VINN-VINN-REFORM FOR ARBEIDSLIVET


Manifest
Analyse

I denne notatet foreslår Manifest Analyse en vinn-vinn-reform som både unge som havner utenfor og eldre som ikke alltid orker å stå lenger i arbeid vil tjene på.

KORTVERSJONEN

På den ene siden: Eldre som ikke alltid orker å stå lenger i arbeid.

På den andre: Unge som havner utenfor.

Løsningen: Å la seniorene bruke sin kompetanse til å gi juniorene den ekstra håndsrekningen de trenger.

EN VINN-VINN-REFORM:

Seniorer som sliter med å holde ut som fulltidsansatt «i førstelinja», enten det er i bilverkstedet, bakpå søppelbilen eller på gulvet i barnehagen, får en mulig karrierevei som «mentor» mot slutten av arbeidslivet. Slik kan de bidra med verdifullt arbeid og skatteinntekter i flere år ut over det som ellers ville blitt avgangsalderen.

Skoletrøtte unge uten formell yrkeskompetanse, som risikerer å havne va- rig utenfor arbeidslivet, får en mer farbar vei til verdighet, ferdighet og yrkes- deltakelse enn det som ligger i mer paternalistiske forslag som tvungen videre- gående opplæring eller smålige trygdekutt.

For hver senior som står to år lenger i arbeid tjener samfunnet i snitt 700.000 kroner. For hver junior som får 40 år i et lavlønnsyrke i stedet for varig uføre- het, tjener samfunnet 13,4 millioner kroner.

SAMMENDRAG

- Sysselsettingen blant unge menn (20 til 24 år) har det siste tiåret falt dramatisk, fra 72 til 64,5 prosent. [1] 1 86 000 innbyggere i alderen 15 til 29 år er verken i arbeid, utdanning eller opplæring.
- De kommende tiårene vil en god del seniorer få vansker med å stå lenge nok i arbeid til å få en levealdersjustert alderspensjon som er til å leve av.
- Unge som havner varig utenfor arbeidslivet og eldre som bør stå lenger i arbeid blir ofte omtalt som utfordringer for velferdsstatens økonomiske bære- kraft. De diskuteres atskilt og hver for seg.
- Manifest Tankesmie tar til orde for en vinn-vinn-reform der den erfaring og kompetanse som finnes hos seniorer som ikke orker arbeid i «førstelinja» stort lenger, brukes til å lære opp unge som står uten yrkeserfaring og utdanningspapirer og trenger en ekstra håndsrekning for å komme inn i arbeidslivet.
- De unge bør få ansettelse med fullverdige vilkår, ikke tiltaksplass med NAV- stempel. Junioren kan knyttes til ett arbeidssted, eller få prøve seg i ulike virksomheter ved å ansettes i kommunens vikarpool og sendes dit hvor det er behov.
- Ved alle tilknyttede virksomheter, både private og offentlige, finnes en senior-mentor som er kvalifisert og ansvarlig for å følge opp juniorene.
- For **juniorene** bør reformen knyttes til et mulig løp for formell kvalifisering/kompetanse, for eksempel fagbrev, og på en måte som ikke undergraver fungerende ordninger for rekruttering til arbeidslivet, som fagopplæring i bedrift. For **seniorene** må det oppleves som attraktivt å få muligheten til å bli veileder/mentor. For **virksomhetene**, både private og offentlige, bør finansiering og organisering av tiltaket bør utformes slik at det blir attraktivt å delta i ordningen.

INNLEDNING

DEN NORSKE VELFERDSSTATSMODELLEN forutsetter varig høy sysselsetting. Det siste tiåret har sysselsettingsandelen falt fra 79,2 prosent i 2008 til 75,3 prosent i 2017. [2] Mest urovekkende er den bratte fallet blant de unge, særlig blant menn. Noe av dette skyldes konjunkturer. Men vi ser også en fare for at unge som mangler formelle kvalifikasjoner og yrkeserfaring kan bli stående varig utenfor arbeidslivet.

