlighet for å havne utenfor arbeidsmarked og utdanning enn høyt utdannet ungdom. En analyse av Carcillo et al. (2015) på EU-SILC-data viser at ungdom som forlater skolen tidlig i ungdomsårene, har klart høyest risiko for å tilbringe mye tid som NEET. Ungdom med kun grunnskole utgjør omkring 60 % av unge NEETs i Norge og på Island, omtrent halvparten i Danmark, Tyskland og Nederland, en tredjedel i Finland og Sverige, og i underkant av 20 % i Storbritannia. I alle OECD-land med unntak av Sverige er andelen unge med dårlig helse mye høyere blant NEETs enn blant den øvrige ungdomsbefolkningen. Dette er spesielt uttalt i Norge, Tyskland og Nederland, der andelen NEETs med dårlig helse er mer enn seks ganger så høy som i resten av ungdomsbefolkningen.

Ifølge Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) var 7 % av befolkningen i Norge i aldersgruppen 15–29 år NEETs i 2014. Det er de eldste ungdommene som utgjør den største gruppen av NEETs, med 10 % av befolkningen i aldersgruppen 25–29 år. NEET-ratene i Norge er klart høyest blant innvandrerbefolkningen: En av fire innvandrere i aldersgruppen 15–29 år er i gruppen NEETs, mens nærmere 12 % av norskfødte med innvandrerforeldre tilhører denne gruppen.

Unge møter andre begrensninger og utfordringer enn voksne som har lengre arbeidserfaring. Lavt utdannet ungdom stiller derfor ofte bakerst i køen når nye stillinger skal besettes. Dette blir spesielt viktig i land som Norge, der det er et relativt sterkt stillingsvern og høye de facto minstelønninger. Ifølge OECD, som utgir indikatorer på stillingsvern på tvers av OECD-land, utmerker Island, Tyskland og Nederland seg med et relativt sterkt stillingsvern. Finland utmerker seg med det svakeste stillingsvernet på kollektivt nivå av landene i vår studie. Danmark, Sverige og Norge ligger midt i mellom, men skiller seg fra hverandre ved at Sverige og Norge skårer omtrent likt på beskyttelse på individ- og kollektivt nivå, mens Danmark har en betydelig svakere beskyttelse på individnivå.

Global Competitiveness Report er en årlig rapport utgitt av World Economic Forum, med indikatorer for ulike mål på konkurransedyktighet som blant annet arbeidsmarkedsfleksibilitet.<sup>32</sup> Her rangeres Danmark på topp når det gjelder fleksibilitet rundt ansettelser og oppsigelser, etterfulgt av Storbritannia på 20. plass. Norge og Nederland er blant de minst fleksible av de ca. 150 landene som er med i indeksen. Når det gjelder sluttvederlag, kommer Danmark igjen på første plass (ingen sluttvederlag), mens Norge, Nederland og Storbritannia ligger på rundt 20.–30. plass. Tyskland, derimot, har både et høyt sluttvederlag (100. plass) og lite fleksibilitet rundt ansettelser og oppsigelser (109. plass).

Midlertidige kontrakter kan være effektive springbrett til det ordinære arbeidsmarkedet, men dette avhenger av institusjonelle og økonomiske forhold, og av innholdet/kvaliteten på den midlertidige jobben (Eichhorst 2014). Samtidig kan utstrakt bruk av midlertidige kontrakter bidra til å generere et segmentert arbeidsmarked med et A- og et B-lag, der sistnevnte kjennetegnes av høy gjennomstrømning, manglende opplæring og begrensede muligheter for overgang til faste stillinger. I Danmark og Nederland kan det se ut til å ha virket positivt (den såkalte flexicurity-modellen), men dette bygger antageligvis på et velfungerende samspill mellom regelverk, institusjonelle forhold og partnere i arbeidslivet. Det ser ikke ut til å være en entydig sammenheng mellom det

32 <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>

faktiske omfanget av midlertidige kontrakter og hvor strengt slike kontrakter er regulert. Betydningen av slike reguleringer vil være mindre jo svakere stillingsvernet er for ordinære stillinger. Evalueringer som har vært foretatt av subsidierte midlertidige ansettelser, for eksempel som del av en tiltakspakke for arbeidsledige, tyder for øvrig på at dette ikke nødvendigvis er et godt springbrett inn i det ordinære arbeidslivet. Sianesi (2002) viser noen positive effekter for Sverige, mens erfaringene fra Tyskland (Caliendo et al. 2004) viser negative effekter. Jahn og Rosholm (2010 og 2012) og von Simson (2012) finner at vikarbyrårarbeid kan fungere bra for arbeidsledig ungdom.

Fram til 1. juli 2015 hadde Norge den strengeste reguleringen av midlertidige ansettelser blant landene som inngår i vår studie. Mens det før bare var tillatt å ansette på midlertidig basis i spesielle tilfeller, er dette nå utvidet til å gjelde for inntil 12 måneder på generelt grunnlag. For å forhindre en todeling av arbeidsmarkedet er det knyttet visse karantene- og kvotebegrensninger til loven.

