

Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer

Erling Barth og Kristine von Simson*

Ungdommene rammes hardest i nedgangstider. Ungdomsarbeidsledigheten er svært konjunkturfølsom. En stor del av denne konjunkturfølsomheten består imidlertid av at ungdommene trekker seg ut av arbeidsmarkedet i dårlige tider, noe som forsterker svingningene i arbeidsledigheten målt i prosent av arbeidsstyrken. Hoveddelen av ungdommene er under utdanning, og en stor del av de arbeidsledige har utdanning som hovedaktivitet. Utdanningspolitikken har fungert som et viktig komplement til arbeidsmarkedspolitikken i dårlige tider.

Under finanskrisen er ungdomsarbeidsledighet blitt et enda større problem i Europa. Ungdommene rammes hardest i nedgangstider. Som nykommere på arbeidsmarkedet finner de færre åpninger når arbeidsmarkedet krymper. De mister også oftere jobben enn mer erfarne arbeidstakere, blant annet på grunn av ansiennitetsregler. Ungdommene er overrepresenterte i midlertidige jobber, og jobber oftere enn andre i konjunkturutsatte bransjer. Reduserte muligheter i arbeidsmarkedet representerer et stort velferdstap for ungdommene, både nå og i framtiden.¹

Alternativet for ungdommene er utdanning eller «å gjøre ingenting». Det er økende bekymring, både i Norge og utlandet, for de delene av ungdomskullene som ikke gjør noe; ikke utdanner seg videre og ikke er i jobb. Internasjonalt kalles denne gruppen av ungdommer for NEET (not in education, employment or training), en betegnelse som vi også kommer til å bruke i denne artikkelen. Problemet med NEETs er tatt opp i OECD-rapporten «Jobs for Youth» (OECD 2010). De skriver blant annet at ungdom som står utenfor både arbeidsmarked og utdanning tilhører en spesielt utsatt gruppe med høy sannsynlighet for varig marginalisering og sosial ekskludering.

I denne artikkelen ser vi nærmere på konjunkturfølsomheten til arbeidsledighet, sysselsetting og NEETs for ungdom ved hjelp av data fra de kvartalsvise

arbeidskraftundersøkelsene (AKU). Målsettingen er å beregne hvor mye mer følsomme ungdommenes arbeidsledighet er overfor konjunkturedringer, men også å vise hvordan denne sammenhengen avhenger av hvordan vi måler utfallene i arbeidsmarkedet nettopp for ungdommer. Vi benytter både standard mål for arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, men også i prosent av befolkningen. Videre viser vi hvor følsomme tallene er for hvordan vi behandler studenter og elever i statistikken. Det viser seg at dette har stor betydning for vår forståelse av konjunkturforløpet, spesielt for ungdom.

Arbeidsledighet som andel av arbeidsstyrken

AKU definerer en arbeidsledig person som en som aktivt har søkt etter jobb de siste fire ukene og som er tilgjengelig for å ta denne jobben i løpet av de neste to ukene.² Man må altså være aktivt arbeidssøkende. Arbeidssøking er overordnet alle andre aktiviteter man kan ha, og en person som går på skole og samtidig søker jobber blir dermed regnet som arbeidsledig i undersøkelsen. Arbeidsstyrken er summen av de arbeidsledige og sysselsatte. For å regnes som sysselsatt i AKU må man ha hatt inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i løpet av undersøkelsesuka. Midlertidig fraværende er også definert som sysselsatte. En person som går på skole og samtidig har en slik jobb blir dermed regnet som sysselsatt.

Ungdomsledigheten³ i Norge utgjorde i gjennomsnitt i perioden 1972-1987 rundt 6 prosent av arbeidsstyrken i samme aldersgruppe. Etter 1987 økte den kraftig og i

Erling Barth er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning (erling.barth@samfunnsforskning.no).

Kristine von Simson er stipendiat ved Institutt for samfunnsforskning (kristine.von.simson@samfunnsforskning.no)

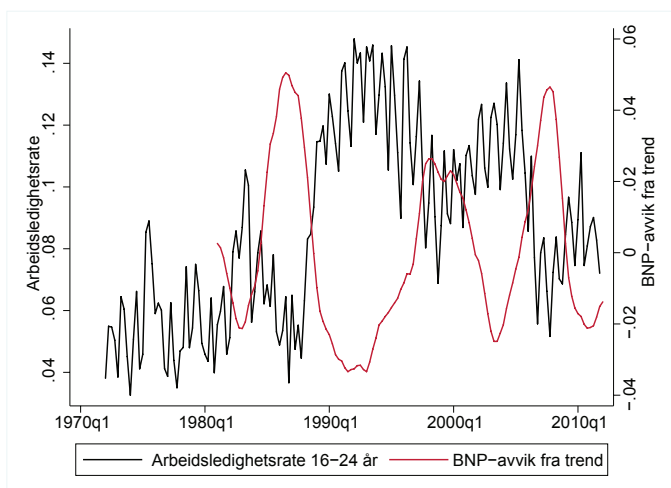
* Arbeidet med dette prosjektet har hatt finansiering fra prosjektet «Ungdomsarbeidsledighet i Norden» finansiert av Nordisk Ministerråd og prosjektet «Putting Education to the test of the labour market», NFR prosjekt 197145/H20.

¹ Det finnes en relativt stor internasjonal litteratur om den såkalte «scarring» effekten av arbeidsløshet for ungdommer; ungdommer som opplever arbeidsledighet tidlig får en svakere lønns- og sysselsettingsutvikling gjennom hele yrkeskarrieren (se for eksempel Gregg (2001) og Nordström Skans (2004)).