Ved siden av å svekke graden av sysselsetting, handler dette problemet om hva slags sysselsetting vi møter framtida med. De unge som verken får fagbrev eller høyere utdanning eller noen solid yrkeskompetanse og yrkesidentitet, vil ofte få en såkalt løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Deres arbeidsliv preges av småjobber, strøjobber, bemanningsbransjeoppdrag, ringevakter og, ikke minst, de nye formene for løsarbeid som organiseres gjennom *Über*-lignende teknologier som kan megle midlertidig arbeidskraft i sanntid.

Det norske arbeidsmarkedsregimet er allerede under sterkt press i viktige bransjer, som utfordres av en markedsliberalistisk bruk- og kast-modell med sterk konkurranse mellom lønnsmottakerne. Hvis en økende andel unge havner i utkanten av arbeidsmarkedet, fordi de aldri får en fot innafor, vil det øke problemene med å forsvare de mest basale forutsetningene for det vi kaller «organisert arbeidsliv», særlig innen den voksende tjenestesektoren.

Samtidig som sysselsettingen faller blant unge, øker yrkesdeltakelsen blant de eldre, der pensjonsreformen antakelig bidrar til at mange utsetter avgangen fra arbeidslivet. Dette styrker samfunnsøkonomien. Like fullt har det nye pensjonssystemet en sosial kostnad for betydelige grupper i arbeidslivet. De kommende tiårene vil en god del seniorer få vansker med å stå lenge nok i arbeid til å få en levealdersjustert alderspensjon som er til å leve av.

Kan vi se utfordringene for arbeidsfolk i de to endene av yrkeslivet – de yngste og de eldste – i sammenheng? Hvorfor ikke utrede en arbeidslivsreform der den erfaring og kompetanse som finnes hos seniorer som ikke orker «førstelinja» stort lenger, brukes til å lære opp unge som står uten

yrkeserfaring og utdanningspapirer og trenger en ekstra håndsrekning for å komme inn i arbeidslivet?

Vi har gitt denne ideen arbeidstittelen «En vinn-vinn-reform for arbeidslivet». Dette notatet utdyper bakgrunnen for forslaget og skisserer problemstillinger for en mulig utredning av en slik arbeidslivsreform.

UNGE SOM FALLER UTENFOR

«UNGE SOM FALLER UTENFOR» er et tema det vil stå mye strid om i årene som kommer. Fagbevegelsen og rødgrønne partier må etablere definisjonsmakt over hva problemet handler om og lansere reformer og løsninger. Hvis ikke vil «unge som faller utenfor» bli et brekkjern for andre politiske krefter.

Sysselsettingen blant unge menn (20 til 24 år) har det siste tiåret falt dramatisk, fra 72 til 64,5 prosent. [3] 86 000 innbyggere i alderen 15 til 29 år er verken i arbeid, utdanning eller opplæring, ifølge en OECD-rapport fra 2018. Disse utgjør 9 prosent av aldersgruppen. [4]

Å havne varig utenfor arbeidsmarkedet er ikke bare et problem for dem som sorteres ut, men også samfunnsøkonomisk og sosialt. Problemet er ikke bare tapt verdiskaping, men også økte helseproblemer og -kostnader. De som havner utenfor arbeidslivet, har betraktelig høyere risiko for dårlig psykisk og fysisk helse. [5]

Ved utgangen av 2017 mottok 1,9 prosent av befolkningen i alderen 18 til 29 år uføretrygd. Antallet individer i denne gruppen er ikke veldig høyt, men ble nesten doblet fra vel 8000 i 1999 til nær 16 000 i 2017. [6]