Lønnskostnader kan være en betydelig barriere for ungdom i overgangen mellom skole og arbeid, spesielt for lavt kvalifiserte unge jobbsøkere. Teoretisk sett kan effekten av en høy minstelønn gå to veier. På den ene siden kan en høy minstelønn gjøre arbeidsmarkedet mer attraktivt for ungdom. På den andre siden krever høye minstelønninger høy produktivitet, og for noen kan disse kravene føre til utstøting. Empirien er ikke entydig, og effekten varierer trolig med konjunkturer. En meta-analyse av studier som ser på minstelønn (Doucouliagos og Stanley 2009), finner at minstelønn har liten eller ingen negativ effekt på sysselsetting. Blant de gruppene som ser ut til å påvirkes mest, er ungdom, lavt kvalifiserte og langtidsledige, og studien finner også regionale forskjeller. Hvor store effekter minstelønnen har på sysselsetting, avhenger dessuten av skatte- og velferdssystemet i landet, og samspillet med dette.

Av våre land i denne studien er det bare Nederland som har hatt nasjonale minstelønninger siden før 1990 (kombinert med et stort omfang av allmenngjøring og tariffavtaler), mens Storbritannia og Tyskland har innført nasjonal minstelønn i senere tid, i henholdsvis 1998 og 2015. De nordiske landene har ingen lovfestet minstelønn. For å unngå at ungdoms tilgang til arbeidsmarkedet rammes av høye minstelønnsatser, har Tyskland, Nederland og Storbritannia (og mange andre land) aldersdifferensierte minstelønnsatser.

For ungdom er utdanningssystemet vel så viktig som arbeidsmarkedspolitikken for å sikre en god integrering i arbeidsmarkedet. For det første har ufaglært / lavt kvalifisert ungdom høyere risiko for arbeidsledighet og ekskludering (se f.eks. Bell og Blanchflower 2011). I tillegg spiller innretningen og kvaliteten på



opplæringen en rolle for overgangen fra skole til jobb for ungdom. Land med godt etablerte yrkesutdanninger ser ut til å ha lavere ungdomsledighet og en raskere overgang fra skole til jobb enn land der yrkestreningen i større grad skjer uformelt i arbeidslivet (Biavaschi et al. 2012). Det ser også ut til å være en sammenheng mellom arbeidsmarkedstilpasning og hvorvidt man har fullført videregående opplæring eller ikke, samt hvorvidt yrkesopplæringen er skolebasert eller lærlingbasert, eller en kombinasjon av de to. For å unngå mismatch er det viktig at utdanningssystemet gir ungdommene kvalifikasjoner som fyller arbeidsmarkedets behov så tett som mulig. Å legge til rette for at all ungdom får mulighet til å fullføre en utdanning som er lett omsettelig på arbeidsmarkedet, kan derfor være god arbeidsmarkedspolitik.

Selv om det finnes få kausale studier av hvilken effekt fullført videregående skole har på senere arbeidsmarkedsutfall, er det sterke indikasjoner på at det er mye å tjene på å fullføre. Det er store forskjeller i ikke-fullføringsrater i videregående skole i landene vi studerer i denne rapporten. Av de nordiske landene har Danmark klart høyest ikke-fullføringsrater målt ved 21-årsalder, med omtrent 40 % (Albæk et al. 2015), mens Sverige har den laveste med 15 %. Albæk et al. (2015) viser at ti år senere har andelen som ikke fullfører, konvergere mot 20 % i Norge og Danmark og 10 % i Sverige og Finland. Videre viser de at ved 31-årsalder er over 80 % av de danske ikke-fullførerne i jobb eller utdanning, mens kun 30 % av de som ikke hadde fullført på reglementert tid i Norge, var i jobb eller utdanning ved 31-årsalder.

Det er stort sett enighet om at yrkesrettede utdanningsprogrammer, og da særlig en godt utbygd lærlingordning (opplæring i bedriften), er med på å lette overgangen fra skole til jobb for ungdom, spesielt for utsatt ungdom (Biavaschi et al. 2012). Innretningen av yrkesopplæringen er spesielt viktig for ungdoms tilpasning på arbeidsmarkedet. Såkalt todelt yrkesopplæring, det vil si klasseromsundervisning kombinert med opplæring i bedrift, har et fortrinn sammenlignet med ordninger der mesteparten av yrkesopplæringen foregår på skolen (Quintini og Manfredi 2009). Lærlingbasert yrkesopplæring er forbundet med en mykere og mer effektiv overgang fra skole til jobb for ungdom.

Mens Danmark, Island, Tyskland og Norge har et lærlingbasert system, foregår det alt vesentlige av opplæringen på skolen i Finland, Nederland, Storbritannia og Sverige. Omtrent halvparten av elevene i Tyskland, Norge og Sverige går på yrkesrettet opplæring, men det er opp i ca. 70 % i Nederland og Finland. I Storbritannia går kun 30 % på yrkeslinje. Utdanningssystemene er i stadig forandring: Sverige innførte en lærlingbasert yrkesutdanning, som imidlertid har vært lite brukt, i 2011. Storbritannia satser på å øke andelen unge lærlinger, og et mål

er at i 2017 skal en av fem unge voksne ha fullført et læringsløp. I det tyske samfunnet er lærlingordningen godt forankret og har lang tradisjon, og anses delvis som en samfunnsplikt. Dette trekkes ofte fram som årsaken til den lave ungdomsledigheten i Tyskland. I motsetning til i Norge undertegner man i Tyskland allerede ved starten på opplæringsløpet en kontrakt med varighet på tre–fire år med bedriften der man skal være lærling. Dette sikrer en viss tilpasning til arbeidsmarkedets behov. Lærlingssystemet ser likevel ut til å ha to svakheter: Det er sårbart for konjunkturedringer, og ungdom som ikke klarer å finne lærlingplass, er ekstra utsatt for ikke å fullføre utdanningen sin. Alle landene i studien har ulike tiltak og alternative løp for ungdom som står i fare for ikke å fullføre videregående opplæring.

