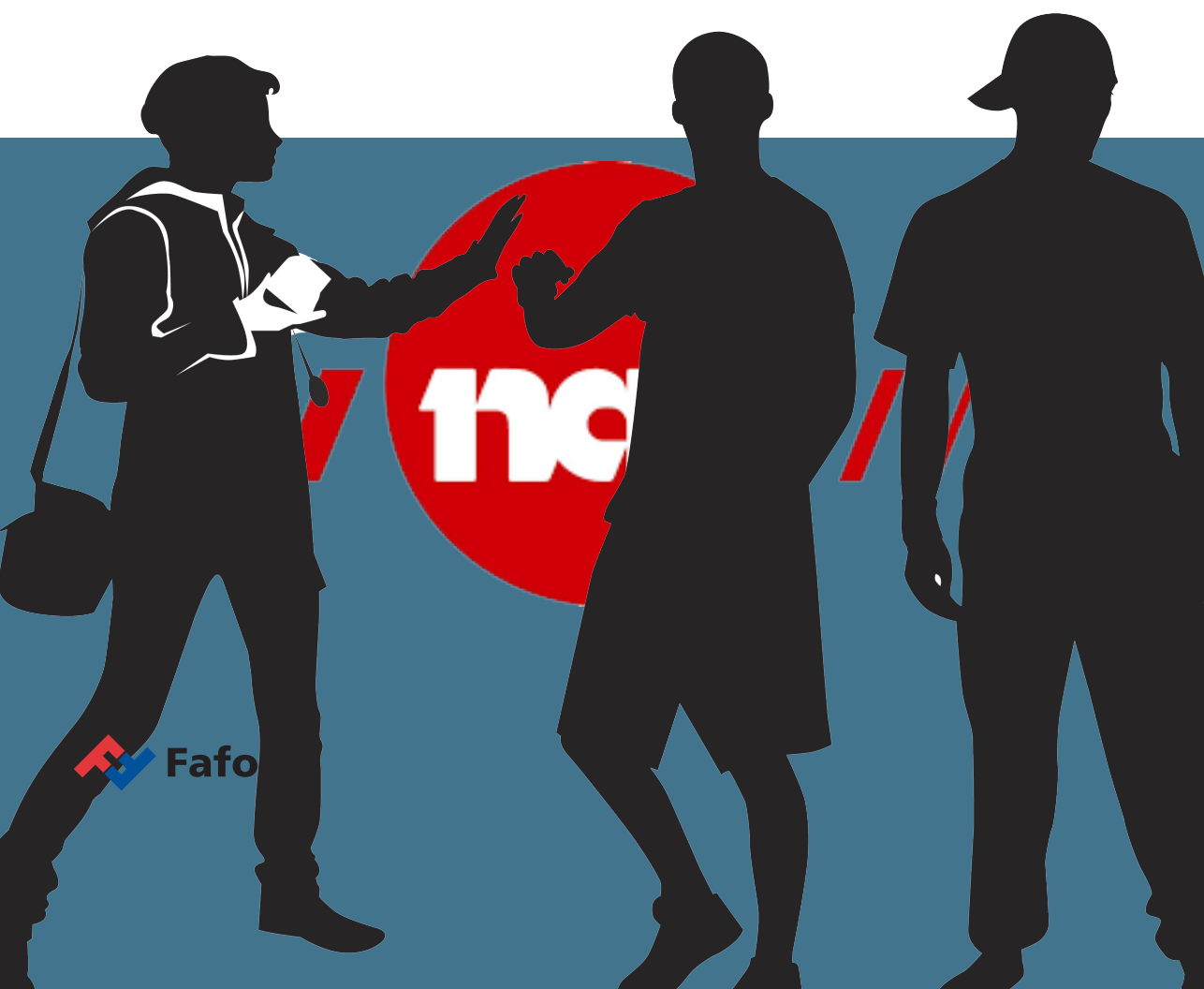


Anne Hege Strand, Magne Bråthen og
Arne Backer Grønningseter

NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere



Anne Hege Strand, Magne Bråthen og
Arne Backer Grønningsæter

NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0239-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0240-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	11
Problemstillinger	13
Unge NAV-brukere.....	15
NAVs arbeidsmetodikk – innsatskategorier, aktivitetsplaner og arbeidsevnevurderinger	17
Garantiordninger for unge.....	18
Den videre gangen i rapporten	20
2 Datainnsamling og metodisk tilnærming	21
Trinn 1: Nøkkelinformantintervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	21
Trinn 2: Kvalitative intervjuer med NAV-veiledere ved fem case-kontorer	21
Trinn 3: Web-survey til NAV-kontor	22
Trinn 4: Kartlegging av midler til ungdomskontaktstillinger	24
3 Kjennetegn ved unge NAV-brukere	25
Unge brukere ved NAV-kontorene	25
En todelt ungdomsgruppe?	33
Unges behov for oppfølging	37
Oppsummering.....	45
4 Organisering av oppfølgingsarbeidet – vil en sterkere grad av ungdomsspesialisering gi bedre oppfølging?.....	47
Variasjoner i organisering av oppfølgingsarbeidet	47
Bruk av bevilgning fra 2013 til opprettelse av ungdomskontaktpersoner	48
Oppfølgingen av unge ved fem NAV-kontorer.....	50
Noen suksessfaktorer og noen utfordringer for ungdomsteam.....	54

Betydningen av intern organisering for oppfølgingsarbeidet med unge brukere	56
Samarbeid.....	59
Oppsummering	62
5 Overordnede prioriteringer – de tre garantiordningene for ungdom	65
Fungerer garantiordningene?.....	67
Oppsummering.....	72
6 Barrierer mot god oppfølging av unge.....	73
Tid til å følge opp unge brukere	73
Barrierer mot god oppfølging	77
Oppsummering.....	81
7 Oppsummering og avsluttende kommentarer.....	83
Referanser	89
Vedlegg – Spørreundersøkelse (websurvey).....	90
Vedlegg 2.....	97

Forord

Det å bistå unge som opplever problemer med å fullføre utdanningsløp eller få etablert seg i arbeidslivet, er en høyt prioritert oppgave for NAV. Samtidig er ungdom en gruppe med sammensatte behov, som ofte krever tett oppfølging og bistand fra flere etater. Gjennom prosjektet *NAV-kontorenes arbeid med oppfølging av ungdom* har formålet vært å identifisere hvilke utfordringer de lokale NAV-kontorene opplever i møtet med unge brukere, hvordan de organiserer arbeidet internt, og hvordan de samarbeider med andre, som andre offentlige etater, skoler, tiltaksarrangører og arbeidsgivere, hvordan de forholder seg til de ulike garantiordningene rettet mot unge, og hvilke faktorer de mener påvirker oppfølgingen av unge brukere og dermed unges overgang til utdanning og arbeid.

Det er et mål at NAV har en best mulig oppfølging av unge brukere, men hvordan sikrer man dette? Er det for eksempel nødvendig å tilrettelegge tjenestene for unge? Og gir særegne innretninger som egne veiledere, ungdomsteam eller garantiordninger at unge får bedre oppfølging? Rapporten forsøker å belyse noen av disse spørsmålene ved å ta NAV-veilederens perspektiv og kartlegge deres erfaringer, praksiser og holdninger.

Prosjektet er utført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Vår kontaktperson i departementet har vært Hilde Schjelderup Leirmo. En stor takk til henne for et meget konstruktivt samarbeid. Vi har gjennomført kvalitative intervjuer ved fem ulike NAV-kontorer med i alt 17 veiledere samt intervju med en person ansatt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, en stor takk til alle disse, som forblir anonyme, for at de ville delta og dele sine erfaringer med oss. Vi må også takke Sverre Friis-Petersen i Arbeids- og velferdsdirektoratet som hjalp oss å gjennomføre en nettbasert spørreundersøkelse (web-survey) til NAV-veiledere som jobber med oppfølging av unge, og selvfølgelig takk til de 346 personene som svarte på undersøkelsen. Vi ønsker også å takke de personene ved fylkeskontorene som svarte på kartleggingsundersøkelsen om bevilgninger gitt til ungdomskontaktpersoner.

Vi har hatt en meget engasjert referansegruppe som har gitt oss innspill og konstruktiv kritikk underveis i prosessen. Takk til Hilde Schjelderup Leirmo (ASD), Nina Rasch-Olsen (ASD), Trude Eliassen (ASD), Ingrid Kristin Raab (AV-dir), Tony Jonsen (NAV), og Tone Skjelbostad (NAV).

Prosjektet er gjennomført av Anne Hege Strand, Arne Grønningsæter og Magne Bråthen. Strand har vært prosjektleder. Strand og Grønningsæter har gjennomført intervjuer med NAV-veiledere, Bråthen har hatt ansvaret for å gjennomføre den

nettbaserte spørreundersøkelsen til NAV-ansatte. Hele prosjektteamet har vært involvert i rapportskrivingen i den forstand at det har vært omfattende runder med diskusjon, innspill og kommentering. Alle bidro til å skrive kapittel 1 og 2. Strand hadde hovedansvaret for kapittel 3, 4, 6 og 7, Grønningsæter for kapittel 5. Tone Fløtten har vært kvalitetssikrer og fortjener en takk for sine innspill og kommentarer.

Oslo, oktober 2015

Anne Hege Strand
Prosjektleder

Magne Bråthen

Arne Grønningsæter

Sammendrag

Det å falle utenfor utdanning og arbeidsliv tidlig i livet kan gi langvarige sosiale konsekvenser for den enkelte, men kan også være kostbart for samfunnet dersom resultatet blir et varig utenforskap. Derfor er det en prioritert oppgave fra myndighetene å bistå de unge som opplever problemer med å fullføre et utdanningsløp eller få en jobb. En stor del av dette arbeidet kanaliseres gjennom den oppfølgingen og de tiltakene som forvaltes av NAV. Hvordan NAV møter og organiserer arbeidet rettet mot denne brukergruppen, er derfor viktig både for den enkeltes muligheter i arbeidslivet og livskvalitet. Det er også viktig for å håndtere fellesskapets ressurser på en god måte.

I denne rapporten presenteres resultatene fra prosjektet *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Hovedformålet med prosjektet har vært å besvare følgende tre spørsmål:

1. Hva er de største utfordringene NAVs veiledere møter i oppfølgingen av unge brukere?
2. I hvilken grad bidrar sentrale føringer i form av garantiordninger til å bedre oppfølgingen av unge brukere?
3. Hvordan sikrer organiseringen av NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid et likeverdig og effektivt tjenestetilbud?

Det er NAV-veiledernes oppfatninger og vurderinger som ligger til grunn for analysene. Fafo har denne informasjonen gjennom kvalitative intervjuer ved fem utvalgte NAV-kontor og en web-survey rettet mot de 200 største kontorene i landet.

Hvem er de unge NAV-brukerne?

Unge brukere av NAV er en gruppe med sammensatte utfordringer og særegne oppfølgingsbehov. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra veilederne kan det være hensiktsmessig å dele målgruppen i to. En del av de unge har fullført et utdanningsløp og har tidligere arbeidspraksis. Dermed er behovet for bistand mer avgrenset og kortvarig. På den andre siden har vi en gruppe unge NAV-brukere med langt mer sammensatt problematikk og mer omfattende oppfølgingsbehov. Utfordringene for disse kan være at de har droppet ut av skolen, at de har sosiale tilpasningsvansker eller psykiske problemer.

Selv med en slik todeling er det imidlertid viktig å holde fast på tanken at de yngste er en egen brukergruppe i NAV, med særegne oppfølgingsbehov. De trenger en tettere og mer tilrettelagt oppfølging uansett utgangspunkt. Ved ikke å fokusere på et tett oppfølgingsarbeid rettet mot unge som står relativt nærme arbeidslivet, risikerer man at denne gruppen «glir» over i gruppen til dem med mer sammensatte problemer, og at disse får en lengre vei mot arbeidslivet.