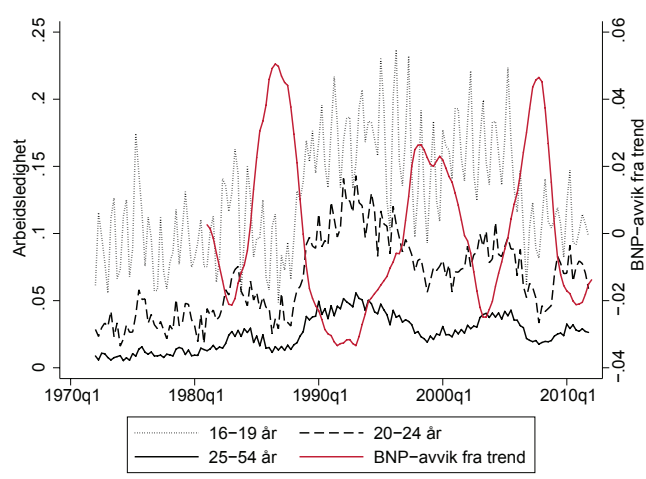
² Før 1996 måtte man være tilgjengelig for jobb i undersøkelsesuka for å regnes som arbeidssøkende, se oversikt i Appendiks. Se også Bø og Håland (2002). En alternativ definisjon av arbeidsledighet tar utgangspunkt i registrerte arbeidssøkere hos NAV. En rekke studier av arbeidsledighet bruker denne definisjonen (se for eksempel Hardoy et al. (2006)). Et problem med denne definisjonen er at folks insentiver til å melde seg ledig kan være påvirket av trygderettigheter; særlig har ungdommer ofte ikke opparbeidet seg rett til arbeidsløshetsstrygd.

³ Ungdom er i hele artikkelen definert som personer i alderen 16 til 24 år. Aldersgrensen i AKU ble senket fra 16 til 15 år i 2006. For å omgå dette bruddet, har vi satt 16 år som nedre aldersgrense i hele perioden.

Figur 1. Arbeidsledige 16-24 år, andel av arbeidsstyrken



Figur 2. Arbeidsledighet etter alder, andel av arbeidsstyrken



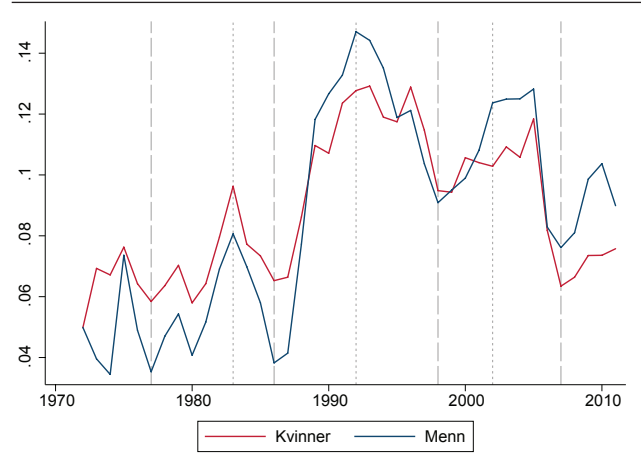
perioden 1989-2005 var den rundt 11 prosent i gjennomsnitt. Etter 2005 falt ungdomsledighetsraten igjen. Den røde kurven viser konjunktursituasjonen målt som avvik fra trend i BNP Fastlands-Norge.⁴ Det er en tydelig sammenheng mellom konjunkturerne og ungdomsledighetsraten. Blant annet kommer utslaget av den kraftige lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og starten av 1990-tallet klart til syne.⁵

I et internasjonalt perspektiv er ikke arbeidsledighetsraten blant unge i Norge spesielt høy. Mens gjennomsnittlig ledighetsrate for ungdom i OECD var nærmere 15 prosent i 1998, var den i overkant av ni prosent i Norge. I 2008 var forskjellen enda større: 13,2 prosent i OECD mot 7,4 prosent i Norge.

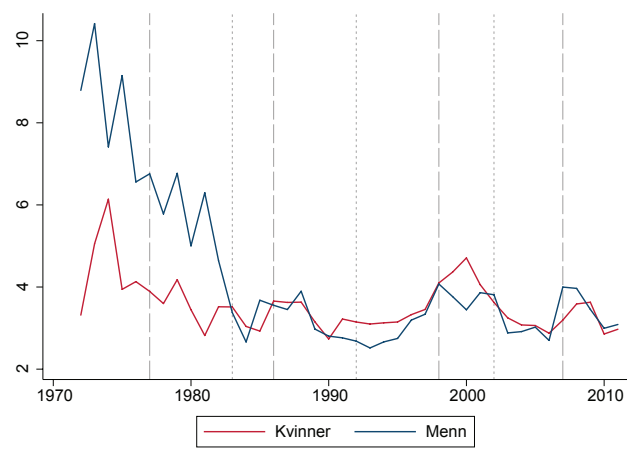
⁴ Tallene for avvik fra trend BNP er hentet fra Statistisk sentralbyrå (2012), figur 2.12. Se også Eika (2008).

⁵ I 1988 gikk man over til månedlig datainnsamling i AKU. Dette kan medføre at årsgjennomsnittet for sysselsatte er blitt 10 000 personer høyere enn det ville blitt med den gamle innsamlingsmetoden, og bruddet er særlig stort i 3.kvartal da en del feriearbeidende elever kan ha blitt klassifisert som sysselsatte. Flere sysselsatte vil, for et gitt antall arbeidsledige personer, føre til lavere arbeidsledighetsrate. Figur 1a viser derimot en kraftig økning i arbeidsledighetsraten for ungdom i 1988.