Land med mer sjenerøse velferdsordninger har vanligvis en mer omfattende arbeidsmarkedspolitik, både generelt og for ungdom spesielt. De har også ofte mer systematisk bruk av aktiveringsstrategier, som at stønadsmottak betinger aktiv jobbsøking og/eller deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Noen land har egne dagpengeordninger og aktiveringsstrategier for ulike aldersgrupper, for eksempel fordi de ønsker atferdsendringer i noen grupper mer enn i andre, og dermed utvikler en differensiert insentivstruktur. For eksempel har man i Storbritannia reduserte dagpengesatser for personer under 25 år.

Aktiveringsstrategier har flere formål:<sup>33</sup>

1. Få flere mennesker inn i arbeidsstyrken.
2. Motvirke potensielle negative effekter av inntektssikringsordninger på insentiver til å komme i arbeid. Begrepet kondisjonalitet («conditionality») har vokst fram til å bli et stadig viktigere begrep i arbeidsmarkedspolitikken: Å sikre en viss levestandard for alle, samtidig som det stimuleres til inntektsgivende arbeid. Kondisjonalitet knytter betingelser til utbetaling av trygdeytelser, for eksempel at man aktivt må søke jobb eller delta på arbeidsmarkedstiltak.
3. Koordinere samarbeid mellom ulike institusjoner som er ansvarlige for aktivering. Når det gjelder ungdom spesielt, inkluderer dette arbeidsmarkedsetaten, sosial- og helsetatene og ordinære utdanningsinstitusjoner.

Utgifter til aktive og passive arbeidsmarkedstiltak varierer betydelig i landene i studien vår. Utgiftene er klart høyest i Danmark, med nærmere 3,5 % av BNP.

---

33 OECD (2013). Employment Outlook.

Storbritannia ligger i den andre enden av skalaen, med kun 0,5 %. Det er verdt å merke seg at Sverige er det landet som bruker mest ressurser på aktive tiltak relativt til passive, mens utgiftene i Nederland i hovedsak går til de passive tiltakene. Alle landene i studien vår, med unntak av Storbritannia, bruker over gjennomsnittet for OECD og EU på aktive og passive tiltak.

En omfattende satsing som omfatter alle EU-land, er ungdomsgarantien. Siden april 2013 har alle medlemslandene forpliktet seg til å sikre at all ungdom under 25 år får tilbud om arbeid, etterutdanning eller lærling-/trainee plass innen fire måneder etter avsluttet utdanning/start av ledighet (ILO 2013).<sup>34</sup> Innenfor disse felles rammene er det imidlertid landspesifikke variasjoner når det gjelder både varighet, alder på deltakerne, utdanningsnivå og andre kriterier. Ungdomsgarantien er heller ingen ny ordning. Norge har hatt ungdomsgaranti for 16–19-åringer siden 1979, mens det ble innført i Sverige i 1984 og Finland i 1996. I praksis hadde Danmark ungdomsgaranti også før det ble pålagt i 2013, ettersom kravene som ble stilt i den europeiske ungdomsgarantien, allerede var tilfredsstilt gjennom stor oppmerksomhet rundt tiltak og aktiveringsstrategier. Storbritannia har ikke etablert en ungdomsgaranti, men støtter målene og er enig med EUs anbefalinger. Felles for alle landene i studien vår er at ungdomsgarantiene er bygget opp rundt eksisterende tiltak og sikkerhetsnett, mens nye midler brukes til å ta hånd om svakheter og flaskehals i arbeidsmarkedet i forsøket på å få ungdom ut i arbeid.

Målgruppen for ungdomsgarantien i landene som inngår i vår studie, avviker noe fra målgruppen for EU. Den omfatter stort sett ungdom under 29 år som ikke har fullført videregående opplæring. Garantien om arbeidsmarkedstiltak for 20–24-åringer i Norge ble innført i 2009. I 2014 ble garantien utvidet til å gjelde unge med nedsatt arbeidsevne i alderen 25–29 år. Den «utvidede» garantien er unik i sitt slag. Tidlig intervensjon og tettere oppfølging er hovedingredienser i strategien for å få ungdom ut i arbeid. I Nederland er midlertidige deltidsjobber en viktig del av aktiveringsstrategien for unge mennesker. I Tyskland har regjeringen og partene i arbeidslivet forpliktet seg til å sikre tilstrekkelig antall lærlingplasser, selv om unge mennesker ikke har rett til lærlingplass etter loven.