Utfordringer i oppfølgingen av unge brukere

De tilbakemeldingene som gis når det gjelder utfordringer som veilederne opplever i oppfølgingen av unge, stemmer godt med funn gjort i tidligere forskning på NAVs oppfølging av unge. Utgangspunktet for at dette arbeidet skal være vellykket, er å komme raskt i gang og å være tilgjengelig og tett på brukerne. Da er tiden veilederne har til rådighet, utslagsgivende. Hvor mye ressurser en veileder har, er igjen avhengig av antall brukere hun eller han har ansvar for. Her er det store variasjoner mellom NAV-kontorene, som igjen gir ulike muligheter for å drive tett oppfølging.

Andre utfordringer er relatert til kjennetegn ved personene som oppsøker NAV, som igjen kan påvirke mulighetene for å komme over i jobb eller utdanning. I underkant av to av tre respondenter i web-surveyen oppgir at det at brukerne har sosiale tilpasningsvansker og psykiske lidelser, påvirker dette i stor grad.

Garantiordningene

Arbeidsmarkedspolitikken prioriterer innsats overfor unge. Dette kommer blant annet til uttrykk i de ulike garantiordningene rettet mot ungdom. I dag finnes tre slike garantiordninger:

- Alle under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal ha tilbud om arbeidsrettet tiltak.
- Unge mellom 20 og 24 år som har behov for situasjonsbestemt innsats, skal ha en aktivitetsplan innen en måned.
- 90 prosent av dem under 30 som har nedsatt arbeidsevne, skal ha en aktivitetsplan.

Dette er ikke lovfestede rettigheter, men politiske garantier som fungerer som målsettinger for NAVs arbeid rettet mot denne målgruppen.

Selv om NAV-veilederne ikke gir uttrykk for at de er kjent med hvordan de tre garantiene er formulert, står arbeidet med ungdom sentralt hos de kontorene som inngår i denne studien. Ungdomsgarantiene er med andre ord et viktig signal som ser ut til å bidra til at ledelsene ved NAV-kontorene prioriterer denne målgruppen. Garantiordningene er imidlertid formulert med tanke på å inngå i mål- og resultatstyringen av etatens arbeid. Den gir krav til kvantitet i form av tiltaksplasser og behandlingstid, men ikke til kvalitet på tiltakene eller planene som legges. I underkant av 90 prosent

av veilederne som besvarte web-surveyen, oppgir da også at tilgangen på relevante tiltaksplasser i noen eller stor grad legger hindringer for god oppfølging av unge brukere.

Organisering

Det enkelte NAV-kontor står relativt fritt til å organisere bistanden til unge. Grovt sett kan man si at det går et hovedskille mellom organisering i egne ungdomsteam eller en ungdomskontakt som har spesialisert seg på å følge opp unge brukere, og kontorer hvor unge følges opp på linje med alle andre brukere. Organiseringen ved NAV-kontoret kan med andre ord deles etter en såkalt spesialistmodell og en generalistmodell.

NAV-kontorer både med og uten spesialisering av ungdomsarbeidet ser ut til å prioritere oppfølgingen av unge. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at veiledere ved kontorer som er organisert i ungdomsteam, er mest fornøyde med den oppfølgingen de gir til sine unge brukere. De kontorene som har spesialisert ungdomsarbeidet, ser også ut til å ha et hyppigere samarbeid med andre etater og oppgir også at de er mer fornøyde med dette samarbeidet enn de som jobber i et NAV-kontor uten et ungdomsteam eller en ungdomskontakt.

1 Innledning

Situasjonen til unge i og utenfor arbeidslivet, skole og NAV-systemet står høyt på samfunnets dagsorden. Unges frafall fra videregående opplæring debatteres stadig, og vi er godt kjent med diskusjoner om unge «navere». Det er usikkert hvor stort omfanget av «naving» i den unge befolkningen er, men ordet har hatt stor gjennomslagskraft og «å nave» står endatil oppført i nynorsk rettskrivingsordbok som å «ta seg friår dekt med støtte frå NAV».¹ Stadig oftere får vi høre om unge «NEETs» som er en engelsk forkortelse for «Not in Employment, Education or Training», og som retter søkelyset mot en gruppe unge utenfor både arbeidsliv og skole. I kjølvannet av finanskrisa i Europa har det vært snakket om «a lost generation», altså en massearbeidsledighet blant unge, hvor en hel generasjon er i ferd med å bli stående permanent utenfor arbeidslivet, i et livsvarig utenforskap. Disse ulike forholdene danner bakgrunnen for ulike ordninger som skal bidra til å sikre unges veier inn i arbeidslivet.

Det å få tilgang til arbeidslivet har stor verdi for de fleste av oss. Arbeid er med på å gi økonomiske ressurser til å realisere de ønskene man har om et godt liv. Mange stifter også sine viktigste sosiale relasjoner utenfor familien på arbeidsplassen, og ofte er det på jobb vi henter anerkjennelse og bekreftelse på hvem vi er. Derfor kan det å falle utenfor utdanning og arbeidsliv tidlig i livsløpet gi langvarige sosiale og økonomiske konsekvenser for den enkelte. Manglende utdanning gjør at veien inn på arbeidsmarkedet blir mer krevende og gir færre muligheter for å få en jobb. Dersom resultatet blir varig utenforskap, er dette kostbart for samfunnet i form av tapt verdiskapning og utgifter til trygdeytelser.

For å sikre at oppfølgingen av unge prioriteres i NAV, gis det blant annet styringssignaler fra myndighetene. Noen av kravene er mer knyttet til politiske vedtak og prioriteringer enn til lovfestede krav og rettigheter. Det årlige tildelingsbrevet fra departementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet setter noen grunnleggende premisser for hvordan direktoratet og de lokale NAV-kontorene skal jobbe. Tildelingsbrevet vil nødvendigvis inneholde en rekke punkter av generell art som er høyst relevante når det gjelder hvordan ungdom møtes av NAV-systemet. Men i tillegg nevnes ungdom særskilt som en prioritert gruppe på flere områder.

I tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet er unge pekt ut som en prioritert gruppe for arbeidsrettet bistand og

¹ www.ordnett.no

arbeidsrettede tjenester og tiltak. I det samme tildelingsbrevet er også unge under 30 år som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), målgruppen for NAVs Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne (Tildelingsbrevet 2015).²

For de unge brukerne av NAV vil ofte utdanning være like viktig eller viktigere enn arbeid. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for den videregående skolen. Samarbeidet med fylkeskommunen behandles følgelig også i brevet.

Videre ser vi av tildelingsbrevet at departementet oppfatter det som sentralt med faglig utviklingsarbeid på ungdomsfeltet. Departementet er videre opptatt av at NAV skal prioritere ungdomsgruppene og gjennomføre garantiordningene, samt samarbeid med skoleverket for å sikre at arbeidsliv, skole og støtteapparat samvirker på en måte som i best mulig grad fremmer inkludering i arbeidslivet på sikt. Kvalitet og prioritering er to viktige stikkord. For eksempel har fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten inngått avtaler hvor de fleste inneholder rutiner for samarbeid mellom NAV-kontor og oppfølgingstjenesten (OT) i fylket (OT jobber med å hindre frafall fra videregående opplæring).

I tillegg forvalter NAV ungdomsgarantiordninger rettet mot unge utenfor arbeidslivet, som kommuniserer en prioritering av unge i NAV-systemet. Garantiordningene er et redskap som skal virke sammen med målet om å gi flest mulig god kompetanse og utdanning.

Men prioriteringen av unge er synlig også andre steder. Unge er en del av befolkningen generelt og inngår dermed i avtaler med mer generelle målgrupper som IA-avtalens delmål 2 om å hindre frafall og øke sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne.

Siden NAV består av både en statlig og en kommunal del, må man se ut over tildelingsbrevet for å gripe de sentrale prioriteringene av unge. Også i Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til kommunene understrekes ungdom som en viktig målgruppe. Brevet vektlegger at det kreves koordinert arbeid fra NAV, barnevern, helse og skole. Videre nevnes arbeidet med «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole» hvor målet om å forebygge frafall fra videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet nevnes som et viktig forsøk.³ I kommunebrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til alle landets kommuner understrekes det at det er særlig betydningsfullt for det kommunale tjenesteområdet at NAV har kunnskap om barn og unges oppvekstvilkår for å kunne hindre marginalisering og bidra til bedre sosial inkludering. Sentrale premisser for hvordan de lokale kontorene skal jobbe, legges ikke bare i statlige føringer, men også gjennom prioriteringer i kommunenes administrasjon og politiske ledelse. Det som skjer i kommunene, er derfor svært viktig for hvordan NAV-kontorene følger

² https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2015/tildelingsbrev_arbeids_og_velferdsdirektoratet_2015.pdf

³ <http://www.fylkesmannen.no/PageFiles/696148/Kommunebrevet%202015.pdf>

opp ungdom. Flere av informantene beskriver spenninger mellom føringene de får fra statlig og kommunalt hold. På grunn av samlokalisering og de lovpålagte avtalene og integrering av statlig og kommunalt NAV skjer samspillet mellom det statlige og det kommunale nivået i NAV i dagliglivets samarbeidsordninger på den enkelte arbeidsplass. Dette samspillet mellom kommune og stat påvirker hvordan det jobbes på de lokale NAV-kontorene, og er derfor en nødvendig dimensjon når man skal analysere prioriteringer og arbeidsmåter.

Ekspertgruppen under ledelse av Sigrun Vågeng, som våren 2015 la fram rapporten *Et NAV med muligheter*, diskuterer NAV og ungdom og kommer med en rekke ulike betraktninger om unge utenfor arbeidsmarkedet (ASD 2015). Dette illustrerer at unge inngår i en lang rekke strategidokumenter, planer, garantier, evalueringer og samfunnsdebatter, som alle bidrar til at de *unge* framstår som en sentral brukergruppe for NAV.

Problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan NAV best kan sikre en god oppfølging av unge brukere. Dette gjør vi ved å undersøke dette spørsmålet:

- Hva er de største utfordringene NAV møter i oppfølgingen av unge brukere?

Videre vurderer vi to ulike tilnærminger i NAV-systemet med særlig innretning mot unge, som kan bidra til å gi unge en god oppfølging: en spesialisering av ungdomsarbeidet og egne garantiordninger for unge brukere. Vi spør:

- Har en sterkere grad av spesialisering mot ungdom ved det enkelte NAV-kontor, i form av ungdomsveiledere og ungdomsteam, betydning ved å sikre et likeverdig og mer effektivt tjenestetilbud til unge NAV-brukere?
- I hvilken grad bidrar sentrale føringer i form av egne ungdomsgarantier til en bedre oppfølging av unge brukere i NAV?

Det er viktig å presisere at det på ulike nivåer i NAV-systemet finnes flere ulike tiltak og innsatser rettet mot unge brukere. Eksempelvis finnes det et prøveprosjekt med egne NAV-veiledere i videregående skole og et prøveprosjekt med veiledningslosere, det vil si egne NAV-veiledere for personer med lettere psykiske lidelser. Det finnes samarbeid mellom utdanningsetat og NAV-veiledere, det finnes på enkelte fylkeskontorer i NAV egne veiledere for NAV-ansatte som jobber med unge, og det finnes en hel rekke ulike lokale initiativer rettet mot unge (se for eksempel vedlegg 2). Vi vurderer ikke hele denne innsatsen. I denne rapporten ser vi på to konkrete faktorer, nemlig i hvilken grad den interne organiseringen ved NAV-kontoret er rettet inn mot en spesialisering

mot unge brukere, og vi ser på ungdomsgarantiordningene. Andre typer av tiltak og innsatser rettet mot unge er ikke vurdert i dette prosjektet.