Figur 3. Arbeidsledige 16-24 år fordelt på kjønn, andel av arbeidsstyrken



Figur 4. Relativ arbeidsledighetsrate ungdom til voksne, fordelt på kjønn



Figur 2 viser arbeidsledighetsrater for ulike aldersgrupper i befolkningen: 16-19 år, 20-24 år og 25-54 år. Sammenlignet med arbeidsledighetsraten for kjernen av arbeidsstyrken (25-54 år) ligger ungdomsledighetsraten hele tiden høyere, og den er også mer volatil – spesielt for tenåringene (16-19 år).

Figur 3 viser årlig gjennomsnittlig arbeidsledighetsrate for ungdom fordelt på kjønn. De stiplede linjene indikerer konjunkturfase – lang-stiplede linjer betegner en konjunkturtopp, mens kort-stiplede linjer betegner en konjunkturbunn. Kvinners arbeidsledighet ligger over menns i perioden 1972-1988, etter det tenderer menns arbeidsledighet til å være høyere enn kvinners. Nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet rammet først og fremst mannsdominerte næringer som industrien, og ledigheten blant menn økte kraftigere enn blant kvinner. Til en viss grad ser også menns arbeidsledighetsrate ut til å være mer følsom for konjunktursvingninger (kraftigere økning og reduksjon) enn kvinners, noe som antakelig skyldes at kvinner i større grad jobber i offentlig sektor og menn mer i konjunktursatte bransjer i privat sektor (SSB 2010).

Det har vært et fall i den relative arbeidsledighetsraten mellom ungdom og voksne (25-54 år) siden starten av 1970-tallet, som vist i figur 4. Mens arbeidsledighetsraten blant unge var over syv ganger så høy som for voksne i 1973, har forholdstallet ligget mellom 3 og 4 siden 1982. Til sammenligning var forholdet 2,8 i gjennomsnitt for OECD i 2008. Selv om nivået på ungdomsledigheten er lavt i Norge i et internasjonalt perspektiv, er altså det relative forholdet mellom arbeidsledigheten blant unge og voksne minst like stort i Norge som i andre OECD-land.

Figur 4 viser at fallet i de relative ledighetsratene mellom unge og voksne nesten utelukkende er drevet av menn (forholdstallet falt fra 10,4 i 1973 til 2,7 i 1984). Forholdet mellom unge og voksne har vært relativt stabilt for kvinner i hele perioden, med unntak av de første tre årene

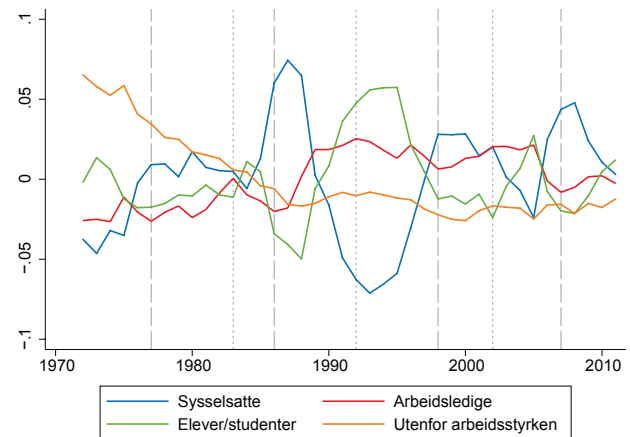
Flertallet av ungdommene er under utdanning. Ungdom under utdanning teller med i arbeidsstyrken dersom de er sysselsatte eller arbeidssøkere etter AKU-definisjonen, ellers er de definert som utenfor arbeidsstyrken. Arbeidstilbudet for ungdommer som er under utdanning er antakelig ganske fleksibelt, blant annet fordi det for de aller fleste også er andre muligheter for å finansiere utdanningen enn ved å jobbe. Dette kan bety mye for arbeidsledighetsratene for ungdommer, blant annet fordi både teller (antall arbeidsledige) og nevner (antall i arbeidsstyrken) kan bli påvirket av konjunkturer. Når det er dårlig med jobber, kan ungdommene, og kanskje særlig de som allerede er under utdanning, trekke seg ut av arbeidsstyrken. Samtidig kan flere av ungdommene velge å fortsette i utdanningssystemet når jobbalternativene er færre.

Dette er et generelt problem i forbindelse med måling av arbeidsledighet: I dårlige tider kan mange velge å trekke seg ut av arbeidsmarkedet, og dermed ser statistikken kanskje bedre ut enn det man ønsker å måle. Dette er det som i litteraturen kalles en «møtøse arbeider» effekt (se Dagsvik et al., 2007).⁶ Men utslagene kan bli spesielt store for ungdom, siden ungdom har større sannsynlighet for å trekke seg helt ut av arbeidsstyrken og bare drive med utdanning i dårlige tider enn det voksne har. Kombinasjonen av utdanning og arbeid er mer omfattende i de nordiske landene og Nederland enn i de fleste andre OECD-land.⁷ For å se hvor stort utslag dette gjør for konjunkturfølsomheten, regner vi derfor i neste avsnitt arbeidsledigheten i prosent av befolkningen i stedet for i prosent av arbeidsstyrken.

⁶ NOU 1994:3 anslår omfanget av møtøse arbeidere blant ungdommer (16-24 år) til å være i overkant av 15 prosent av arbeidssøkerne.