Det finnes lite saklig grunnlag for trygdepolitisk alarmisme på dette området, men det likevel grunn til å anta at en del av de unge uføre kunne blitt produktive ansatte hvis arbeidslivet var bedre til å hjelpe dem inn. Dette vil være riktig politikk ikke bare av hensyn til «arbeidslinja», men også i et folkehelseperspektiv. Nyere norsk forskning viser at for mange med psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser (totalt utgjør disse 62 prosent av de unge uføre), kan arbeid være den beste medisin. [7]

Noen av de unge (potensielt) uføre inngår i målgruppen for arbeidslivsreformen vi skal skissere her, men det store flertallet er ikke uføre. Det mange av dem har til felles er at de står uten relevant yrkeserfaring og uten fullført fagbrev eller annen yrkesrelevant utdanning. Antakelig er flere i denne gruppen rammet av en generell tendens til formalisering av

kompetansekravene i arbeidslivet. For noen tiår siden fantes flere veier inn i arbeidslivet som ikke gikk via skolebenken, enten det var å arbeide til sjøs eller bli med som «hjelpemann på bil».

Hvis det stemmer at disse veiene blir stengt av økende krav til formalkompetanse, risikerer vi at unge mennesker som er godt egnet for arbeidslivet, men dårlig egnet for skolebenken, kan bli gående arbeidsløse. Vi risikerer også ut- støting av yrkeskategorier som har rommet mange mennesker, for eksempel helsefagarbeiderne, ved at de fortrenges av (tildels uerfarne) ansatte med høyere formalkompetanse.

Det er uheldig å la mange, særlig yngre, uten høy formalkompetanse bli stående varig utenfor arbeidslivet, samtidig som pensjonssystemet presser flest mulig seniorer til å stå så lenge helsa holder, og vel så det. Dette er oppskriften på et samfunnsøkonomisk negativt scenario med økt marginalisering, mer sosial polarisering og økende helseutfordringer.

Det koster samfunnet 12,2 millioner per person som forblir utenfor arbeidslivet i 34 år, heller enn å jobbe i en lavtlønnsstilling (400 000 i året). Eller: 13,4 millioner om vi ser det over 40 år. (Nåverdi).

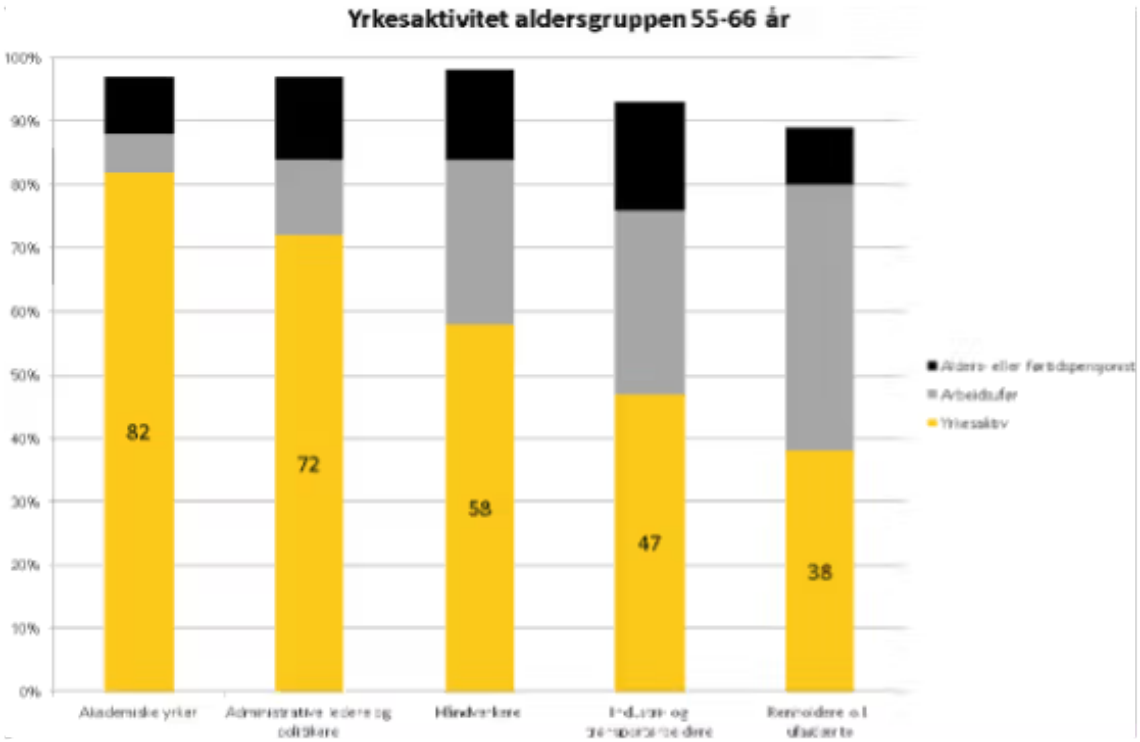
Om vi hadde lyktes med å få bare en brøkdel av disse menneskene inn i arbeidslivet, ville det vært svært gunstig. Man kan se for seg at 1000 individer i tidlig 20 års-alder blir innrullert i tiltaket. Vi tilskriver dem null verdiskaping i disse fire årene (imidlertid vil yrkeskarrieren til en senior forlenges med et halvt år per junior på tiltak i ett år, så vi tilskriver verdiskapingen seniorene). Dersom vi antar at bare ti prosent, altså 100, av disse menneskene vil lykkes med en yrkeskarriere på 30 år (30 år + 4 år på tiltaket) etter endt tiltak, vil samfunnet tjene 1 milliard kroner per kohort – 10 millioner per person – i form av økt verdiskaping. [8]