Som vi skal se i den videre rapporten, kom det imidlertid i intervjuene og dataanalysene opp temaer som viste seg å være gjennomgående, og som vil være viktige i den avsluttende oppsummeringen. De gjennomgående temaene vil være knyttet til dilemmaer som enkelte NAV-veiledere eller -kontorer opplever i møte med ungdomsgruppene. Et eksempel på en slik problemstilling er hvordan veilederne på NAV-kontoret skulle spesialiseres – mot aldersgrupper (i dette tilfellet ungdom) eller mot innsatskategorier. Hva skal til for at man skal klare begge deler? Bruken av innsatskategorier kan videre medføre andre spenninger for eksempel knyttet til hvor mye ressurser det skal settes inn for å møte ungdommer med forholdsvis moderate utfordringer og problemer sammenlignet med andre aldersgrupper med kanskje tyngre problematikk. Man kan tenke seg at mange unge med lite erfaring fra arbeidslivet mangler grunnleggende sosiale ferdigheter som de vil trenge for å klare å følge opp en jobb. Det er derfor mulig at det er behov for mer eller en annen type sosialfaglig kompetanse i møte med disse brukergruppene enn med andre brukere. Dette kan bety at det er vanskeligere å rendyrke arbeidslinja i møtet med ungdom.

Likeverdige tjenester kan være en annen type utfordring som fortøner seg annerledes i møtet med ungdom. Begrepet indikerer at man ikke kan sette inn samme innsats overfor alle, men må tilpasse innsatsen etter den aktuelle gruppens behov for at tilbudet skal bli likeverdig, ikke bare likt. Et annet eksempel er tiden og ressursene som er tilgjengelige til å drive oppfølgingsarbeid rettet mot unge. Knappe ressurser legger rammer for hvor god oppfølgingen kan bli. Begrepet «likeverdige tjenester» har en rekke dimensjoner. Disse har i hovedsak tidligere vært relatert til oppfølging av brukere med innvandrerbakgrunn. Følgende dimensjoner kan også være viktige når det gjelder tjenester til ungdom:

- språk
- byråkratisk kompetanse
- sosioøkonomisk bakgrunn
- preferanser
- tillit
- tilgjengelighet

Det å tenke oppfølgingen av unge brukere inn i en kontekst av likeverdige tjenester tilfører en ekstra dimensjon til oppfølgingsarbeidet (Djuve mfl. 2011; Bredal mfl. 2015). I de avsluttende diskusjonene i rapporten vil vi komme tilbake til hvordan disse dimensjonene er ivaretatt i NAVs oppfølging av unge brukere.

Studien nærmer seg disse problemstillingene sett fra synsvinkelen til de ansatte på lokale NAV-kontor. Veilederen er spurt om praksiserfaringer. Selv om en del av spørsmålene gjelder brukere eller system, er det hele tiden veiledernes erfaringer som er grunnlaget for dataene som er analysert.

I arbeidet med denne rapporten har vi intervjuet og gjennomført spørreundersøkelse blant NAV-veiledere som jobber med unge brukere. Det vil si at spørsmål som hvordan NAV følger opp unge, hvordan ungdomsgarantiene fungerer, og om NAV-kontoret bør ha en sterkere grad av spesialisering rettet inn mot unge brukere, besvares med utgangspunkt i NAV-veiledernes oppfatninger. Rapporten anlegger derfor et veilederperspektiv, i og med at den bygger på informasjon hentet fra dem som jobber ved de ulike NAV-kontorene. NAV-veilederne er de som møter brukerne i NAV, og som har den løpende kontakten med personer som har behov for NAVs ytelser og tjenester, ofte ansikt til ansikt. Ved å ta et veilederperspektiv blir det mulig å belyse tre relasjoner: relasjonen mellom NAV-veileder og bruker, relasjonen mellom NAV-veileder og NAV som arbeidsplass, relasjonen mellom NAV-veilederen og andre samarbeidspartnere. Gjennom å anlegge et veilederperspektiv vil analysen i rapporten kunne belyse samarbeidet mellom NAV og andre etater samt samhandling mellom kollegaer internt ved NAV-kontoret og relasjonen mellom NAV-veiledere og ledelsen ved kontoret. Dette gir et godt utgangspunkt for å belyse NAVs oppfølging av unge brukere.

Samtidig vil et veilederperspektiv ha sine begrensninger. For eksempel vil det å innhente informasjon fra veilederne kun gi innblikk i én side av en relasjon. Det vil si at vi ikke kan si noe om hvor fornøyde eller misfornøyde unge brukere som oppsøker NAV, er. Vi kan heller ikke sammenligne det NAV-veilederne sier, med hva andre samarbeidspartnere mener om relasjonen til NAV. Til tross for denne begrensningen vil vi understreke viktigheten av å anlegge et perspektiv som ser NAV fra veilederens ståsted. Fortellinger og synspunkter fra de NAV-ansatte selv er av uvurderlig nytte når man skal forstå det som ofte omtales som «bakkebyråkratiet», altså den utøvende delen av det offentlige tjenesteapparatet hvor brukere og byråkrater møtes.

Unge NAV-brukere

Oppgaven med å bistå unge som ikke har fullført et utdanningsløp eller fått etablert seg i arbeidslivet, er en prioritert oppgave for myndighetene. NAV spiller en helt sentral rolle i dette arbeidet. Gjennom å administrere ytelser og gi oppfølging til ungdom som har behov for det, skal de unge brukerne sikres økonomisk og få bistand slik at de kan fortsette utdanningen eller komme ut i jobb. Hvordan NAV møter brukerne og organiserer denne bistanden, kan være avgjørende for den enkeltes muligheter i arbeidslivet.

Ved utgangen av juni 2015 var det om lag 73 000 under 30 år registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Dette er i stor grad personer som trenger en eller annen form for oppfølging eller opplæring for å komme ut i arbeid. Unge som oppsøker NAV, er imidlertid en svært uensartet gruppe, med ulike bistandsbehov og med ulik avstand til studie- og arbeidsliv. Ledighetsstatistikken viser at andelen unge som er arbeidsledige, er høyere enn i resten av befolkningen. I Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til Statistisk sentralbyrå oppgir 11,3 prosent av dem mellom 15 og 24 år at de er arbeidsledige, sammenlignet med 4,4 prosent for befolkningen i alt (AKU 2. kvartal 2015). Statistikken over registrerte ledige fra NAV viser imidlertid at ledighetsperioden er kortere for unge enn andre aldersgrupper. Dette skyldes at mange unge opplever korvartig ledighet etter endt skolegang. En del av de unge som møter NAV, har da også fullført utdanning og har tidligere arbeidspraksis. Denne gruppen av unge har ofte behov for mer avgrenset og kortvarig bistand fra NAV (Myklebø 2012).

Men NAV møter også unge brukere som har langt mer sammensatte problemer og mer omfattende oppfølgingsbehov. Disse NAV-brukernes problematikk kan inkludere manglende formell kompetanse og arbeidserfaring, ulike helseutfordringer inkludert psykiske lidelser og rusproblemer, ustabil familiebakgrunn, lese- og skrivevansker og unge med innvandrerbakgrunn og begrensede norskkunnskaper. Bistandsbehovene innenfor ungdomsgruppen kan derfor være svært varierte og sammensatte, i tillegg kan lokale variasjoner i hvordan brukergruppen av unge er sammensatt, og hvordan det lokale arbeidsmarkedet for unge fungerer, bidra til at de enkelte NAV-kontorene har ulike utfordringer med unge brukere.

Ungdom trenger tett og rask oppfølging, overtalelse, motivasjon og «realitetsorientering» når det gjelder den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet gitt deres kompetanse. Dette har blitt trukket fram som svært viktige for å lykkes med å integrere nettopp denne gruppen. I tillegg trekker forskningen fram personlig egnethet for å jobbe med unge brukere som avgjørende (se for eksempel Djuve mfl. 2012; Myklebø 2012; NAV 2013). I sum betyr dette at for å yte effektiv bistand til unge brukere må det enkelte NAV-kontor på den ene siden håndtere unge med et begrenset oppfølgingsbehov og raskt få disse over i videre løp. På den andre siden må kontorene ha et apparat som kan møte unge med sammensatte og ofte langvarige hjelpebehov. I dette spennet mellom ulike behov kan det oppstå noen dilemmaer, blant annet knyttet til NAVs prioritering mellom ulike grupper og deres ulike behov. I denne rapporten er vi opptatt av å undersøke hva de ansatte ved NAV-kontorene opplever som utfordringer i møtet med sine unge brukere.

Tidligere forskning har pekt på at spesialisering kan være et effektivt virkemiddel for å sikre god bistand til ulike grupper (NAV 2013; Djuve mfl. 2012; Djuve mfl. 2011). Egne ungdomsteam og egne stillinger med kontaktpersoner for unge utgjør en sterkere grad av spesialisering i organiseringen av oppfølgingen av unge. Det har imidlertid ikke vært undersøkt og diskutert hvorvidt en vridning mot spesialisering

i oppfølgingen av unge brukere bidrar til å sikre likeverdighet i tjenestene. Personer med innvandrerbakgrunn eller personer med nedsatt funksjonsevne er eksempler på brukergrupper som kan oppleve barrierer i møtet med NAV. Forhold som språk, byråkratisk kompetanse, økonomi, preferanser, tillit og tilgjengelighet til det offentlige hjelpeapparatet utfordrer universelle tilbuds grad av likeverdighet (Djuve mfl. 2011; Bredal mfl. 2015). I tillegg er tillit og tilgjengelighet foreslåtte dimensjoner. Vi har derfor i dette prosjektet også undersøkt om og hvordan likeverdighet oppnås i NAVs arbeid med unge brukere. Er et mer spesialisert tilbud og utvidelse av garantiordningene med på å sikre likeverdige tjenester?

NAVs arbeidsmetodikk – innsatskategorier, aktivitetsplaner og arbeidsevnevurderinger

Når unge arbeidssøkere henvender seg til NAV-kontoret for å få bistand, blir de som andre brukere bedt om å registrere seg via NAVs selvbetjeningsløsning. Her skal de oppgi biografiske opplysninger, arbeidserfaring, utdanning og enkelte kompetanseord som beskriver dem og deres jobbønske. Basert på disse opplysningene samt arbeidssøkers egen vurdering av mulighet for raskt å komme i arbeid gjør NAV en innledende kartlegging som kalles behovsvurdering. Denne innledende kartleggingen kan ha tre mulige utfall. Hvis NAV vurderer at det er rimelig samsvar mellom arbeidssøkerens kompetanse og mulighetene i arbeidsmarkedet, og at det forventes at brukeren når målet om arbeid i løpet av relativt kort tid og gjennom egenaktivitet, får han eller hun tilbud om NAVs generelle tjenester. De generelle tjenestene omfatter formidling, veiledning til yrkesvalg, bistand til jobbsøking med mer. Denne innsatsen blir klassifisert som *standard innsats*.

Enkelte unge arbeidssøkere står lenger fra arbeidsmarkedet og har behov for mer bistand enn det som tilbys dem i innsatsgruppen standard innsats. For disse brukerne er det et misforhold mellom kvalifikasjonene og erfaringene de har, og arbeidslivets krav. Et eksempel er unge med avbrutte utdanningsløp. Denne gruppen kan få opplæring eller arbeidspraksis gjennom arbeidsmarkedstiltak fra NAV. Andre vil ønske å søke seg mot jobber hvor kravene til formell kompetanse er lave, men hvor arbeidsgiver vektlegger relevant praktisk erfaring. Et slikt ordinært ansettelsesforhold kan gi praksis, opplæring og referanser. For andre unge kan arbeidspraksis gi erfaringer med et yrke som kan hjelpe unge å avklare videre utdanningsvalg. En samordnet bistand fra oppfølgingstjeneste, skole og NAV kan for enkelte unge i arbeidspraksis ha som utfall at det å fullføre utdanning kan være den beste hjelpen. Alle disse arbeidssøkerne vil bli plassert i innsatskategorien *situasjonsbestemt innsats*. For denne gruppen vil NAV-veilederne utarbeide en aktivitetsplan.