Sist, men ikke minst, spiller den aktive arbeidsmarkedspolitikken en svært viktig rolle for å fremme ungdoms integrering på arbeidsmarkedet. Et av de største hindrene ungdom møter når de står på terskelen til arbeidslivet, er manglende arbeidserfaring. Lavt kvalifisert ungdom har i tillegg manglende ferdigheter. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken søker å motvirke disse hindringene i jobbsøkerprosessen og dermed øke sannsynligheten for at ungdom

34 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_393024.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_393024.pdf)

får en vellykket overgang til jobb. Gjennom tilpasset trening og opplæring, både utdannings- og arbeidsrettet, søker tiltakene å forbedre ungdommenes produktivitet og ferdigheter, og på den måten kompensere for deres manglende arbeidserfaring og kvalifikasjoner.

Noen land som prioriterer en aktivisering av unge mennesker, har strammet inn på bruken av rene (passive) inntektsoverføringer (Danmark, Tyskland og Nederland) – blant annet gjennom redusert kompensasjonsgrad og varighet av dagpenger og strengere atferdskrav.

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken (ALMP) kan deles inn i tre hovedtyper:

1. Direkte målrettede tiltak: hjelp til jobbsøking/jobbsøkerkurs og veiledning, men også sanksjoner.
2. Kvalifiseringstiltak: arbeidspraksis, arbeidsmarkedskurs, oppstartssubsidier, hjelp og støtte til å starte egen bedrift.
3. Sysselsettingstiltak: subsidiert sysselsetting i private foretak / lønns-tilskudd, direkte jobbskaping og offentlige sysselsettingsprogrammer.

Det har etter hvert blitt publisert en omfattende litteratur som studerer effekter av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Litteraturen er vanskelig å sammenfatte og tolke, ettersom ulike studier fokuserer på ulike utfallsmål med ulike metoder, og ofte også med helt ulike (implisitte eller eksplisitte) kontrollgrupper. De estimerte effektene varierer systematisk med både tiltakstype, tiltakenes målgruppe og økonomiske rammebetingelser (konjunkturer), og ikke minst med selve evalueringsmetode. Meta-analyser har blitt brukt for å sammenstille eller sammenligne resultater fra flere empiriske undersøkelser, og for å identifisere faktorer som er forbundet med henholdsvis positive og negative resultater. Den generelle konklusjonen i et ferskt NBER-paper (Card et al. 2015) som dekker over 200 studier, viser at insentivprogrammer i privat sektor, slik som lønns-tilskudd og hjelp til jobbsøking vanligvis forbindes med positive effekter. Opplæring (både i klasserom og jobbtrening) og offentlige sysselsettingsprogrammer har i gjennomsnitt en negativ virkning på sysselsettingen. Både Card et al. (2015) og Kluve (2010) skiller ut programmer som er rettet mot ungdom spesielt, og konkluderer med at ungdom er en særlig vanskelig målgruppe å hjelpe. Meta-analysen til Greenberg et al. (2003), basert på amerikanske data fram til slutten av 1990-tallet, kommer til lignende konklusjoner. Puerto (2007) fokuserer kun på ungdom og dekker studier verden over, og også denne studien kommer fram til at det er lite eller ingen effekt av arbeidsmarkedsstiltak for unge mennesker.

Vi har gjennomført vår egen meta-analyse knyttet til evalueringer av tiltak som er spesielt innrettet mot ungdom i de nordiske landene, Tyskland og Storbritannia. I alt inngår om lag 400 effektestimater fra 44 forskjellige forskningsarbeider. Våre konklusjoner bekrefter at opplæringstiltak og lønnstilskudd gir opphav til mer positive effektestimater enn arbeidspraksis og sysselsettingstiltak i offentlig sektor. Det er også verdt å merke seg at effektestimaterne tenderer til å bli mer positive over tid, hvilket kan tyde på at det finner sted en læreprosess der tiltakene blir gradvis mer effektive. Det er imidlertid en stor spredning i rapporterte effektestimater – fra klart positive til klart negative – hvilket kan indikere at det faktisk er en betydelig variasjon mellom ulike tiltaks treffsikkerhet i forhold til den brukergruppen de er designet for. Dermed finnes det heller ingen allmenngyldige «sanne» effekter. Det som er klart, er at det finnes mange eksempler på tiltak som synes å ha hatt positive effekter, og at riktig designede tiltak har et potensial for å hjelpe ungdom inn i arbeid eller videre utdanning.

# Litteratur

- Abowd, J.M., F. Kramarz, T. Lemieux og D.N. Margolis (2000), «Minimum wages and youth employment in France and the United States», i D.G. Blanchflower og R.B. Freeman (red.): *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. University of Chicago Press.
- Abbring, J.H og G van den Berg (2003), The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, Volume 71, Issue 5. September 2003 Pages 1491–1517
- Albæk, K., R. Asplund, E. Barth, L. Lindahl, K. von Simson og P. Vanhala (2015), «Youth unemployment and inactivity. A comparison of school-to-work transitions and labour market outcomes in four Nordic countries». *TemaNord* 2015: 548.
- Alet, E. og L. Bonnal (2011), *Vocational Schooling and Educational Success: Comparing Apprenticeship to Full-Time Vocational High School*. Ikke publisert manus.
- Arulampalam, W. (2001), «Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment on Wages». *The Economic Journal*, 111: 585–606.
- Autor, D. og S. Houseman (2010), «Do Temporary-Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from 'Work First'». *American Economic Journal: Applied Economics* 2(3): 96–128.
- Barth, E. og K. von Simson (2012), «Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer». *Økonomiske analyser* 5/2012.
- Bell, D.N.F. og D.G. Blanchflower (2011), «Young people and the great recession». IZA Discussion Paper No. 5674.
- Biavaschi, C., W. Eichhorst, C. Guiletti, M. Kendzia, A. Muravyev, J. Pieters, N. Rodriguez-Planas, R. Schmidl og K.F. Zimmermann (2012), «Youth unemployment and vocational training». IZA Discussion Paper No. 6890.
- Blanchard, O. og A. Landier (2002), «The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France». *The Economic Journal* 112(480): 214–244.
- Bonnal, L., S. Mendes og C. Sofer (2002), «School-to-work transition: apprenticeship versus vocational school in France». *International Journal of Manpower*, 23(5): 426–442.
- Boockmann, B. (2010), «The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation: A Meta-Analysis». IZA DP No. 4983 (juni 2010).
- Bragstad, T. og J. Sørbo (2014), «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd* nr. 1-2014.