ELDRE SOM MÅ STÅ LENGE I ARBEID

Pensjonssystemets automatiske levealdersjustering for alle, kombinert med streng avkorting for de som går av «tidlig», vil i årene som kommer skape utfordringer for et betydelig antall ansatte som får vanskelig for å stå i krevende jobber ved høy alder, men må holde ut hvis de skal få en pensjon som er til å leve av. LOs leder har advart mot at norske pensjonister risikerer å falle under en «anstendig» levestandard i alderdommen. [9]

Faren for uanstendig lav levestandard i alderdommen rammer ikke tilfeldig. Tall Statistisk sentralbyrå har hentet ut for Manifest Tankesmie viser at avgangsmønsteret er sterkt «klassedelt» etter utdanning og status. Figuren viser store ulikheter mellom forskjellige yrkesgrupper når det gjelder andelen i aldersgruppen 55 til 66 år som er yrkesaktive, alderspensjonerte og uføre.

Figur 1



Kilde: SSB. Tall fra 2013, basert på selvrapportert (tidligere) yrke.

Kilde: SSB. Tall fra 2013, basert på selvrapportert (tidligere) yrke.

Det er særlig arbeidsfolk, og aller mest de som står nederst på stigen hva angår lønn, utdanning og status, som risikerer å komme i klem mellom hva pensjonssystemet krever og hva arbeidshelsa tåler. Men også lærerne, for eksempel, har vært sterkt representert blant brukerne av AFP-ordningen, så utfordringen vil gjøre seg gjeldende også innen grupper med høyere utdanning.

For hver senior som står i jobb to år lenger enn ellers, tjener samfunnet

697 000 kroner (da tar vi også høyde for verdien av deres tapte fritid som de ville fått som pensjonister).

Med et tiltak som omfavner 1000 seniorer (hvor vi lykkes med at de i snitt jobber to år lenger), vil samfunnet tjene 697 millioner.

KAN DE TO GRUPPENE MØTES?

Juniorene som havner varig utenfor og seniorene som skal stå lenger i arbeid er to sentrale tema i norske debatter om velferdsstaten, arbeidslivet og samfunnsøkonomisk bærekraft. Men de omtales nesten aldri i samme setning.