Aktivitetsplanen er et resultat av en samhandlingsprosess mellom veileder og bruker, og den skal beskrive arbeidssøkerens mål og hvilke tiltak som skal til for å nå dette målet. Det er brukeren som eier og skal gjennomføre planen. NAV på sin side skal bidra både til løsninger og til at den blir utformet slik at den er realistisk og gjennomførbar. Gjennom brukers rett og plikt til å delta i utforming og planlegging av aktivitetsplanen skal brukers gjennomføringsevne og eierforhold til avtalte tiltak og aktiviteter sikres. Noen brukere vil trenge lengre tid på å bli sikre på sitt mål og sin gjennomføringsevne. De vil trenge lengre tid på å legge en plan. Aktivitetsplanen gir i seg selv ingen rettigheter og er ikke et enkeltvedtak.

Et tredje utfall kan være at den som henvender seg til NAV, har et mer omfattende bistandsbehov, og at det dermed skal foretas en *arbeidsevnevurdering*. En slik arbeidsevnevurdering består av en egenvurdering som gir brukerens oppfatning av egne muligheter, og utarbeidelse av en såkalt ressursprofil. Denne ressursprofilen er en systematisk kartlegging av den enkeltes ressurser og hindringer når det gjelder å komme tilbake til arbeidslivet. Alle som søker arbeidsavklaringspenger, skal ha en slik arbeidsevnevurdering. Hvis arbeidsevnevurderingen fastslår at arbeidsevnen er nedsatt, skal det vurderes om det er realistisk med tilbakegang til arbeid, da vil vedkommende settes i innsatskategorien spesielt tilpasset innsats. For personer i innsatskategorien *spesielt tilpasset innsats* utarbeider NAV også en aktivitetsplan som beskriver hvilke virkemidler som ansees nødvendige og hensiktsmessige for de målsettinger den enkelte har. Hva som er målet for oppfølgingen med hensyn til yrke, yrkesretning eller næring, og hvilke virkemidler som er aktuelle for brukeren, nedfelles i et oppfølgingsvedtak. Dette vedtaket er NAV sin vurdering av brukerens behov og benyttes for å styre den videre innsatsen. Dersom arbeidsevnen er varig nedsatt og det ikke er aktuelt for vedkommende å komme tilbake i arbeid, overføres personen til varig *tilrettelagt innsats*.

Garantiordninger for unge

Prioriteringen av innsatsen overfor unge kommer blant annet til uttrykk i de ulike garantiordningene rettet mot ungdom. Garantiordningene har lang tradisjon i Norge, og de eldste strekker seg tilbake til 1979. Disse er ikke lovfestede rettigheter, men politiske garantier, som også fungerer som målsettinger for NAVs arbeid rettet mot denne brukergruppen. I 2015 er det formulert følgende tre garantiordninger for ungdom.

1. Unge under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal ha tilbud om et arbeidsrettet tiltak.

Denne garantien sammenfaller i stor grad med målgruppen til oppfølgingstjenesten (OT) i fylkeskommunen, altså unge som faller utenfor videregående opplæring. Målet vil ofte være at ungdommene skal komme tilbake i et utdanningsløp, noe som fordrer et godt NAV–OT-samarbeid. Det er opptak på videregående skole kun én gang per år, og i mange tilfeller vil det være aktuelt å finne andre tiltak mens en ungdom venter på ny skoleplass. Eller hvis det er uaktuelt for ungdommen å gå tilbake til skole, er det nødvendig å finne tiltak som kan føre til arbeid. Det mest vanlige tiltaket for å oppfylle denne garantien er å tilby unge under 20 år som ikke er i videregående opplæring, en praksisplass. Praksisplass er et mye brukt tiltak til mange i NAV, men garantien sikrer brukere under 20 år en tilgang til dette tiltaket.

2. Unge i alderen 20 til 24 år med vedtak om behov for situasjonsbestemt innsats skal ha en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak fra NAV-kontoret.

Denne garantien erstatter den tidligere oppfølgingsgarantien innført i 2007 som skulle sikre ungdom 20–24 år som hadde vært ledige i mer enn tre måneder, en oppfølging fra NAV, og tiltaksgarantien innført 2009 som skulle sikre ungdom 20–24 år et tilbud om arbeidsmarkedstiltak dersom de hadde vært ledige i minst et halvt år. Endringen ble innført for å bedre tilpasse garantien til NAVs egen oppfølgingsmetodikk som omfatter de fire ulike innsatskategoriene (se over), og for å sikre at garantiordningen ivaretar den enkelte ungdoms individuelle bistandsbehov. Garantien skal sikre ungdom i situasjonsbestemt innsats rask oppfølging, helt konkret skal dette skje gjennom utarbeidelse av aktivitetsplan.

3. 90 prosent av gruppen unge med nedsatt arbeidsevne under 30 år skal til enhver tid ha en godkjent aktivitetsplan.

Denne ungdomsgarantien inngår som et ledd i en generell prioritering av dem under 30 år i gruppen med nedsatt arbeidsevne (jf. f.eks. Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og disponeringsbrev til fylkene).⁴ Denne garantien kan sees på som en forlengelse og utvidelse av garanti nummer 2, hvor utvidelsen består i at unge med nedsatt arbeidsevne, som i de aller fleste tilfeller vil befinne seg i innsatskategorien spesielt tilpasset innsats, har en høyere aldersgrense på ungdomsprioriteringen. Det vil si at for de unge med størst hjelpebehov (nedsatt arbeidsevne) gjelder garantien om aktivitetsplan opp til og med 29 år. Med *nedsatt arbeidsevne* menes det at den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et normalt inntektsgivende arbeid, er redusert eller ikke til stede. Den viktigste årsaken til nedsatt arbeidsevne er enten sykdom, skade eller lyte. Men det kan også vurderes at arbeidsevnen er nedsatt dersom det kreves betydelig innsats fra NAV og brukeren for at denne skal kunne komme i jobb (Bråthen

⁴ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om.../415339>

& Vetvik 2011). Det vil si at helseutfordringer kan være, men trenger ikke å være, det eneste kriteriet for å ha vurdert nedsatt arbeidsevne, også sosiale utfordringer kan føre til at arbeidsevnen blir vurdert nedsatt.

De tre overnevnte garantiordningene er fra politisk hold sett på som viktige virkemidler for å sikre at ungdomsgruppene blir prioritert og får en oppfølging i NAV-systemet som skal forebygge langsiktig utenforskap. En tidligere rapport fra Rambøl av den tidligere «oppfølgingsgarantien», som var forløperen til nåværende garanti nummer 2 (Rambøl 2011), viser blant annet at det i første linje i NAV er mindre bevissthet om ungdomsgarantiordningene enn man kanskje kunne forvente. Samtidig er det mulig at garantiordningene har en mer indirekte virkning på NAV-veilederne, ikke minst fordi plikten til å rapportere (se avsnittet om tildelingsbrevet) er med på å forme kontorenes praksis når det gjelder håndtering av ungdomsgruppene. Vi vil i denne rapporten først og fremst se på hvordan garantiordningene vurderes fra veilederens ståsted.

Den videre gangen i rapporten

Med utgangspunkt i hvordan NAV-veilederne beskriver de unge brukerne, hvilke utfordringer de har, og hva som skiller oppfølgingen av denne gruppen fra andre NAV-brukere, har vi i prosjektet sett nærmere på

- hvordan NAV-veiledere beskriver unge brukere og deres oppfølgingsbehov (kapittel 3)
- hvordan ulik praksis når det gjelder organisering av ungdomsarbeidet og samarbeidsrelasjoner mellom NAV og andre instanser, påvirker kvaliteten på tjenestetilbudet (kapittel 4)
- hvordan overordnede prioriteringer, med vekt på garantiordningene gitt av myndighetene, former oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene (kapittel 5)
- hvilke faktorer som påvirker overgang til arbeid og utdanning for unge (kapittel 6)
- hvordan de to innsatsene, ungdomsspesialisering og ungdomsgarantier, bidrar til å sikre unge likeverdige tjenester (kapittel 7)

Men først vil vi gjøre greie for hvilke metoder som er brukt, og hvilke datainnsamlinger som er foretatt i dette prosjektet. Kapittel 2 er derfor et data- og metodekapittel.

2 Datainnsamling og metodisk tilnærming

Innsamlingen av data er gjennomført i fire trinn. I trinn 1 ble det foretatt et innledende intervju med en nøkkelinformant i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen. Trinn 2 omfattet kvalitative intervjuer på fem utvalgte NAV-kontorer, mens det i trinn 3 ble gjennomført en såkalt web-survey rettet mot ansatte i førstelinjetjenesten ved de 200 største NAV-kontorene i landet. I trinn 4 ble det gjennomført en kartlegging blant alle fylkeskontorene i NAV for å undersøke hvordan bevilgningen gitt i 2013 til å opprette egne stillinger til ungdomsveiledere har blitt brukt i de ulike fylkene. Nedenfor gis det en beskrivelse av gjennomføringen av datainnhenting.

Trinn 1: Nøkkelinformantintervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fra sentralt hold i Arbeids- og velferdsdirektoratet utvikles det retningslinjer og føringer for hvilke prioriteringer NAV-kontorene skal ha i sitt oppfølgingsarbeid av unge. Det ble det derfor gjennomført ett kvalitativt nøkkelinformant-intervju med en person ansatt i Tjenesteavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hensikten med intervjuet var å få informasjon om bakgrunnen for, utbredelsen av og erfaringer med de ulike modellene som benyttes for å organisere oppfølgingsarbeidet rettet mot ungdom lokalt. Vi fikk også bistand fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til å trekke et hensiktsmessig utvalg til både den kvalitative og den kvantitative undersøkelsen.

Trinn 2: Kvalitative intervjuer med NAV-veiledere ved fem case-kontorer

På bakgrunn av trinn 1 ble det gjort intervjuer med veiledere og enkelte ledere ved fem NAV-kontorer. Ved hvert kontor ble det intervjuet mellom tre og fem ansatte. Dette ga kvalitative intervjuer med 17 personer fordelt på fem case-kontorer. Alle kontorene ble

valgt fordi de hadde en høy andel unge brukere. I tillegg inkluderte vi kontorer fra ulike steder i landet. Vi inkluderte også kontorer med ulik organisering av ungdomsarbeidet, det vil si at vi inkluderte kontorer med ungdomsteam og kontorer uten ungdomsteam. Intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer i mars og april 2015.

Målet med intervjuene var å identifisere hvilke utfordringer medarbeiderne møter i oppfølgingen av de unge, utfordringer som for eksempel knytter seg til ressursituasjonen ved NAV-kontorene, arbeidssøkernes kvalifikasjoner eller tilgangen til ressurser for å følge opp unge brukere ved de enkelte NAV-kontorene. Ved hjelp av denne delen av undersøkelsen identifiserte vi hvordan de ansatte forstod og resonnerte omkring utfordringene med denne brukergruppen, hvordan de oppfattet behovet for en spesialisering av tjenestetilbudet til unge, og hva de tenkte omkring ungdomsgarantiene.

Ved å gjennomføre kvalitative intervjuer med flere informanter på det enkelte kontoret kan vi for det første gå mer i dybden på hvordan det enkelte NAV-kontor jobber med unge. For det andre får vi i større grad fram prosesser, praksiser og opplevelser av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge. Til slutt åpner kvalitative metoder for å kunne få fram forhold veilederne vi intervjuet, var opptatt av, og som kan bidra til å nyansere etablerte problemstillinger.