- Bø, T.P. og Å. Vigran (2014), *Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning*. SSB, Rapport 2014/37.
- Cahuc, P. og F. Postel-Vinay (2002), «Temporary jobs, employment protection and labor market performance». *Labour Economics* 9(2002): 63–91.
- Cahuc, P., S. Carcillo og K.F. Zimmermann (2013), «Youth Unemployment in Old Europe: The Polar Cases of France and Germany». IZA Discussion Paper No.7490.
- Caliendo, M., R. Hujer og S.L. Thomsen (2004), «New evidence on the effects of job creation schemes in Germany – a matching approach with threefold heterogeneity». *Research in Economics*, Elsevier, vol 58(4): 257–302.
- Carcillo, S., R. Fernandez, S. Königs og A. Minea (2015), «NEET youth in the aftermath of the crisis: challenges and policies.» OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 164, OECD Publishing.
- Card, D., Kluve, J. og Weber, A. (2010), «Active labour market policy evaluations: A meta-analysis », *The Economic Journal*, 120 (november), F452–F477. Doi: 10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x.
- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2015), «What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations». NBER Working Paper No. 21431
- Card, D. og A.B. Krueger (1995), «Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-analysis». *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, Washington (D.C.), 6.–8. januar 1995, s. 238–243.
- Champaloux, S.W. og D.R. Young (2015), «Childhood chronic health conditions and educational attainment: a social ecological approach». *Journal of Adolescent Health*. 56(1): 98–105.
- Christe, G. og H. Rademacker (2012), *Abschluss und Anschluss. Junge Menschen vor dem Übergang von der Schule in anschließende Bildungsgänge*. Oldenburg: Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe.
- Cohen, P.A. (1981) «Student Ratings of Instruction and Student Achievement: A Meta-analysis of Multisection Validity Studies». *Review of Educational Research*, 1981 vol. 51 no. 3, s. 281–309.
- Crawford, C. (2011). *Youth with Disabilities in Transition from School to Work or Post-Secondary Education and Training: A Review of the Literature in the United States and United Kingdom*. Toronto: Institute for Research and Development.
- Crowley, L., K. Jones, N. Cominetti og J. Gulliford (2013), *International Lessons: Youth unemployment in the global context*. The Work Foundation. Part of the University of Lancaster.
- Doucouliafos, H. og T.D. Stanley (2009), «Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis». *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, no. 2, s. 406–428.

- Eichhorst, W. (2014), «Fixed-term contracts. Are fixed-term contracts a stepping stone to a permanent job or a dead end?» IZA World of Labor 2014:45.
- Eichhorst, W., N. Rodriguez-Planas, R. Schmidl og K.F. Zimmermann (2012), «A roadmap to vocational education and training systems around the world». IZA Discussion Paper No. 7110.
- Eielsen, G., L.J. Kirkebøen, E. Leuven, M. Rønning og O. Raaum (2013), *Effektevaluering av intensivopplæringen i Overgangsprosjektet, Ny GIV*. SSB, Rapport 53/13.
- Elder, S. (2015), *What does NEETs mean and why is the concept so easily misinterpreted?* Technical Brief No.1, Youth Employment Programme, International Labour Office.
- Engdahl, M. og A. Forslund (2015), *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Finansdepartementet.
- EU (2013), «Reducing early school leaving: Key messages and policy support». Final report of the thematic working group on early school leaving.
- Eurofond (2012), *NEETs. Young people not in employment education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofond (2014), *Young people and temporary employment in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falch, T. og O.H. Nyhus (2011), «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne». *Søkelys på arbeidslivet* 28(4): 285–301.
- Forslund, A., L. Hensvik, O. Nordström Skans, A. Westerberg og T. Eliasson (2014), *Avtalslønner, løner och sysselsättning*, Rapport 2014:8, IFAU.
- Frijters, P., Johnston, D. og M. Shields (2014), «The effect of mental health on employment». *Health Economics*, 23: 1058–1071.
- Goodman, J. og J. Currie (2010), «Parental socioeconomic status, child health, and human capital». *International Encyclopedia of Education* 2:253–259.
- Greenberg, D.H., C. Michalopoulos og P.K. Robins (2003), «A Meta-Analysis of Government-Sponsored Training Programs». *Industrial & Labor Relations Review* 57, 1(2).
- Grødem, A.S, R.A. Nielsen og A.H. Strand (2014), *Unge mottakere av helse relaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET*. Fafo-rapport 2014:37, FAFO.
- Hanushek, E.A, G. Schwerdt, L. Woessman og L. Zhang (2015), «General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle». *Journal of Human Resources* (under publisering).
- Hyde, J.S., E. Fennema, S.J. Lamon (1990), «Gender differences in mathematics performance: A meta-analysis». *Psychological Bulletin*, vol. 107(2), s. 139–155.