⁷ I de øvrige OECD landene er det mye mindre vanlig å jobbe under studiene, og det pågår en internasjonal debatt nettopp om det er ønskelig at ungdom jobber mye under utdanning. Se for eksempel OECD (2008). Hovedargumentet for å jobbe er at det gir nyttig erfaring og selvstendighet, argumentet mot er i hovedsak at det kan svekke eller forsinke utdanningsløpet.

Figur 5. Avvik fra gjennomsnitt for sysselsatte, arbeidsledige, studenter og utenfor arbeidsstyrken 16-24 år, andel av befolkningen



Tabell 1. Konjunkturfølsomhet for ulike mål på arbeidsledighet og sysselsetting. Koeffisienter og t-verdier for avvik i BNP fra trend i ulike regresjonsmodeller inklusive lineær trend

	16-19	20-24	25-54
Arbeidsløshet, prosent av arbeidsstyrken	-0,721	-0,655	-0,275
	4,18	6,07	7,30
Arbeidsløshet, prosent av befolkningen	-0,231	-0,457	-0,230
	2,59	5,90	7,32

Note: Tabellen viser koeffisienter for trendavvik i BNP i separate regresjonsmodeller for hver rate, på kvartalsnivå, mot BNP-avvik i samme periode samt en lineær trend, der vi tillater autokorrelasjon med ett (forrige kvartal) og fire lag (forrige år).

Arbeidsledighet og sysselsetting som andel av befolkningen

I figur 5 har vi beregnet både sysselsatte og arbeidsledige i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe. Figuren viser tall for ungdommer i alderen 16 til 24 år. For å få fram hvordan seriene svinger med konjunkturerne, viser vi andelene i hver serie som avvik i prosentpoeng fra gjennomsnittet for hele perioden. Vi har også beregnet tilsvarende tall for personer utenfor arbeidsstyrken. Tallene for personer utenfor arbeidsstyrken er splittet opp på personer under utdanning, og personer som ikke er under utdanning.

Vi ser at arbeidsledighetsraten for ungdommer, målt i prosent av befolkningen i samme alder, ser ut til å svinge langt mindre enn arbeidsledighetstallene i prosent av arbeidsstyrken, slik vi så dem i figur 1. Serien for personer helt utenfor utdanning og arbeidsstyrken ser ut til å variere svært lite med konjunkturerne. Samtidig ser vi at seriene for sysselsatte ungdommer og elever/studenter svinger kraftig med konjunkturerne.⁸

For å få et bilde av konjunkturfølsomheten til arbeidsledighet, har vi kjørt enkle tidsserieregresjoner av de to arbeidsledighetsmålene forklart ved avvik fra

⁸ Dette er altså elever/studenter som er utenfor arbeidsstyrken. Figur 5 viser gjensidig utelukkende kategorier, og seriene summerer seg derfor til null hvert år.

BNP-trend og en lineær trend. Tabell 1 viser koeffisientene og t-verdiene for avvik i BNP fra trend.

Vi finner altså at ungdomsarbeidsledigheten, målt som vanlig i prosent av arbeidsstyrken, er svært konjunkturfølsom. Samtidig ser vi at arbeidsledigheten i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe er langt mindre konjunkturfølsom. Dette gjelder også når vi tar hensyn til at nivået på arbeidsledigheten er halvert når vi måler den på denne måten. For voksne er forskjellen i følsomheten mellom de to målene ubetydelig. Dette tyder på at ungdommene i større grad trekker seg ut av arbeidsstyrken i dårlige tider (eller strømmer til i gode tider).

Ungdom under utdanning

Det ser altså ut til at ungdommenes arbeidsmarkedstilknytning er svært konjunkturfølsom. Men gjelder dette i hovedsak ungdommer som er under utdanning eller de som ikke er det? I figur 6 viser vi prosent av befolkningen som har studier som hovedaktivitet. Figuren viser både all ungdom som er under utdanning, og de som er elever/studenter, men ikke i arbeidsstyrken. Forskjellene mellom kurvene er stor, særlig for de yngste. Dette betyr at en stor del av studenter og elever også er deltakere i arbeidsstyrken. Vi ser også at det har vært en kraftig ekspansjon i utdanningssystemet i denne perioden, særlig fra slutten av 1980 tallet.⁹ I dette avsnittet ser vi hva som skjer med arbeidsledighets- og sysselsettingstallene for ungdommer hvis vi trekker ut alle studenter og elever først, og bare tar for oss de som ikke er under utdanning.

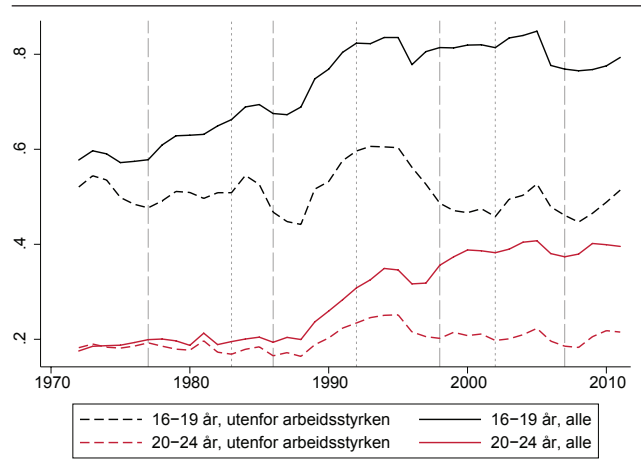
Figur 7 viser arbeidsledige i prosent av befolkningen for de ulike aldersgruppene med og uten skoleelever/studenter. Vi ser at det gjør stor forskjell for de unge om vi tar ut elever og studenter fra gruppen av arbeidsledige. Igjen ligger ungdomsledigheten over voksenledigheten i hele perioden, men den er betydelig lavere for ungdom når skoleelever/studenter utelates.