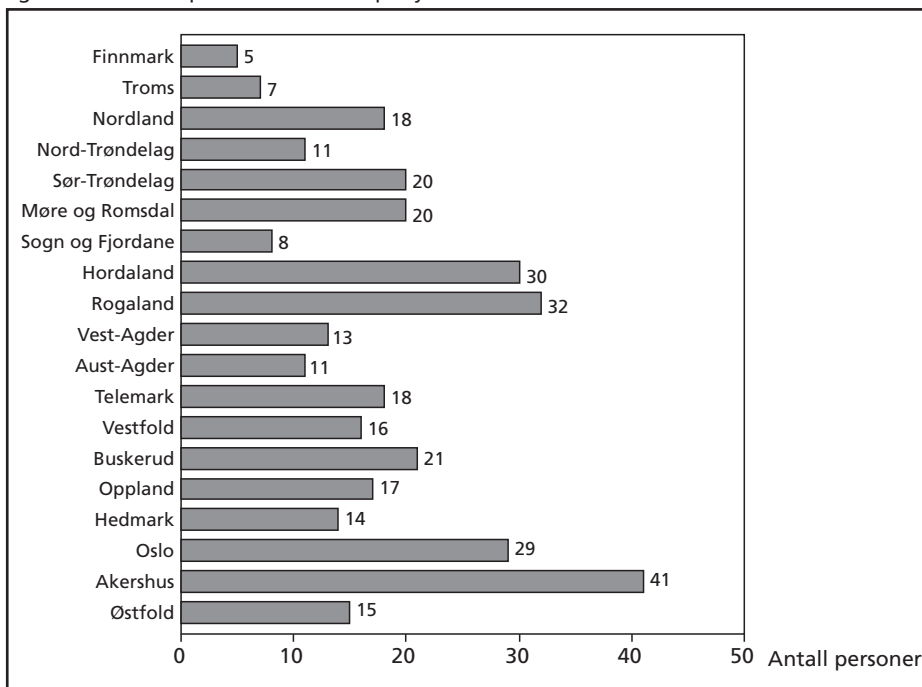
Trinn 3: Web-survey til NAV-kontor

På bakgrunn av de kvalitative intervjuene gjennomførte Fafo i ukene 24 til 26 i 2015 en spørreundersøkelse rettet mot veiledere ansatt i de 200 største NAV-kontorene i landet. Alle landets fylker er representert (figur 2.1). Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av en web-survey. Respondentene ble invitert til å delta i undersøkelsen ved hjelp av en e-post sendt til de ulike NAV-kontorenes fellespostkasse. Invitasjonen ble videreformidlet av de respektive lederne til dem av de ansatte som fulgte opp unge brukere. Spørreundersøkelsen skulle sendes til inntil fire medarbeidere. Selve spørreskjemaet (se vedlegg 1) omfattet spørsmål om oppfølgingen av unge brukere, hvilke utfordringer den enkelte veileder opplevde, prioriteringer og gjennomføring og samarbeid med andre aktører. Etter en runde med purringer hadde i alt 346 personer ved 172 ulike NAV-kontorer (86 prosent) besvart undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen dekker kontorer med ulik organisering av ungdomsarbeidet. 25 prosent av respondentene er ansatt i NAV-kontorer med både en ungdomskontakt og et ungdomsteam, men 41 prosent jobber på et kontor med kun et ungdomsteam. 17 prosent oppgir at de har en ungdomskontakt, mens de resterende 17 prosentene verken har ungdomskontakt eller ungdomsteam.

NAV-kontorene som inngår, er også forskjellige i størrelse. I underkant av 40 prosent av respondentene jobber på et kontor med færre enn 30 ansatte, 26 prosent svarer at de er mellom 30 og 59 ansatte på kontoret, mens 35 prosent oppgir 60 ansatte eller flere.

Figur 2.1 Antall respondenter fordelt på fylke.

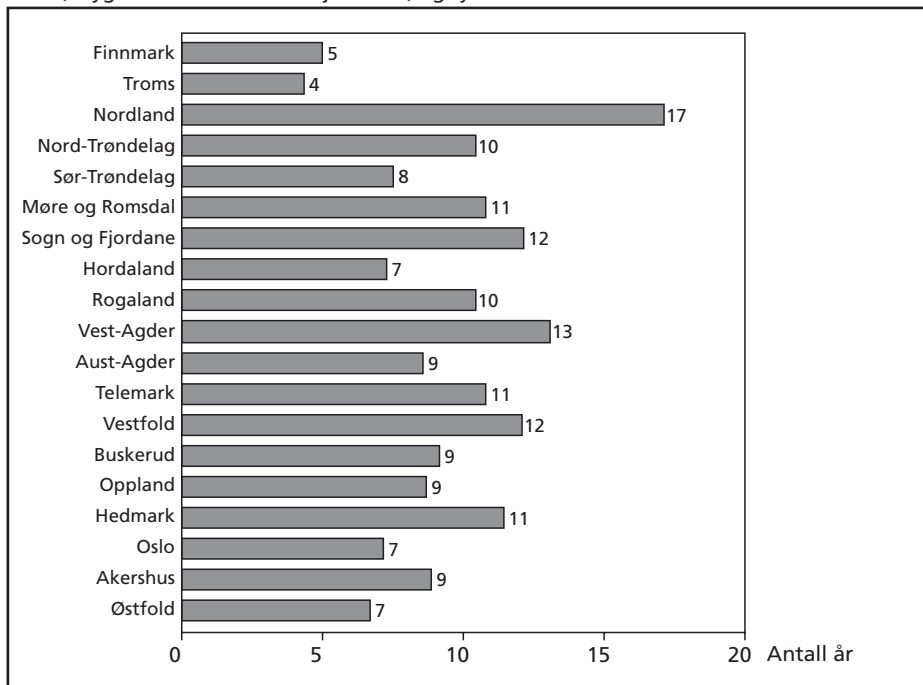


Spørreundersøkelsen er rettet mot ansatte i NAV som driver oppfølging av unge. For to av tre respondenter utgjør personer under 30 år mellom 75 og 100 prosent av brukerne de har ansvar for.

Veilederne som har besvart web-surveyen, har ulike fartstider i NAV. I gjennomsnitt har respondentene vært ansatt i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygdeetaten eller sosialtjenesten, i 9,5 år. Det er fylkesvise forskjeller i gjennomsnittlig ansenitet. Flest antall år i NAV har ansatte i Nordland med 17 år, færrest i Troms og Finnmark med henholdsvis fire og fem år gjennomsnittlig ansiennitet (figur 2.2).

Selv om de kvalitative intervjuene og web-surveyen gir et omfattende datagrunnlag for beskrivelser og analyser av hvordan de unge brukerne følges opp i NAV, har data-materialet noen begrensninger. Spørreundersøkelsen ble kun rettet mot de 200 største NAV-kontorene. Det er altså ikke et representativt utvalg av alle landets kontorer. Dette vil for eksempel gi seg utslag i at andelen som har spesialisert ungdomsarbeidet i form av ungdomsteam, er høyere i vår undersøkelse enn for landet som helhet, fordi det antagelig er færre ungdomsteam ved de minste NAV-kontorene. Et resultat av en slik utvalgsskjevhet kan være at kartleggingen av de utfordringene som saksbehandlerne står overfor i sitt daglige arbeid, blir mangelfull. Det vil kunne bli lagt ulik vekt på problemer knyttet til fordeling av ressurser mellom oppfølging av unge og andre brukergrupper hos NAV. I tillegg vil bildet av samarbeidet med andre deler av hjelpeapparatet kunne

Figur 2.2 Respondenter fordelt på gjennomsnittlig antall år ansatt i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygdeetaten eller sosialtjenesten, og fylke.



påvirkes av at en høyere andel av NAV-kontorene har spesialiserte ungdomsenheter i vårt utvalg enn hva tilfellet er for landet som helhet. Når det er sagt, er det stort samsvare mellom de tilbakemeldingene som er gitt i den kvantitative undersøkelsen, og de kvalitative intervjuene. I tillegg er flere av hovedfunnene som presenteres i denne rapporten, i tråd med funn gjort i tidligere undersøkelser rundt samme tema.

Trinn 4: Kartlegging av midler til ungdomskontaktstillinger

I budsjettet fra 2013 ble det overført midler fra Arbeids- og sosialdepartementet til NAV for å gjøre en særskilt satsing på ungdomsarbeidet ved NAV-kontorene. Midlene ble fordelt via fylkeskontorene i NAV til de enkelte NAV-kontorene og skulle i utgangspunktet brukes til å opprette 21 stillinger som ungdomskontakter ved NAV-kontorer, fordelt rundt i landet. Vi kontaktet alle fylkeskontorene i NAV via e-post, og disse gjorde rede for hvordan midlene hadde blitt brukt i deres fylke. Alle fylker unntatt ett svarte på henvendelsen, det vil si at vi fikk svar fra 18 fylker.

3 Kjennetegn ved unge NAV-brukere

I dette kapitlet skal vi undersøke hva NAV-veilederne mener kjennetegner unge brukere. Vi skal bruke to ulike tilnærminger. Først skal vi kvantifisere, det vil si telle opp, ulike kjennetegn ved unge brukere. Dette gjør vi på bakgrunn av svarene vi fikk i spørreundersøkelsen blant NAV-ansatte. Deretter vil vi forsøke å gi en mer beskrivende framstilling av kjennetegn ved unge brukere basert på de kvalitative intervjuene med NAV-veiledere. Til slutt vil vi oppsummere og forsøke å trekke ut noen kjennetegn ved unge som oppsøker NAV, slik de har blitt framstilt av de ansatte i NAV. Vi vil understreke to poenger. Først vil vi foreslå at det er nyttig å gjøre en todeling av gruppen av unge brukere som er i kontakt med NAV: de unge med omfattende hjelpebehov og unge med færre og mer kortvarige hjelpebehov. Videre vil vi argumentere for at det gir mening å snakke om unge som en egen brukergruppe hos NAV med egne oppfølgingsbehov.

Unge brukere ved NAV-kontorene

Begrepet *ung* er ikke entydig, samtidig må det på en eller annen måte være knyttet til alder. I utformingen av denne studien tok vi utgangspunkt i at unge er personer under 30 år. Denne avgrensningen var blant annet basert på at garantiordningen rettet inn mot unge med nedsatt arbeidsevne setter øvre grense ved 30 år. Spørsmålet er imidlertid hvordan NAV-veilederne selv definerer unge brukere.

De fleste NAV-veilederne tenker på unge som de under 25 år (jf. tabell 3.1), og dette til tross for at det finnes en garantiordning for dem med nedsatt arbeidsevne for unge under 30 år.

Tabell 3.1 NAV-veilederes avgrensning av kategorien unge brukere. Antall og prosent.

Avgrensning av unge brukere	Antall	Andel
T.o.m. 19 år	3	1 %
T.o.m. 24 år	173	50 %
T.o.m. 26 år	82	24 %
T.o.m. 29 år	88	25 %

Flertallet av NAV-veilederne fulgte opp unge i spesielt tilpasset innsats (44 prosent), mens om lag en tredjedel fulgte opp unge i situasjonsbestemt innsatskategori (32 prosent), og litt over en femtedel av veilederne (22 prosent) fulgte opp unge i standard innsats. Det vil si at flertallet av NAV-veilederne følger opp unge i den innsatskategorien hvor brukerne krever mest oppfølging (de «tyngste» brukerne). Dette er viktig å understreke, fordi det betyr at et flertall av veilederne jobber med de unge brukerne som mest sannsynlig står lengst unna arbeidslivet, og som har de største utfordringene, både helsemessig og sosialt. Dette kan i sin tur føre til at det inntrykket vi får av unge brukere som oppsøker NAV, basert på web-survey-svarene og personintervjuene, vil være dannet ut fra det inntrykket de ansatte får ved å følge opp de tyngste av de unge brukerne.

Det er også verdt å merke seg at svært få av NAV-veilederne jobbet med å følge opp unge i den fjerde innsatskategorien, varig tilpasset innsatsbehov (2 prosent) (tabell 3.2). Det samme gjaldt for NAV-veilederne vi intervjuet i den kvalitative delen av undersøkelsen. Det vil si at når vi snakker om oppfølging av unge i denne rapporten, så inkluderer dette ikke unge i varig tilpasset innsats. Det er viktig å huske på at unge svært sjelden blir plassert rett i kategorien varig tilpasset innsats. Det vil si at disse unge tidligere har gjennomgått grundige vurderinger og hvor konklusjonen har blitt at det ikke er aktuelt for disse personene å jobbe. Det er derfor ikke unaturlig at NAV-veiledere oppgir å bruke liten tid på å følge opp unge med varig nedsatt arbeidsevne. Mer vanlig er det nok at denne gruppen følges opp av andre i det kommunale tjenestetilbudet, enten ved attføringsbedrifter eller helsepersonell.