Hvorfor sees ikke de to utfordringene i sammenheng? Kan ikke kompetansen til seniorer som sliter med å bli stående «i førstelinja» være en verdifull ressurs når samfunnet skal hjelpe unge som trenger en ekstra håndsrekning inn i arbeidslivet?

Juniorer som mangler relevant yrkeserfaring får en jobb og muligheten til å erverve de ferdighetene som trengs for å klare seg videre i yrkeslivet. Seniorer som sliter med å holde ut som fulltidsansatt «i førstelinja», enten det er bakpå søppelbilen, på gulvet i barnehagen eller bak kateteret, får en mulig karrierevei som «mentor» mot slutten av arbeidslivet – og kan bidra med verdifullt arbeid noen år ut over det som ellers ville blitt avgangsalderen.

PRAKSISBASERT OPPLÆRING

Én grunn til at denne muligheten ikke diskuteres, kan være at samfunnet i dag tenker på opplæring og kompetanse som noe som foregår og erverves på skolebenken. Forskningen tyder på det finnes flere veier å gå. For skoletrøtt ung- dom, som risikerer å havne i statistikken over «frafall», kan den beste medisin være å komme ut i arbeid. Å få delta på en arbeidsplass «i det virkelige liv» er ikke bare en bedre vei til inntekt, ferdighet og verdighet for mange av disse ungdommene, men også en sikrere vei til formalisert kompetanse (fagbrev) enn et mer skolebasert utdanningsløp. [10]

Vår vinn-vinn-reform for arbeidslivet vil være nyskapende, men samtidig bygge på århundrelange tradisjoner for praksisbasert opplæring (som mester-svenn-systemet og lærlingordningen). Denne læringstradisjonen har gjennom mange tiår blitt devaluert i takt med at de mindre praksisbaserte undervisningsformene som hører til allmennfag/studiespesialisering, er gjort til norm for hva og hvordan opplæring skal være. En arbeidslivsreform for unge som står i fare for å falle ut av utdanning og yrkesliv tidlig, bør ta hensyn til at det slett ikke er all opplæring som bør eller kan foregå på skolebenken.

PRINSIPPER FOR REFORMEN

Hvis ideen om en vinn-vinn-reform skal bli gjennomførbar politikk, må det gjøres et utredningsarbeid. I første omgang bør det tegnes et klart bilde av landskapet denne ideen beveger seg inn i. Hvilket rom er det for en slik ordning? Hvordan virker eksisterende ordninger, og hvordan passer denne reformen inn i dette landskapet?

Denne reformen må ikke misforstås som en uthuling av det eksisterende fagarbeidersystemet og lærlingordningen, som står sterkt i viktige bransjer og bidrar mye til videreføringen av et organisert arbeidsliv i Norge. Tvert imot er formålet her å fange opp flere av de unge som havner utenfor fagopplæringen og hjelpe dem i retning av en mer stabil yrkestilknytning og en mindre utrygg situasjon på (eller utenfor) arbeidsmarkedet enn de vil få om dagens utvikling får fortette.

I tillegg til fagopplæringssystemet blir det avgjørende for en ny ordning å forholde seg til virksomhetenes behov og lære av historiske erfaringer med hvordan virksomhetene på forpliktende måte kan knyttes til kollektive opplæringsordninger. Skal ordningen framstå som attraktiv for virksomhetene, og ikke bare som en byrde staten presser på dem, må ikke preget av «NAV-tiltak» og sosialpolitikk overskygge funksjonen som rekrutteringsvei for nyttig arbeidskraft.

Her vil vi først skissere noen prinsipper og konturene av en modell for tiltaket, med noen spørsmål til utredning under veis. Deretter vil vi formulere noen problemstillinger for en opplæringsfaglig utredning som må settes ut til et fagmiljø med særskilt kompetanse på disse spørsmålene.