Det er i hovedsak arbeidsledighet for tenåringer som forandrer seg når vi tar ut skoleelevene. For eksempel er det så å si ingen endring for arbeidsledige voksne om studenter inkluderes eller ikke. Vi ser også at arbeidsledighetsraten for tenåringene er lavere enn ledighetsraten for 20-24-åringene etter 1988. Dette skyldes antakeligvis en kraftig utbygging av skoleplasser for ungdom, og at ungdom under 20 år er prioritert plass på arbeidsmarkedstiltak gjennom ungdomsgarantien.¹⁰

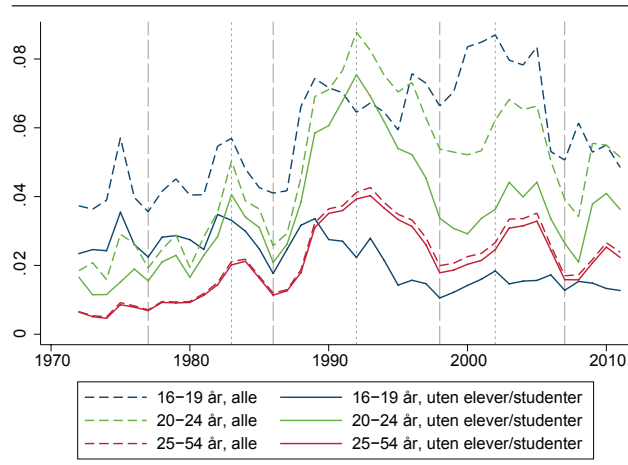
⁹ Denne utviklingen finner vi igjen i utdanningsstatistikken. Fra 1987 til 1996 økte antall elever i videregående skole med over 18 prosent, mens antall studenter i høyere utdanning økte med hele 72 prosent. Se historisk statistikk: <http://www.ssb.no/histstat/tabeller/5-5-1t.html>.

¹⁰ Tiltaksdeltakere klassifiseres i AKU avhengig av hva slags tiltak de deltar på. Personer som deltar på sysselsettingstiltak og mottar lønn fra arbeidsgiver regnes som sysselsatte. Kvalifiseringstiltaksdeltakere regnes som enten arbeidsledige eller utenfor arbeidsstyrken, alt etter hva de svarer på spørsmålene om arbeidssøking og tilgjengelighet. Se Hardoy et al. (2006) for effekter av ungdomsgarantien.

Figur 6. Ungdom under utdanning med og uten deltakere i arbeidsstyrken, andel av befolkningen



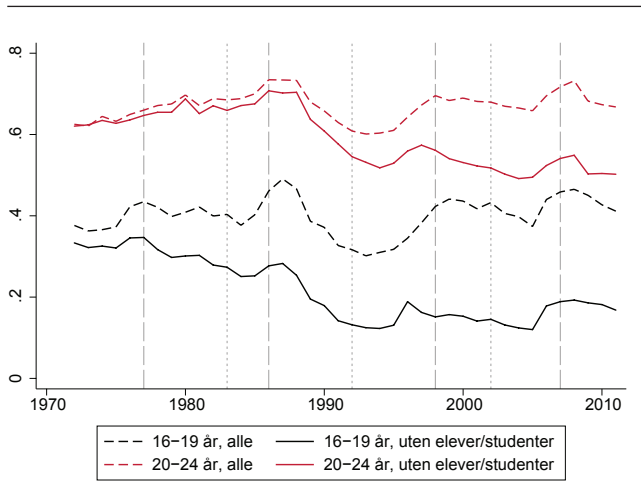
Figur 7. Arbeidsledige med og uten studenter og elever, andel av befolkningen



Figur 8 viser det tilsvarende bilde for sysselsetting. Vi ser at sysselsettingsratene faller markert når vi flytter personer som er i jobb, men som oppgir studier som hovedaktivitet, over fra sysselsatte og til studenter. Fallet i sysselsettingsratene er betydelig, særlig for ungdommer fra 16-19 år, noe som selvsagt bare er et speilbilde av hva vi fant for studenter - veksten i utdanningssystemet trekker andelene som har jobb som hovedaktivitet nedover.

Når vi trekker ut studenter og elever fra arbeidsledighetsmålet reduseres konjunkturfølsomheten til de yngste ned til -0,10. Fortsatt er de eldre unge mer konjunkturfølsomme enn de voksne. Studenter og elever i Norge jobber mye ved siden av studiene. Som vi har sett representerer ungdom under utdanning, også de som rapporterer utdanning som sin hovedaktivitet, en betydelig andel av både sysselsettings- og arbeidsledighetsratene for ungdom. Trekker vi ut studenter og elever blir både arbeidsledighet og sysselsetting mindre konjunkturfølsomme. Arbeidsmarkedstilknytningen til ungdom under utdanning er altså konjunkturfølsom. På den måten kan vi si at ungdom under utdanning

Figur 8. Sysselsatte med og uten studenter, andel av befolkningen



representerer en slags reservearbeidskraft som mobiliseres i gode tider, men som trekker seg ut i dårlige.