Tabell 3.2 Gjennomsnittlig andel brukere per veileder etter innsatskategori. Tall i prosent.

Innsatskategorier	Gjennomsnittlig andel
Standard	22 %
Situasjonsbestemt	32 %
Spesielt tilpasset	44 %
Varig tilpasset	2 %

Systemet med innsatskategorier skal bidra til å kategorisere brukerne etter hvor mye hjelp fra NAV hver enkelt bruker trenger. Men systemet kan også gi en indikasjon om den enkelte brukers antatte avstand til arbeidslivet. Det er å forvente at avgangen til arbeid er høyere i gruppene for standard og situasjonsbestemt innsats enn for spesielt tilpasset innsats. At høyest andel veiledere har brukere i spesielt tilpasset innsats, indikerer derfor at størst arbeidsinnsats fra veilederne i NAV er rettet mot brukerne som står lengst fra arbeidslivet. Det ser derfor ut til at oppfølgingsinnsatsen er drevet etter prinsippet om at de som trenger mest hjelp, får mest hjelp. Dette er i tråd med gjeldende strategier i NAV, som for eksempel «kanalstrategien» hvor det er et mål å

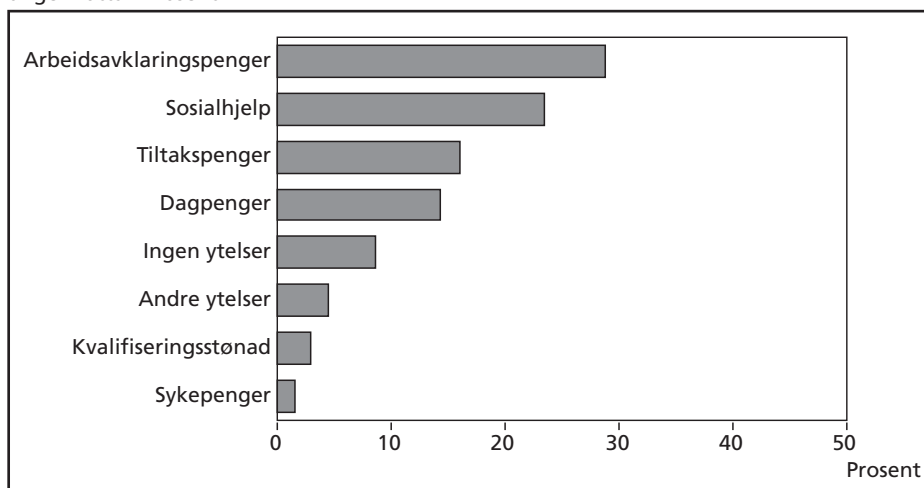
styre de enkleste brukerne vekk fra NAV-kontoret og over i for eksempel nettbaserte tjenester, mens den personlige oppfølgingen fra NAV-veiledere skal være rettet mot dem som trenger dette mest, se for eksempel den såkalte Vågenrapporten (ASD 2015).

Men det er ikke bare innsatskategori som er vesentlig i oppfølgingsarbeidet, viktig er det også hvor mye tid som faktisk går med til å følge opp unge. Vi spurte derfor veilederne hvor stor andel av arbeidstiden de benytter til å følge opp unge brukere etter hvilken type ytelse de mottar.

Mest tid bruker veilederne på unge mottakere av arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp (tabell 3.1). Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse, hvor mottaker må ha nedsatt arbeidsevne på grunn av et helseproblem for å kunne kvalifisere for ytelsen. Videre brukes det mye tid på å følge opp unge på sosialhjelp. Dette viser at mye av oppfølgingsarbeidet er rettet mot unge i en sårbar økonomisk posisjon, med få opparbeidede rettigheter til velferdsytelser, og unge med helseproblemer.

Det er vanskelig basert ut fra ytelse å avgjøre hvorvidt en person står relativt langt eller relativt nærme arbeidslivet. Mottakere av arbeidsavklaringspenger er i kategorien spesielt tilpasset innsats og må fra det utgangspunktet regnes som å være relativt langt fra arbeidslivet. Tidligere forskning har vist at om lag halvparten av tidligere unge mottakere av AAP går over til arbeid, 15 prosent uføretrygdes, mens over 20 prosent ender opp som «uavklarte» hvorav mange går fra AAP over til sosialhjelp (Strand & Nielsen 2015:92). Sosialhjelpsmottakere regnes også ofte som en sårbar gruppe som har få ressurser og ofte en lengre vei til arbeidslivet. Når over halvparten av tiden brukes på unge mottakere av disse ytelsene, indikerer dette at mye av oppfølgingsarbeidet er rettet mot unge som står et godt stykke utenfor arbeidslivet.

Figur 3.1 Andelen av arbeidstiden som benyttes på unge brukere etter hva slags ytelser de unge mottar. Prosent.



Om lag 30 prosent av tiden bruker NAV-veilederne på å følge opp unge som mottar enten tiltakspenger eller dagpenger. Dagpengemottakere har vært i jobb og må av den grunn regnes som å stå nærmere arbeidslivet enn for eksempel sosialhjelpsmottakere uten arbeidserfaring. Mottakere av tiltakspenger er i arbeidsrettet trening, og må av den grunn antas å være noe nærmere arbeidsmarkedet enn unge mottakere av sosialhjelp og AAP. Det er naturligvis ikke kun ytelsen som avgjør hvor langt unna eller hvor nærme en ungdom står arbeidsmarkedet, men slik vi tolker dette, mottar flertallet av unge en type ytelse som indikerer at det kreves en del oppfølgingsarbeid før ungdommen kan komme over i arbeid eller utdanning.

Verdt å merke seg er at 9 prosent av tiden brukes til å følge opp unge brukere som ikke mottar noen ytelse. I den offentlige debatten har det ofte vært trukket fram som negativt at unge «naver», med hentydning til at unge personers motivasjon for å oppsøke NAV er å få en trygd og slippe å jobbe. Det er interessant at NAV-ansatte bruker så mye som en tidel av samlet arbeidstid på å følge opp unge uten noen ytelse. Det å få hjelp fra NAV er derfor slett ikke alltid ensbetydende med å motta en ytelse. Det vil også si at oversikter som viser antall brukere etter trygdeutbetaling, ikke gir en fullgod oversikt over det oppfølgingsarbeidet og den brukerkontakten NAV har. NAV følger også opp og bruker tid på unge uten ytelse.

Spørreundersøkelsen blant veiledere gir oss et bilde av en gruppe relativt unge NAV-brukere, hvor hovedandelen er under 25 år. Det er også en gruppe hvor mange har nedsatt arbeidsevne og derfor trenger mye bistand for å komme i aktivitet, mer enn én av fire veiledere angir at de har unge brukere i kategorien spesielt tilpasset innsatsbehov. Mest tid bruker veilederne på å følge opp unge som mottar arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp. Dette gir oss et inntrykk av at oppfølgingsarbeidet rettet mot unge brukere i stor grad er rettet mot unge med enten helseutfordringer eller dårlige inntektssikringsmuligheter, men vi finner også en god del oppfølging til unge som antagelig står noe nærmere arbeidsmarkedet, for eksempel unge mottakere av dagpenger og tiltakspenger.

NAV-veiledernes fortellinger om hva som kjennetegner unge brukere

De kvalitative intervjuene gir oss mer utfyllende svar på hvem unge brukere i NAV er. Gjennomgangen nedenfor er basert på 17 intervjuer ved fem ulike kontorer og kan derfor ikke sies å være representativ for alle NAV-kontorene i Norge. Når det er sagt, var det stor grad av samsvar mellom de ulike NAV-veilederne når det gjelder hva de svarte da vi spurte hva de mente kjennetegnet deres egne unge brukere. Dette styrker etter vår oppfatning framstillingen nedenfor, og de kjennetegnene som vi gjengir nedenfor, gir langt på vei en god beskrivelse av unge brukere hos NAV. Samtidig er det viktig å huske på at de unge brukerne de NAV-ansatte i størst grad forholder seg til, er de unge med de største utfordringene med å komme i jobb eller utdanning. Fortellingene

fra de NAV-ansatte kan derfor til en viss grad være farget av dette. Det vil også si at de kjennetegnene på unge brukere ved NAV som ramses opp nedenfor, i størst grad reflekterer kjennetegn ved de unge som NAV bruker mest tid på å følge opp. På den måten blir det kanskje riktigere å si at vi her ser på kjennetegn ved unge brukere som NAV-kontorene gir oppfølging til.

Et gjennomgående kjennetegn, nevnt av *samtlig*e informanter vi intervjuet, var at unge brukere hadde lite utdanning og liten eller ingen arbeidserfaring. Lite utdanning i denne sammenhengen betyr ikke avsluttet videregående opplæring. Det betyr ikke at det ikke var unntak fra dette, og at ikke unge med høyskole og universitetsutdanninger også av og til var brukere hos NAV, men hovedtendensen var at de ikke hadde fullført videregående skole. Lite arbeidserfaring betyr at mange aldri har vært i arbeid, inkludert aldri hatt en sommerjobb eller kveldsjobb. Ut over lav utdanning nevnte alle vi intervjuet, at mange unge brukere hadde psykiske helseproblemer, og noen unge hadde også rusproblemer. Et annet kjennetegn som svært mange nevnte, var at unge hadde dårlig selvtillit, dårlig motivasjon, var uerfarne og uselvstendige. Disse kjennetegnene – lav utdanning, lite arbeidserfaring og lite livserfaring – framstår dermed som sentrale kjennetegn ved unge brukere ved NAV-kontorene.

Videre pekte de fleste vi intervjuet, på at det ved NAV-kontoret fantes en gruppe unge med det som kan karakteriseres som omfattende familie- og levekårsproblemer. Dette var en gruppe av unge brukere som ofte tidligere hadde vært i kontakt med barnevernet, hadde vokst opp i ustabile familieforhold, hadde fattige foreldre eller foreldre med innvandrerbakgrunn. Disse unge utgjorde en sårbar brukergruppe og fantes som gruppe ved alle de NAV-kontorene vi intervjuet.

Et annet kjennetegn var at mange unge hadde mye gjeld. Dette kunne være både de som kom fra den mest sårbare gruppen av unge, og andre unge med ellers færre livsproblemer.

De fleste NAV-veilederne var tydelige på at unge var en sammensatt gruppe av brukere, og selv om alle vi intervjuet, pekte på at det fantes unge brukere med svært mange problemer ved deres NAV-kontor, så var det ikke slik at alle unge hadde så mange problemer. Det veilederne pekte på som barrieren mot arbeidslivet, var lav utdanning, liten arbeidserfaring og i mange tilfeller en «umodenhet» og mangel på livserfaring som gjorde det vanskelig for unge å orientere seg i et voksent arbeidsliv.

Nedenfor er flere utsagn som illustrerer hvordan NAV-veilederne svarte på hva som kjennetegner unge brukere. Et eksempel er denne veilederen sin beskrivelse av unge NAV-brukere:

Det er mye psykiatri. De har falt ut av videregående eller ikke fullført videregående. En god del rus, og et veldig brokete, ikke stabilt forhold til det ordinære arbeidsmarkedet. Det er fellestrekkene, ellers så er de jo veldig ulike. Det er vanskelig å finne fellesnevneren, men jeg har et sterkt inntrykk av at det er mye psykiatri og mye rus.

Utsagnet ovenfor er ganske typisk for de intervjuene vi gjennomførte. Med kun et par unntak så nevnte alle NAV-veilederne vi intervjuet, stikkordene lav utdanning, psykiske problemer og rusproblemer som kjennetegn ved unge brukere, samtidig som alle svarte at unge er en sammensatt brukergruppe.