- Hyslop, D. og S. Stillman (2007), «Youth minimum wage reform and the labour market». *Labour Economics* 14(2): 201–230.
- Immervoll, H. og S. Scarpetta (2012), «Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches». *IZA Journal of Labor Policy* 2012, 1:9.
- Jahn E. og Rosholm M. (2010) Looking Beyond the Bridge: How Temporary Agency Employment Affects Labor Market Outcomes. IZA DP No. 4973
- Jahn E. og Rosholm M. (2012), Is Temporary Agency Employment a Stepping Stone for Immigrants? IZA DP No. 6405.
- Kluve, J. (2010), «The effectiveness of European active labor market programs». *Labour Economics* 17(6): 904–918.
- Koukku, A., M. Kyrö og K. Volmari (2014), *Finland VET in Europe*. CEDEFOP.
- Kramarz, F. og T. Philippon (2001), «The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment». *Journal of Public Economics* 82(1), 115–146.
- Lesner, R.V. (2015), «Does labor market history matter?» *Empirical Economics* 48: 1327–1364.
- Liu, K., K.G. Salvanes og E.Ø. Sørensen (2014), «Bad times at a tender age – how education dampens the impact of graduating in a recession». *Nordic Economic Policy Review* 7(1).
- Lorentzen, T. og E. Dahl (2005). Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy* 15 (1): 27-45
- Maslow, G.R., A.A. Haydon og C.A. Ford (2011), «Young adult outcomes of children growing up with chronic illness: an analysis of the National Longitudinal Study of Adolescent Health». *Archives of Pediatric and Adolescent Medicine*. 165: 256–261.
- McClelland, M.M, A.C. Acocka, A. Piccinin, S.A. Rheac og M.C. Stallings (2013), «Relations between preschool attention span-persistence and age 25 educational outcomes». *Early Childhood Research Quarterly*, 28: 314–324.
- Neumark, D. og W. Wascher (2008): *Minimum Wages*. MIT Press.
- Nielsen Arendt, J & Rotger, GP 2010 'The Effect of a Wage Subsidy on Employment in the Subsidised Firm' Anvendt KommunalForskning (AKF).
- Nilsen, Ø.A. og K.H.Reiso (2014), «Scarring effects of early career unemployment». *Nordic Economic Policy Review* 7(1).
- OECD (2008), *Jobs for Youth: Norway*, OECD Publishing.
- OECD (2010), *Off to a good start? Jobs for youth*. OECD Publishing.
- OECD (2012), *Education Indicators in Focus*. 2012/07. OECD Publishing.
- OECD (2014), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report for Norway*. OECD Publishing.

- van Ours, J.C. (2004), «The locking-in effect of subsidized jobs». *Journal of Comparative Economics*. 32(1): 37–55.
- Parey, M. (2013), «Vocational Schooling versus Apprenticeship Training: Evidence from Vacancy Data». Job market paper, Institute for Fiscal Studies (IFS), UK.
- Portugal, P. og A.R. Cardoso (2006), «Disentangling the minimum wage puzzle: an analysis of worker accessions and separations». *Journal of the European Economic Association* 4(5): 988–1013
- Puerto, O.S. (2007), *Labour Market Impact of Youth: A meta-analysis of the Youth Employment Inventory*. Prepared for the World Bank (<http://www.youth-employment-inventory.org/downloads/7.pdf>).
- Quintini, G. og T. Manfredi (2009), «Going separate ways? School-to-work transitions in the United States and Europe». OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.90, OECD Publishing.
- Qureshi, A. (2013), «The effect of punitive sanction on the transition rate from welfare to work – an empirical analysis of the Danish labour market». *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Rambøll (2011), *Forprosjekt. Oppfølgingsgarantien for ungdom 20–24 år*. Sluttrapport.
- Rambøll (2014), *Unga In – Slututvärdering*.
- Rangvid, B.S., V.M. Jensen og S.S. Nielsen (2015), *Forberedende tilbud og overgang til ungdomsuddannelse*. Rapport 15:14. København: SFI – Det nationale forskningcenter for velfærd.
- Raaum, O., J. Rogstad, K. Røed og L. Westlie (2009), «Young and out: An application of a prospects-based concept of social exclusion». *The Journal of Socio-Economics*, 38(1): 173–187.
- Schmillen, A. og M. Umkehrer (2013), «The scars of youth. Effects of early-career unemployment on future unemployment experience». IAB-Discussion Paper 6/2013.
- Sianesi, B. (2002), *Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance*. The Institute for Fiscal Studies WP02/03.
- Skedinger, P. (2014), «Effects of payroll tax cuts for young workers». *Nordic Economic Policy Review* 1/2014: 125-170.
- Sletten, M.A., A. Bakken og P.L. Andersen (2015). *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie*. NOVA Rapport 1/2015.
- Smith, J.P. (2009), «The Impact of Childhood Health on Adult Labour Market Outcomes». *Review of Economics and Statistics*, 91: 478–489.
- Stanley, T.D. og Doucouliagos, H. (2012), *Meta-regression Analysis in Economics and Business*. Routledge.