Om dette monner noe kommer an på hvor stor andel av arbeidsstyrken som utgjøres av ungdommer. For det første er ikke ungdommene så mange; som vi ser i Tabell 3 utgjør de kun 22 prosent av befolkningen i alderen 16-54 år og rundt 16 prosent av alle sysselsatte i 2011. For det andre arbeider de antakelig færre timer enn andre, nettopp fordi de ofte også går på skole. Fra tabell 3 ser vi at ungdom i alderen 16-24 år utgjør ca. 13 prosent av alle timeverk i 2011. Ungdommer som ikke går på skole utgjør 10,3 prosent av alle timeverk. Det betyr altså at studenter og elever utgjør bare rundt 2,2 prosent av alle timeverk som gjennomføres av arbeidstakere mellom 16 og 54 år.

Hvem og hva er neets?

Velferdsmessig er NEETs kanskje viktigst. Begrepet NEET (Not in Education, Employment or Training) ble etablert på slutten av 1990-tallet, da OECD og en rekke andre europeiske land begynte å publisere tall på andelen unge som verken var under utdanning eller i jobb. Bekymringer omkring konsekvensene av såkalt «utenforskap» blant ungdom, som motløshet, marginalisering og ekskludering, har ført til at begrepet nå er en del av OECDs faste indikatorer for å måle ungdomsposisjon på arbeidsmarkedet.¹¹

Det er viktig å understreke at det er mye vi ikke vet om ungdom som er NEET. Ikke all ungdom som er utenfor både arbeidsmarked og utdanning er inaktive. En del ungdom bruker tid på å reise eller de tar seg et friår etter endte studier; andre kan være engasjert i frivillig arbeid eller være hjemme med barn. NEET-ratene kan likevel være med på å komplettere bildet av ungdomsposisjon på arbeidsmarkedet.

NEETs er utenfor både utdanning og sysselsetting. For å finne ut hvem dette er, kan vi ikke bare legge

Tabell 2. Konjunkturfølsomhet for ulike mål på arbeidsledighet, sysselsetting og utenforskap. Koeffisienter og t-verdier for avvik i BNP fra trend i ulike regresjonsmodeller inklusive lineær trend

	16-19	20-24	25-54
Arbeidsledighet uten elever/studenter	-0,107	-0,389	-0,223
	3,00	6,07	7,19
Utenfor arbeidsstyrken og utdanning	-0,008	-0,153	
	0,18	2,48	

Note: Tabellen viser koeffisienter for avvik i BNP fra trend i separate regresjonsmodeller for hver rate, på kvartalsnivå, mot BNP-avviket i samme periode samt en lineær trend, der vi tillater autokorrelasjon med ett (forrige kvartal) og fire lag (forrige år). Linjer merket uten elever/studenter viser rater beregnet der personer som oppgir å være elever/studenter er tatt ut, mens linjer merket utenfor arbeidsstyrken viser rater beregnet der personer som oppgir å være sysselsatte eller arbeidsledige er tatt ut. Alle rater i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe.

Tabell 3. Ungdommer som andel av befolkning, sysselsetting og timeverk, 2011

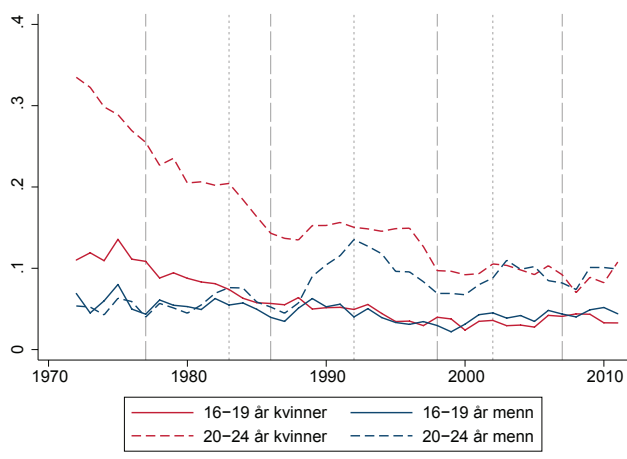
	Andel (%)
Ungdommer 16-24 år som andel av befolkningen 16-54 år, med elever/studenter	22,39
Ungdommer 16-24 år som andel av befolkningen 16-54 år, uten elever/studenter	9,37
Sysselsatte 16-24 år som andel av alle sysselsatte, med elever/studenter	15,87
Sysselsatte 16-24 år som andel av alle sysselsatte, uten elever/studenter	9,86
Timeverk 16-24 år som andel av totalt antall timeverk, med elever/studenter	12,54
Timeverk 16-24 år som andel av totalt antall timeverk, uten elever/studenter	10,31

sammen arbeidsledige og de som er helt utenfor, for da inkluderer vi personer som er elever og studenter, men samtidig arbeidssøkere etter AKU-definisjonen. Vi vil ha et rent mål på NEETs. Figur 9 viser NEET-ratene etter kjønn og alder, når studentene er tatt ut. NEET-ratene ser ut til å ha falt siden starten av 1970-tallet, hovedsakelig for de eldste ungdommene; mens 19 prosent av ungdommene mellom 20-24 år var utenfor både arbeidsmarked og utdanning i 1972, gjaldt dette kun 10 prosent i 2011. Figuren viser at det var store forskjeller mellom kjønn i starten av perioden, men at denne forskjellen nærmest har forsvunnet de siste årene.

I tabell 2 viste vi konjunkturfølsomheten til de som sto helt utenfor arbeidsstyrken og utdanning. Den yngste gruppen ser ut til å være helt upåvirket av konjunkturerne, mens de eldste ungdommene er mer konjunkturfølsomme. Det ser altså ut til at utenforskapet blant de yngste er et mer strukturelt fenomen, knyttet til forhold til som helse og ungdommenes evne til å holde seg innenfor utdanningssystemet, mens den blant de eldste ungdommene også avhenger av mulighetene på arbeidsmarkedet.