Flere av NAV-veilederne kom også med beskrivelser av unge brukere med avvikende sosial adferd og rusproblemer. En veileder sa:

Mange røyker cannabis, og mange spiller veldig mye spill. Det er litt flere gutter enn jenter. Det er mye angst, mye selvmedisinering med rusmidler.

En annen beskrev avvikende sosial adferd blant sine unge brukere slik:

De har jo kommet inn i en døgnrytme som er sånn som ikke alle andre har, og da må de jo snu på alt [...] De er på gutterommet sitt og spiller PlayStation.

Begge disse veilederne forteller om en adferd hos unge brukere som krever en stor endring i livsførsel før det vil være aktuelt for ungdommen å komme i arbeid eller utdanning. Dette understreker at oppfølgingsarbeidet rettet mot unge ikke kun er knyttet til manglende formelle kvalifikasjoner, men omfatter mange andre typer av barrierer, som omhandler det å kunne fungere tilfredsstillende i en sosial kontekst, som jo en arbeidsplass er.

Et annet tema som mange av veilederne tok opp, var sosial arv. Flere fortalte at de hadde unge brukere hvor de kjente til andre familiemedlemmer fra før, og at både besteforeldre, foreldre, tanter, onkler og søsken allerede var NAV-brukere. Flere av disse unge brukerne var tidligere barnevernsbarn. En NAV-veileder sa følgende om sosial arv:

Mange sliter med psykiske utfordringer eller de sliter med ting fra oppveksten. Det er andregenerasjonsproblematikk for oss, vi kjenner allerede foreldrene. Det er unge som har vokst opp i vanskelige situasjoner. Mange har hatt kontakt med barnevernstjenesten.

Det er ikke på bakgrunn av vår undersøkelse mulig å anslå hvor stor andel av de unge som sliter med en problematikk knyttet til sosial arv, men det som er interessant i denne sammenhengen, er at dette er et fenomen som de NAV-ansatte kjenner igjen i den sammensatte gruppen som utgjør unge NAV-brukere.

Et manglende og dysfunksjonelt familienettverk gjør unge brukere sårbare. En fortelling fra flere NAV-veiledere var at i disse tilfellene var ofte bestemor en ressursperson, fordi mor eller far selv hadde store rusproblemer.

Altså vi har barnebarn, foreldre og besteforeldre på trygd [...] Vi har tre generasjoner på trygd. Og ofte merker vi på de yngste at det er besteforeldrene de har med seg til oss, fordi de har en mor som ikke fungerer, eller en far som ikke fungerer [...] Bestemor er ofte en viktig brikke for de unge guttene, fordi mor har ofte forsvunnet ut.

Et annet aspekt ved svakt familienettverk som NAV-veilederne trakk fram, var unge alenemødre. Ved ett NAV-kontor var disse en prioritert gruppe nettopp med tanke på å bryte sirkelen av sosial arv. En NAV-veileder beskrev oppfølgingen av unge alenemødre slik:

De har gjerne overgangsstønad, de er unge, det er ikke mye penger de har. Vi må sikre at de kommer inn i en utdanning så de får en jobb, slik at vi sikrer framtiden til både de selv og barnet. Dette er unge mødre. De er en viktig del av ungdomsgruppen tenker jeg, for vi ser jo her på NAV at det er jo familier som går igjen. Det er kanskje foreldre som har blitt uføretrygdet. Også kommer barna hit igjen når de blir voksne. Da har de gjerne hatt en barndom som har vært vanskelig. Så vi må jo begynne med de unge mødrene. Det er jo forebygging for fram i tid.

Noen NAV-kontorer hadde også en del unge brukere med en annen etnisk bakgrunn enn norsk. For enkelte av disse var dårlige norskkunnskaper en utfordring for videre utdanning og arbeidsløp. Dette var ikke en tematikk ved alle NAV-kontorene.

Det er mange minoritetsungdommer, men det er jo bydelen. Mange av de norske vi har, er henvist via barnevernet. Mange kommer fra hjem hvor foreldrene også var mottakere av sosialhjelp, det gjelder både de norske og innvandrerne.

Noen av informantene svarte også at flere av de unge brukerne hadde store lese- og skrivevansker, og at de hadde hatt dårlig utbytte av skolegang både på barneskole og ungdomsskole. En NAV-veileder sa:

Jeg har jo ofte samtaler med ungdom som forteller at de har hatt det ganske fælt på både barneskole og ungdomsskole, og som føler at de har ropt om hjelp og ikke har fått det. De har gjerne lese- og skrivevansker og psykiske utfordringer og føler at de ikke har blitt hørt. Og så har de gitt opp til slutt. Og så kommer de hit når de blir voksne.

Dårlige basiskunnskaper og dårlig utbytte av tidligere skolegang var en tematikk som gikk igjen. Ofte følte mange NAV-veiledere at problemene de unge hadde, burde ha vært håndtert lenge før personen kom til NAV som voksen. Dette gjaldt unge brukere med både norsk og annen etnisk bakgrunn. Flere veiledere følte at andre etater hadde sviktet gjennom barndommen til flere unge, alt fra skole til barnevern, og at det burde ha vært en bedre måte å forebygge at unge i det hele tatt kom til NAV, på.

Videre pekte mange veiledere på at unge manglet kunnskap og ferdigheter om hvordan de skulle klare seg i livet generelt og i arbeidslivet spesielt. Dette er ferdigheter de NAV-ansatte mener de unge brukerne må tilegne seg før de kan hjelpes videre mot arbeidslivet.

Mange mangler basisferdigheter som vi må jobbe mye med før de kan nyttiggjøre seg et arbeidsrettet tiltak. Det går på struktur. Det kan gå på sosial kompetanse, det kan gå på døgnrytme, det kan gå på kunnskap om arbeidslivet, det kan gå på hvilken rolle man må ta i en bestemt sammenheng.

NAV-veilederne var veldig tydelige på å skille mellom manglende fagkunnskaper og manglende sosiale ferdigheter. Det var flere unge som hadde hatt dårlig utbytte av tidligere skolegang, men like ofte ble det pekt på som et kjennetegn ved unge brukere ved NAV at de manglet sosiale ferdigheter og manglet evnen til å tilpasse egen adferd til en gitt sosial kontekst. Det var ofte uklart for veilederne hvorfor de unge hadde manglende evne til å forstå hvordan de måtte oppføre seg for å kunne klare å skaffe seg en jobb, ofte ble manglende sosiale ferdighetene tilskrevet enten manglende motivasjon eller en generell uerfarenhet med voksenlivet.

Noen veiledere vektla helseproblemer når de beskrev sine unge brukere. En veileder som fulgte opp mottakere av arbeidsavklaringspenger, beskrev sine unge brukere slik:

Det som kjennetegner unge brukere på arbeidsavklaringspenger, er at det er veldig mye rus og psykiatri. I tillegg er det medfødte lidelser. De kan være psykisk tilbakestående eller ha andre typer funksjonshemminger som hindrer dem å komme i jobb. I tillegg er det skader, det er trafikkulykker, det er sykdom, det kan være kreft, det kan være hjerneblødning, det kan være alvorlige sykdommer [...] så det er et stort spenn her, men det er veldig mange uten arbeidsgivere i denne gruppen.

Det er viktig å understreke at det var et gjennomgående funn i intervjuundersøkelsen blant NAV-veilederne at de største helseutfordringene for unge først og fremst er knyttet til psykiske problemer og dernest til rus. Det var to grunner til dette. For det første mente veilederne at mange unge reelt sett slet psykisk. For det andre mente veilederne at det var langt vanskeligere å finne måter å tilrettelegge i arbeidslivet på for unge som slet psykisk, enn for unge som slet med fysiske lyter. Flere av veilederne understreket at det ikke nødvendigvis var de tyngste psykiske helseplagene som gjorde barrieren til arbeidslivet så høy. Psykiske lidelser som lettere depresjon, lettere angst, posttraumatisk stressyndrom og forsinket søvnfasesyndrom ble nevnt som eksempler på helseplager NAV-veilederne følte var de vanskeligste å håndtere. Dette blir ofte ikke regnet som tunge psykiske lidelser, og unge med slike problemer blir heller ikke alltid gitt et omfattende behandlingstilbud. Unge med schizofreni eller Asperger syndrom ble av flere NAV-veiledere nevnt som eksempler på lidelser det var enklere å tilrettelegge for i arbeidslivet enn for eksempel lett depresjon.

Basert på de kvalitative intervjuene får vi et inntrykk av at det er en gruppe av unge NAV-brukere som opplever en opphopning av flere og sammensatte problemer. Flere har ulike *personlige problemer* knyttet til helseutfordringer og da særlig psykiske problemer og/eller rusproblemer, dårlig motivasjon og dårlig selvtillit; mange har

familieproblemer knyttet til oppvekstvilkår og tidligere kontakt med barnevernet, oppvekst i aleneforsørgerfamilier med foreldre som lever på trygd og med liten erfaring fra arbeidslivet; og flere har opplevd *fattigdomsproblematikk* i form av foreldre med dårlig råd, dårlige boforhold og at de selv har opparbeidet seg gjeld. Disse problemene kommer da i tillegg til den fellesnevneren som ofte nevnes å gjelde hele gruppen av unge NAV-brukere, nemlig *manglende utdanning og arbeidserfaring*.

Dette inntrykket bekreftes gjennom det kvantitative materialet ved at en stor andel unge mottar arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp som indikerer dårlig økonomi og få opparbeidede trygderettigheter fra tidligere arbeidsinnsats. Selv om en del unge som mottar AAP, nok kommer fra arbeid, så åpner AAP-ordningen for at unge også uten tidligere arbeidserfaring vil kunne kvalifisere for denne ytelsen. Samtidig svarte vel én av fem veiledere at de fulgte opp unge i standard innsats, som indikerer at mange unge også har en antatt kortere avstand til arbeidslivet.

En todelt ungdomsgruppe?

Gjennomgangen ovenfor gir et oss innblikk i at mange unge har svært store og sammensatte problemer som åpenbart gjør det mer krevende for dem å få innpass i arbeidsmarkedet. I tillegg gjør sammensatte problemer at disse unge ofte blir langvarige brukere hos NAV. Men mange unge brukere har også langt enklere utfordringer på veien mot arbeidsmarkedet, og ikke alle blir langvarige brukere hos NAV.

På bakgrunn av dette mener vi at det vil være nyttig å tenke på unge brukere som en todelt gruppe. På den ene siden har vi unge med omfattende og sammensatte personlige, sosiale og økonomiske problemer som antas å trenge langvarig og omfattende hjelp for å komme i arbeid eller utdanning. På den andre siden har vi unge hvis hovedutfordring med å få jobb er lav utdanning, mangel på lærlingplass og liten arbeidserfaring.

En veileder som jobbet med å følge opp ungdom, beskriver en slik todeling av unge NAV-brukere slik:

Det er at det ikke er en ensartet gruppe [...] Det er hele spekteret. Problemer med rus, psykiatri, kriminalitet, barnevernsbarn, ungdommer som ikke klarer utdanning på grunn av familieproblemer. Men også ressurssterke ungdommer som har problemer med å komme i arbeid eller utdanning, både videregående og høyere utdanning. På de siste er det stor omløpshastighet. Den gruppen som blir værende hos oss lenge, er de med større vansker.

NAV må forholde seg til denne todelte ungdomsgruppen. Det vil si at det enkelte NAV-kontor må gi langvarig oppfølging til unge med sammensatte hjelpebehov, men også håndtere unge med begrenset behov for oppfølging og raskt få disse over i videre

løp. Det må understrekes at å ha et avgrenset oppfølgingsbehov ikke er det samme som ikke å ha et oppfølgingsbehov i det hele tatt. NAV må regne med at unge med relativt få utfordringer også ofte trenger en god del oppfølging. Utelukkende i egenskap av det å være ung kan det oppstå et særskilt oppfølgingsbehov. Flere veiledere pekte på viktigheten av å hjelpe nettopp de unge med lavest hjelpebehov. En frykt hos veilederne var at dersom unge ikke tidnok fikk hjelp, ville de relativt raskt miste motivasjon og utvikle flere problemer, som å snu døgnnet, eksperimentere med rus, utvikle dårlig selvtillit og depresjon. Det ville kunne medføre at de «glir» fra gruppen med få problemer over i gruppen av unge med sammensatte problemer. Dette kan gjøre det vanskeligere å snu dem mot arbeidslivet igjen.