- Statskontoret (2015), *Högre studiebidrag till arbetslösa ungdomar – En utvärdering av satsningens effekter*. Stockholm.
- Strand, A.H., M. Bråthen og A.B. Grønningsæter (2015), *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Fafo-rapport 2015: 41.
- van der Wel, K. (2011). «Long-term effects of poor health on employment: the significance of life stage and educational level». *Sociology of Health and Illness*, vol. 33.
- Wierink, M. (2006), «Le salaire minimum légal, un instrument de protection sociale plutôt que de régulation des salaires». *Chronique internationale de l'IRES* – no. 103 – november 2006.
- Winkelmann, R. (1996), «Employment prospects and skill acquisition of apprenticeship-trained workers in Germany». *ILR Review* 49(4): 658–672.

## Referanser, vitenskapelige evalueringsstudier

- Adda, J., C. Dustmann, C. Meghir og J.M. Robin (2013), «Career progression, economic downturns, and skills». IFS Working Paper W13/24.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*.
- van den Berg, G.J., L. Kjærsgaard og M. Rosholm (2012), «To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question». IZA DP No. 6476.
- van den Berg, G.J., A. Uhlendorff og J. Wolff (2013), «Sanctions for young welfare recipients». IZA Discussion paper 7630.
- Blundell, R., M.C. Dias, C. Meghir og J. van Reenen (2004), «Evaluating the employment impact of a mandatory job search program». *Journal of the European Economic Association*. Volume 2, Issue 4, s. 569–606.
- Caliendo, M., R. Hujer og S.L. Thomsen (2005), «The employment effects of job creation schemes in Germany: a micro econometric evaluation». IZA Discussion Paper No. 1512.
- Caliendo, M. og S. Künn (2011), «Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity». *Journal of Public Economics* 95(3-4): 311–331.
- Caliendo, M, S. Künn og R. Schmidl (2011), «Fighting youth unemployment: The effects of active labor market policies». IZA Discussion Paper 6222.
- Carling, K. og L. Larsson (2005), «Does early intervention help the unemployed youth?». *Labour Economics* 12: 301–319.
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2005), «Active labour market programmes in Norway: Are they helpful for social assistance recipients?». *Journal of European Social Policy* 15(1).

- Dahlberg, M., K. Johansson og E. Mörk (2009), «On Mandatory Activation of Welfare Recipients». IZA Discussion Paper No. 3947.
- Dorsett, R. (2006), «The new deal for young people: effect on the labour market status of young men». *Labour Economics*, 13(3), s. 405–422.
- Egebark, J. og N. Kaunitz (2013), *Do payroll tax cuts raise youth employment?* IFAU-rapport 2013: 27.
- Ehlert, C., J. Kluge og S. Schaffner (2012), «Temporary work as an active labor market policy: Evaluating an innovative program for disadvantaged youth». IZA Discussion Paper No. 6670.
- van Elk, R., M. van der Steeg og D. Webbink (2013), «The effects of a special program for multi-problem school dropouts on educational, enrolment, employment and criminal behavior». CPB Discussion Paper 241.
- Forslund, A. og O. Nordström Skans (2006), «Swedish youth labour market policies revisited». *Quarterly Journal of Economic Research* 75(3): 168–185.
- Gerdes, C. (2011), «Jobbgaranti för ungdomar – en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få ett jobb», Working Paper 2011:5, Arbetsförmedlingen.
- de Giorgi, G. (2005), «The New Deal for Young People Five Years On». *Fiscal Studies* 26(3), s. 371–383.
- Graversen, B.K. og J.C. van Ours (2008), «How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program». *Journal of Public Economics*, 92(10-11): 2020–2035.
- Folkbildningsrådet (2015), «Studiemotiverande folkhögskolekurs». Lastet ned august 2015 fra <http://www.folkbildningsradet.se/Folkhogskolor/Studiemotiverande-folkhogskolekurs/>.
- Hall, C. og L. Liljeberg (2011), *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*. IFAU-rapport 2011:11.
- Hardoy, I. (2003), *Effect evaluation: Methods and Applications*. Avhandling til dr.polit grad Univesitet I Oslo, Norge
- Hardoy, I. (2005), «Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes». *Labour* 19(3): 425-467.
- Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006), «Virker ungdomsgarantien?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1/2006.
- Hardoy, I. og T. Zhang (2013), *Innvandrere i arbeid – hjelper det med arbeidsmarkedstiltak?* Institutt for samfunnsforskning.
- Hohmeyer, K. og J. Wolff (2012), «A fistful of Euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants?». *International Journal of Social Welfare* 21: 174–185.