¹¹ Begrepet NEET blir grundig diskutert i Quintini and Martin (2006).

Figur 9. NEET etter kjønn uten studenter. Andel av befolkningen



... og hva driver de med?

AKU gir noe informasjon om hva personer som er arbeidsløse eller utenfor arbeidsstyrken selv ser som sin hovedaktivitet. Det er i hovedsak fire aktiviteter som er relevante for disse ungdommene: Hjemmearbeid, Arbeidsuførhet, Arbeidsledighet og Annet/uoppgitt. Figur 10 viser andelen av unge NEETs som oppgir disse aktivitetene som hovedaktivitet. Figuren viser at det har vært store endringer i hovedaktivitet over tid. Den mest markante endringen er nedgangen i andelen NEETs som er hjemmeværende. Mens over 80 prosent av kvinnene mellom 20-24 år som var utenfor både arbeidsmarked og utdanning oppgav hjemmearbeid som sin hovedaktivitet i 1972, var denne andelen under 20 prosent i 2011. En av årsakene til dette fallet kan være flere kvinner i arbeidsstyrken, men også holdningsendringer kan spille inn her.

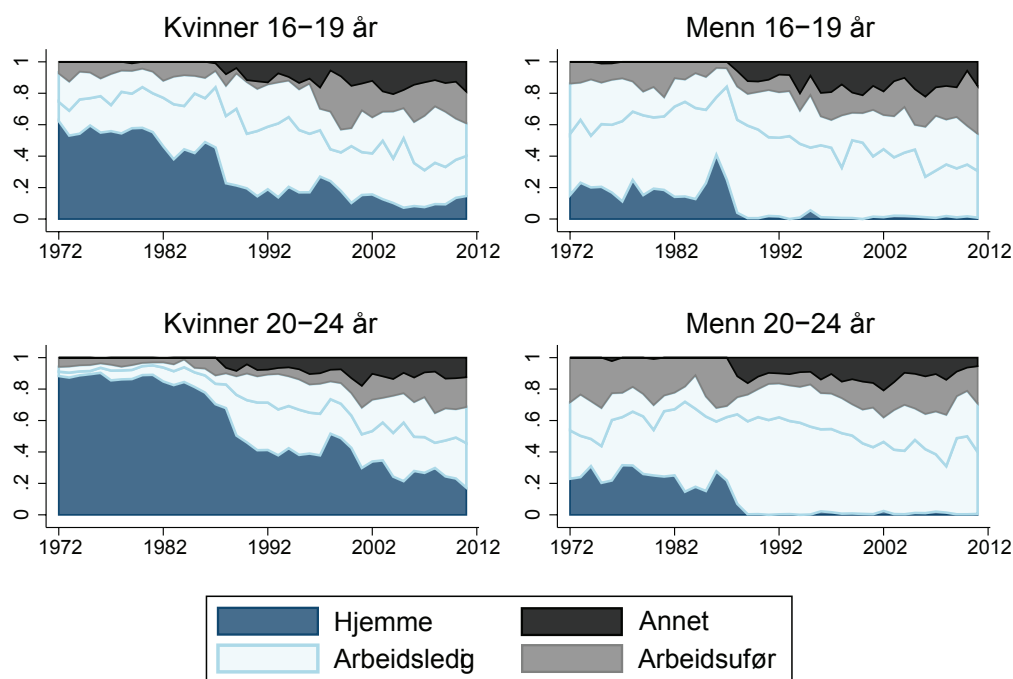
Noen av endringene vi observerer over tid kan imidlertid skyldes et brudd i tidsserien i 1988, andre kvartal. Da ble det en annen inndeling i hovedaktivitet for personer utenfor arbeidsstyrken, i tillegg til at spørsmålsstillingen ble endret. Blant annet ble gruppen Annet en egen kategori, noe som fjernet så å si alle hjemmeværende menn.

Den største gruppen av NEETs oppgir arbeidsledighet som hovedaktivitet. Dette er ungdom som ønsker jobb, men som av ulike grunner ikke får seg jobb. Noen av disse ungdommene er arbeidssøkende i følge AKU-definisjonen, det vil si at de aktivt søker etter jobb og er tilgjengelige for denne jobben. Andre ønsker jobb, men oppfyller ikke kravene om søking og/eller tilgjengelighet og regnes dermed ikke til arbeidsstyrken. Den litt tykkere streken i kategorien Arbeidsledig i figuren viser hvordan de med arbeidsledighet som hovedaktivitet fordeler seg mellom personer som er arbeidssøkende (under linjen) og personer som er utenfor arbeidsstyrken (over linjen). Arbeidsledige utenfor arbeidsstyrken utgjør nesten 45 prosent av alle NEETs som oppgir arbeidsledighet som hovedaktivitet i 2011. Flertallet er altså aktivt arbeidssøkende.

Oppsummering

Arbeidsledighet og sysselsetting svinger mer blant de unge enn blant de voksne. For de aller yngste, i alderen 16-19 år, kommer svingningene særlig fra ungdommer under utdanning som trekker seg ut av arbeidsmarkedet i dårlige tider og kommer inn i gode. Vi har derfor antydning at skoleungdom fungerer som en slags reservearbeidskraft som mobiliseres i gode tider og trekker seg ut i dårlige. Omfanget av denne gruppen er imidlertid ikke særlig stor. Mens ungdommer mellom 16 og

Figur 10. Hovedaktivitet blant NEETs



24 år i 2011 utgjør i overkant av en femtedel av antall personer mellom 16 og 54 år, utgjør de bare omtrent 16 prosent av sysselsettingen. Mens studenter og elever mellom 16 og 24 år utgjør 13 prosent av befolkningen mellom 16 og 54 år, står de bare for i overkant av to prosent av timeverkene.