Noen prinsipper for tiltaket:

a) Målgruppene er (1) juniorer som står uten arbeid eller utdanningsplass og (2) seniorer som er i arbeid og kan tenkes å vurdere veilederoppgaver som et alternativ til å trappe ned eller avslutte yrkeskarrieren.

b) Vinn-vinn-reformen bør antakelig knyttes til et løp for formell kvalifisering/kompetanse, for eksempel fagbrev.

c) For seniorene må det oppleves som attraktivt å få muligheten til å bli veileder/mentor. Det må også finnes en form for kvalifiseringsordning (som uke- langt kurs, for eksempel) for å sikre at senioren passer til veilederrollen.

d) Finansieringsordningen og organiseringen av tiltaket bør utformes slik at ikke kortsiktige lønnsomhetsbetraktninger av mer bedriftsøkonomisk art hindrer oss i å hente ut de langsiktige, samfunnsøkonomiske gevinstene som kan følge av tiltaket.

PROBLEMSTILLINGER FOR VIDERE UTREDNING

Her følger problemstillinger som bør utredes videre.

1. **Forholdet til dagens fagopplæring**
    1. Hvor stor andel av ungdomskullet inkluderes i dagens videregående skole og fagopplæringen, og i hvilken alder? I hvilke deler av arbeidsmarkedet er fagopplæringen sterk, og hvor den svak?
    2. Hvilke mekanismer bidrar til inkludering og ekskludering i dagens fagopplæring?
    3. Hvilke alternative tiltak for å få yngre inn i arbeidslivet finnes i dag, og hva er de relevante erfaringene fra disse?
2. Reformens potensial for å få juniorer inn i arbeid
    1. Hvordan kan vinn-vinn-reformen en fungere ved siden av og sammen med fagopplæringen, og unngå å bli oppfattet som en konkurrerende ordning som truer med å senke standarden (under fagbrevnivå)?
    2. Hvordan kan den skisserte modellen innrettes for å anspore private bedrifter og offentlige virksomheter til å forplikte seg overfor en slik kollektiv opplæringsordning?
    3. Fins det kunnskapsgrunnlag for å mene noe om betydningen og effekten av å innføre rettigheter for juniorene i den skisserte modellen?
    4. Fins det erfaringer som sier noe om hva som fungerer best for juniorene: å få prøve flere ulike oppgaver fortløpende, eller knyttes til ett arbeidssted?

Hvilke aldersgrenser bør vurderes for kategoriene «junior» og «senior» og hva med tidsbegrensning av tiltakets varighet for den enkelte?

I tillegg til den skisserte opplæringspolitiske utredningen, som har juniorene som tema. bør det gjøres et arbeid for å kartlegge erfaringer med hvordan mentor-ordninger og liknende har fungert og kan fungere blant seniorene, som er den andre målgruppen for tiltaket.

Det trengs utredning av en finansieringsordning for tiltaket og hvordan den skal administreres.

Noter og referanser

1. http://www.ssb.no/statbank/sq/10008660/
2. SSB-tall for aldersgruppen 20–66 år. http://www.ssb.no/statbank/sq/10006629/
3. http://www.ssb.no/statbank/sq/10008660/
4. OECD: Investing in Youth in Norway (2018).
5. OECD: Investing in Youth in Norway (2018)
6. NAV: Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2017, s. 14. Hentet fra https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetry gd+-+statistikk/Uforetrygd/_attachment/536876?_download=true&_ts=16194bfeef0
7. Berge, T & Falkum, E. (2013). Se mulighetene: Arbeidsliv og psykisk helse. Oslo: Gyldendal Akademisk.
8. http://www.ssb.no/statbank/sq/10008660/
9. https://www.nrk.no/norge/mener-_sliterne_-i-arbeidslivet-far-uverdig-lav-pensjon1.13948184
10. Høst, Håkon: «Praksisbrev i arbeidslivet – et vellykket tiltak mot frafall», i Reegård & Rogstad (red.): De frafalne: Om frafall i videregående opplæring, Gyldendal Akademisk 2016.