- Huber, M., M. Lechner og C. Wunsch (2011), «Do German Welfare-to-Work reduce welfare dependency and increase employment?». *German Economic Review* 12(2): 182–204.
- Hägglund, P. (2009), *Effekter av intensifiserede formedlingsinsatser ved Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment*. IFAU-rapport 2009:15.
- Hämäläinen, K., U. Hämäläinen, J. Tuomala (2014), «The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe?» VATT Working Papers 60, Helsinki.
- Hämäläinen, K. og V. Ollikainen (2004), «Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment». VATT Research Report 115, Helsinki.
- Hämäläinen, K. og J. Tuomala (2007), «Vocational labour market training in promoting youth employment». VATT Discussion Paper 432, Helsinki.
- Høeberg, L., J. Poulsen, M. Hertz, M. Svarer og M. Rosholm (2011), *Evaluering af Unge – Godt i gang*. Rambøll, juni 2011.
- Jahn, E. og M. Rosholm (2010), «Looking beyond the Bridge: How Temporary Agency Employment Affects Labor Market Outcomes». IZA DP 4973, IZA Bonn.
- Jensen, P., M. Rosholm og M. Svarer (2003), «The response of youth unemployment to benefits, incentives and sanctions». *European Journal of Political Economy* 19, s. 301–316.
- Kvinge, T. og A.B. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport 517.
- Larsson, L. (2003), «Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs», *Journal of Human Resources* 38(4): 891–927.
- Maibom, J., M. Rosholm og M. Svarer (2012), «Experimental evidence on the effects of early meetings and activation», IZA Discussion Paper 6970, IZA Bonn.
- Maibom, J., M. Rosholm og M. Svarer (2014), «Can Active Labour Market Policies Combat Youth Unemployment?» IZA DP No. 7912.
- Markussen, S. og K. Røed (2015), «Leaving Poverty Behind? – The Effects of Generous Income Support Paired with Activation». Forthcoming. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Nivorozhkin, A. og J. Wolff (2012), «Give them a break! Did activation of young welfare recipients overshoot in Germany?» (A regression discontinuity analysis). Conference paper, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2012: Neue Wege und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt des 21. Jahrhunderts – Session: Labor Market Policy Evaluation. No. B08-V1.
- Pedersen, J.-T. (1998), *Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadsrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter*

og rusmisbrukere. Oslo: Department of Public Health and Primary Health Care, University of Oslo.

- Rambøll (2011), *Pilot project – Follow-up guarantee for young people 20–24 years*.
- Rinne, U., M. Schneider og A. Uhendorff (2011), «Do the skilled and prime-aged unemployed benefit more from training? Effect heterogeneity of public training programmes in Germany». *Applied Economics* 43: 3465–3494.
- Rosholm, M. (2008) «Experimental evidence on the nature of the Danish employment miracle», IZA Discussion Paper, No. 3620.
- Rosholm, M. og M. Svarer (2008), «The Threat Effect of Active Labour Market Programmes», *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385-401.
- Rosholm, M. og M. Svarer (2011), «Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik». Notat til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. <http://star.dk/da/Om-STAR/Publikationer/2011/05/Effekter-af-virksomhedsrettet-aktivering.aspx>
- Rosholm, M. og M. Svarer (2015), *Kvantitativ evaluering af Brobygning til uddannelse*. Rapport til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Røed, K. og O. Raaum (2006), «Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?». *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, 68, 5, s. 541–568.
- Røed K. og L. Westlie (2012), «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impact of Soft Duration Constraints». *Journal of the European Economic Association*, 10 (3), s. 518–554.
- Rønsen, M. og T. Skardhamar (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. van der Steeg, M., R. van Elk og D. Webbink (under publisering), «Does intensive coaching reduce school dropout? Evidence from a randomized experiment». *Economics of Education Review*.
- Svarer, M., M. Rosholm, L. Havn og L. Høeberg (2014), *Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job*. Rapport til STAR, Rambøll, oktober 2014.

# En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden

Hovedformålet med denne studien har vært å kartlegge og systematisere det som finnes av forskning i Nord-Europa om effekter av innsats for å hjelpe ungdom å få et fotfeste i arbeidsmarkedet – ungdom som av ulike grunner befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet, eller som står i risikozonen for å havne utenfor for eksempel grunnet manglende utdanning. Målgruppen vår er ungdom opp til 30-årsalderen. I tillegg til de fem nordiske landene inkluderer vi Tyskland, Storbritannia og Nederland.

Alle disse landene har iverksatt ulike typer aktiviseringstiltak innrettet mot å hindre at ungdom faller ut av de sentrale samfunnsarenaene knyttet til arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner. Institusjonelle forhold og offentlig politikk som ligger til grunn for arbeidsmarkedsregulering og utdannings-/yrkesopplæringssystemer, men også velferdsordninger og aktiveringsstrategier, spiller en viktig rolle for å tilrettelegge – men også hindre – ungdoms inntreden på arbeidsmarkedet og de første yrkesaktive årene. Vi avdekker likheter og forskjeller mellom de ulike landene. Dette vil danne et bakteppe for meta-analysen som sammenstiller evalueringsstudier fra utvalgte land slik at vi kan danne oss en bredere forståelse av hvorvidt ulike tiltak som er rettet mot ungdom, har virket etter hensikten på tvers av land og studier.

I alt inngår om lag 425 effektestimater fra 44 forskjellige forskningsarbeider i meta-analysen. Våre konklusjoner bekrefter at opplæringstiltak og lønnstilskudd gir opphav til mer positive effektestimater enn arbeidspraksis og sysselsettingstiltak i offentlig sektor. Det er også verdt å merke seg at effektestimaterne tenderer til å bli mer positive over tid, hvilket kan tyde på at det finner sted en læreprosess der tiltakene blir gradvis mer effektive.