Hva man bør måle bør bestemmes av problemet man skal analysere. Som en indikasjon på sannsynligheten for å være i en jobb for de som ønsker det, er arbeidsledighetsraten i prosent av arbeidsstyrken det mest relevante. Dette gir et bilde av ubalansene mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Det er også det målet mye av arbeidsmarkedspolitikken bør være rettet inn mot. Samtidig gir arbeidsledighet i prosent av befolkningen i samme alder et bedre bilde av omfanget av arbeidsledigheten blant ungdommer, nettopp fordi det ikke er forstyrret av faktorer som forandrer arbeidstilbudet også.

I Norge har utdanningstilbøyeligheten vært klart motsyklisk, og med en sterk positiv trend. Selv om ungdomsarbeidsledigheten, målt med standardmål, har økt over tid og viser et klart motsyklisk mønster, viser prosenten av ungdom som er arbeidsledige og ikke har utdanning som hovedaktivitet et nedadgående og mindre konjunkturfølsomt mønster. Utdanningsboomen har vært særlig sterk i nedgangstider. Denne utviklingen har dels vært et resultat av politiske prioriteringer i dårlige tider, og dels et resultat av ungdommenes valg i en tid med økende kapasitet i utdanningssektoren. Overfor ungdommer har utdanningspolitikken fungert som et viktig supplement til arbeidsmarkedspolitikken.

Ser vi på den delen av ungdommene som ikke har studier som hovedaktivitet, blir andelen av befolkningen som er arbeidsledig betydelig mindre. For de yngste ungdommene synker arbeidsledighetsraten til rundt to prosent av ungdommene, målt på denne måten. Når vi gjør velferdsanalyser av arbeidsledigheten er nok dette et vel så relevant mål. Ungdommer under utdanning investerer i framtiden og «har noe å gjøre». Dette er vel hovedgrunnen til at NEET er blitt et viktig begrep. Vi har sett at dette problemet har vært mindre konjunkturfølsomt i Norge enn den tradisjonelle arbeidsledigheten. Antakelig spiller mer strukturelle faktorer som helse og sosialpolitikk, krav og tilbud i utdanningssystemet og samspill mellom skole og hjem også en stor rolle for NEET-ratene i tillegg til forhold på arbeidsmarkedet, særlig for de yngste ungdommene.

Referanser

Bø, T.P. og I.Håland (2002), «Dokumentasjon av arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Korrigert versjon». Notater 2002/24. Statistisk sentralbyrå.

Dagsvik, J.K., T. Kornstad og T. Skjerpen (2007), «Betydningen av motløshet for yrkesdeltaking». Søkelys på arbeidslivet 2/2007.

Eika, T. (2008), «Det svinger i norsk økonomi», Samfunnsspeilet 5-6/2008.

Gregg, P. (2001), «The Impact of Youth Unemployment on Adult Unemployment in the NCDS». The Economic Journal 111(475).

Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006), «Virker ungdomsgarantien?». Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2006.

Nordstrøm Skans, O. (2004), «Scarring Effects of the First Labour Market Experience: A Sibling-Based Analysis». IFAU Working Paper Series 2004:14.

NOU (1994), «Ungdom, lønn og arbeidsledighet», NOU 1994:3

OECD (2008), «Jobs for Youth: Norway». OECD Publishing.

OECD (2010), «Off to a Good Start? Jobs for Youth». OECD Publishing.

Statistisk sentralbyrå (2010), «Dette er Kari & Ola. Kvinner og menn i Norge.» http://www.ssb.no/emner/00/02/10/ola_kari/kari_ola_2010.pdf

Statistisk sentralbyrå (2012), «Konjunkturutviklingen i Norge». Økonomiske analyser 4/2012.

Quintini, G. and S. Martin (2006), «Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries». OECD Social, Employment and Migration Working Papers 39.

Vedlegg

Viktige brudd i AKU som kan ha innvirkning på våre tall:

1975	Ny estimeringsmetode	Økning i: - befolkningstall 22 000 - sysselsettingstall 13 000
1976	Nytt spørreskjema: Familiearbeidere og midlertidig fraværende	Antall sysselsatte øker med 13 000
1980	Vernepliktige regnes med til de sysselsatte Endring i estimeringsmetode	Antall sysselsatte øker med 20-25 000 (særlig 20-25 åringer) Sysselsetting øker med 26000 årlig fra 1980-1986
1986	Endring i definisjon av familiearbeidere	Sysselsetting øker med 15 000
1988 - 2	Nytt spørreskjema Månedlig datainnsamling	Annen inndeling for personer utenfor arbeidsstyrken, innfører kategori «Annet» Sysselsetting øker med 10 000 – særlig utslag for skoleelever som i 3.kvartal kan bli regnet som sysselsatte
1996	Løpende undersøkelsesuker Endring i definisjonen av tilgjengelighet for arbeidsøkende (reduert) Endring i spørsmålet om varighet av ledighet Mer konsekvent klassifisering av tiltaksdeltakere: sysselsettingstiltak regnes som sysselsatte, kvalifiseringstiltak som arb.ledige eller utenfor arb.styrken.	Til sammen har endringene ført til en økning i arbeidsledige på 11 000 (0,5 prosentpoeng) i årsgjennomsnitt