Denne todelingen beskriver med andre ord godt hvilke utfordringer ungdomsgruppen har, men gir, etter vår oppfatning, ikke særlig rom for å nedskalere oppfølgingsarbeidet rettet mot de enkelte ungdomsgruppene. Oppfølgingsarbeidet i NAV bør rette seg mot begge disse gruppene og ikke nødvendigvis gi en høyere prioritering til de gruppene av unge som står lengst unna arbeidslivet.

Er unge en særegen brukergruppe?

Vi argumenterer over for at det er mulig å dele unge brukere i to grupper: de med enkle og de med sammensatte utfordringer. Vi har ikke undersøkt i dette prosjektet om dette er en todeling som også gjelder for eksempel voksne brukere som oppsøker NAV. Spørsmålet er derfor om det er mulig å peke på noen andre særlige kjennetegn ved unge NAV-brukere som skiller dem fra voksne, ut over at noen unge har mange og noen har få utfordringer med å komme i aktivitet.

På bakgrunn av intervjuundersøkelsen med NAV-veiledere vil vi hevde at unge framstår nettopp som en særegen brukergruppe, med særegne oppfølgingsbehov, som skiller seg fra voksne brukere. Det er flere viktige forhold som gjør at det er mulig å argumentere slik, men en hovedforskjell mellom unge og voksne går på grad av *selvstendighet*. Dette var et trekk ved unge som var gjennomgående blant de veilederne vi intervjuet. En veileder uttrykte dette slik:

Det ligger noe i det at de er unge, og de trenger veiledning på en annen måte. Mange andre brukergrupper vi har, trenger også tett oppfølging, men det er noe med at de unge trenger hjelp til å orientere seg i verden, de har på en måte større behov for å lære ting og få kunnskap om ting.

En annen veileder uttrykte seg slik:

Jeg tenker ofte at de har behov for informasjon om mer elementære, grunnleggende ting, hvordan man forholder seg til offentlige instanser, folkeregistrering, søknader. De kjenner ikke ordninger og regelverk, og de trenger hjelp med elementære ting.

Begge disse NAV-veilederne peker på at man må nærme seg unge på en litt annen måte enn voksne. De unge trenger en annen type hjelp og en annen type informasjon, ofte på et mer elementært nivå enn det eldre NAV-brukere krever. Dette betyr i praksis at oppfølgingen må tilpasses de unge på en annen måte.

Unge manglende grad av selvstendighet gir seg også utslag i at de må følges opp langt tettere enn andre brukergrupper. I denne sammenhengen kan tett oppfølging bety ukentlig kontakt og noen ganger daglig kontakt. En NAV-veileder som jobbet med unge med spesielt tilpasset innsats, svarte dette:

Jeg ser at mange har behov for tett oppfølging i forhold til å passe på at de får gjort de tingene som vi har planlagt at de skal gjøre [...] Du må på en måte være litt på. Jeg ser at forskjellen til å jobbe med voksne, der har du kontakt en gang hver tredje måned eller fjerde måned, til unge brukere der jeg har ukentlig kontakt med flere. Så det er noe helt annet. Jeg må for eksempel sende SMS for å minne de på timeavtaler [...] hvis ikke, så kommer de ikke.

Nødvendigheten av å gi unge tett oppfølging var noe samtlige veiledere vi intervjuet, var opptatt av. Vi skal litt senere i rapporten komme tilbake til hva som kan ligge i tett oppfølging, men vi vil påpeke at behovet for tett oppfølging er et særtrekk som skiller unge fra andre voksne brukere.

Et annet aspekt som taler for å tenke på unge som en særegen brukergruppe, er at unge generelt sett står oppe i en *livsfaseovergang*, hvor de skal frigjøre seg fra foreldre og etablere seg selv i voksenlivet. For voksne som oppsøker NAV, er mange ting allerede etablert, de har som oftest allerede bolig og et nettverk. Oppfølgingen av unge er annerledes fordi disse tingene ikke er på plass ennå. Denne mangelen på det å være etablert kommer som en tilleggsdimensjon ved å følge opp unge. En veileder som jobbet med unge med spesielt tilpasset innsatsbehov, sa dette:

Det er overraskende få av foreldrene som er med på møtene på NAV. Dette er ungdom over 18 år, og de ønsker å komme alene. De ønsker å løsrive seg fra familien og fra foreldrene, samtidig med at de står i en utfordrende helsesituasjon. Og så kommer de her og har psykiske vansker, og vi kan ikke ha en dialog med foreldrene hvis de (ungdommen) ikke selv ønsker det. Og så skal vi etablere dette nettverket rundt. Så det er på mange måter mange ting som skjer med de unge samtidig. De skal bli voksne, med alt det medfører. Samtidig som de har utfordringer i forhold til helse, og så har de ikke inntekt. Hos en voksen NAV-bruker, da er det på en måte en del ting som er etablert i forhold til økonomi, i forhold til bolig, en del ting er på plass. Men det er det jo ikke med disse ungdommene.

Det denne informanten kommenterer, er at for unge som oppsøker NAV, så er det et dobbelt sett med utfordringer. For det første skal alle unge, uavhengig av om de er NAV-brukere eller ei, gjennom en livsfaseovergang hvor man ønsker å løsrive seg fra

foreldrene sine. For det andre sammenfaller denne livsfaseovergangen for de unge som trenger oppfølging fra NAV, med at de befinner seg i en situasjon hvor de står utenfor arbeidsliv eller utdanningsinstitusjon. I tillegg erfarer mange av de unge som oppsøker NAV, som vi har sett ovenfor, en hel rekke utfordringer på andre områder i livet. Dette fører til at unge framstår som en særegen brukergruppe med noen egne oppfølgingsbehov. NAVs oppfølgingsarbeid med unge handler derfor om mye mer enn «å finne en jobb» eller «finne en praksisplass». NAV må også tilby unge oppfølging på en hel rekke områder som å finne bolig, ordne inntektssikring, sikre brukeroppløping fra lege eller psykiater, etablere et nettverk og få personen til å fungere sosialt. Dette må på plass samtidig som det skal tenkes på å finne en jobb til vedkommende, noe som i mange tilfeller krever at oppfølgingen koordineres på tvers av ulike hjelpeetater.

Eksemplet ovenfor illustrerer oppfølging av unge med mange utfordringer. Det er ikke alle unge som har så omfattende problemer. Men litt uavhengig av problemers kompleksitet er det viktig å understreke at det å være ung og bli stående utenfor arbeid eller utdanning alltid vil være forbundet med sårbarhet. En veileder sa følgende om unge uten jobb:

De har ikke så lang arbeidserfaring og livserfaring generelt. De er sårbare. Det er litt andre hensyn å ta når du snakker med en ungdom, enn når du snakker med en voksen, for de er ofte i en sårbar alder. Og står de uten aktivitet, er de spesielt sårbare.

Å føle at man mislykkes i å møte et samfunnskrav om å være aktiv deltager i skole eller arbeidsliv, gjør unge ekstra sårbare. NAV-veilederne må både fornemme og ta hensyn til dette i oppfølgingen av unge. Unges uerfarenhet, uselvstendighet og sårbarhet gjør at NAV-veilederne legger vekt på en tett oppfølging av unge brukere med formidling av ofte elementær kunnskap og hjelp. Uavhengig av problemkompleks krever ofte unge, kun i kraft av det å være unge og mangle erfaring, en tilpasset oppfølging fra NAV.

Det er derfor både nyttig og nødvendig å tenke på unge som en særegen brukergruppe, annerledes enn for eksempel voksne brukere. Ved ett NAV-kontor brukte de slagordet «ungdom er ungdom» med henvisning til at det å være ung i seg selv er det som definerer oppfølgingsbehovet ditt, ikke hva slags helse eller arbeidserfaring du har. Det å utvikle en veilederkultur ved kontoret og en egen sensitivitet for unges livssituasjon gir et bedre grunnlag for å nå fram til de unge i veiledningsarbeidet. Vi fikk et klart inntrykk, basert på de kvalitative intervjuene, av at de fleste veilederne anerkjenner at unge er en særskilt brukergruppe, en anerkjennelse veilederne i noe ulik grad makter å etterleve i sitt praktiske virke rettet mot de unge.

Unge behov for oppfølging

Det kan naturligvis være ulike årsaker til at unge oppsøker NAV, men det er særlig to sammenhengende grunner. Unge kan oppsøke NAV fordi de befinner seg utenfor arbeidsmarkedet. Det kan være at de ikke finner arbeid, eller det kan være at de er syke (har nedsatt arbeidsevne). Den andre hovedgrunnen til å oppsøke NAV er for å få penger. Inntektssikring er en viktig del av tjenestetilbudet til NAV. NAV skal møte unge brukere med hjelp og bistand for å få folk i jobb. I tillegg skal de etter fastsatte lover og regler tildele økonomisk støtte. Tilbud om hjelp og økonomisk bistand gis mot at brukere innfrir krav og overholder regler. NAV skal derfor også forvalte en sanksjonerende rolle. Denne triple rollen gjør at oppfølgingsarbeidet i NAV spenner bredt, helt fra hjelp, råd og bistand til kontroll og sanksjonering.

Oppfølging har derfor en bred fortolkning i NAV-systemet. I rapporten fra ekspertgruppetilvalget som så på NAV (Vångentilvalget), nevnes hele seks ulike betydninger av «oppfølging» innenfor NAV-systemet (ASD 2015) fra raske sjekker av om bruker kvalifiserer for hjelp, til omfattende oppfølging som involverer flere ulike aktører og samarbeidsformer over lang tid. I tillegg brukes begrepet oppfølging i betydningen å oppfylle systemkrav, det vil si krav som stilles til NAV-kontorene og individuelle veiledere om å overholde indikatorene som utgjør mål- og resultatstyringen i NAV.

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hva veilederne mener utgjør unges oppfølgingsbehov. Når vi gjør dette, er det viktig å huske på at oppfølging i NAV kan bety ulike ting, og at oppfølgingsbehovene til unge vil være farget av hva slags utfordringer den enkelte unge brukeren har, samtidig som vi som referert ovenfor argumenterer for at unge er en gruppe med særegne oppfølgingsbehov.

Hva de ulike veilederne legger i begrepet oppfølging, er sammensatt og kontekst-avhengig. Dette ble reflektert gjennom intervjuene med NAV-veiledere, og veilederne pekte på en rekke forhold de mente var særlig sentrale i oppfølgingen av unge brukere. Nedenfor skal vi se på noen av disse forholdene.

Behov for rask oppfølging

Et av de sentrale oppfølgingsbehovene for unge var *rask* oppfølging. Veilederne var svært opptatt av at unge ikke skulle bli gående passive, og det var viktig å finne en eller annen form for aktivitet de unge kunne delta i. Oppfølgingsarbeidet var derfor i stor grad rettet mot at unge skulle ut i en eller annen form for aktivitet – så fort som mulig. De to hovedformene for aktivitet var enten ulike arbeidsrettede eller arbeidsforberedende aktiviteter (praksisplasser, arbeidstrening eller jobbsøkningsaktiviteter) eller utdanningsaktiviteter. Etter å ha intervjuet NAV-veiledere satt vi igjen med det inntrykket at aktivisering primært var arbeidsrettet og sekundært utdanningsrettet. Det kan være mange årsaker til at hjelp til arbeid ble et viktigere oppfølgingsbehov

enn hjelp til videre utdanning. Det inntrykket vi sitter igjen med etter å ha intervjuet veilederne, er at unge som oppsøker NAV, først og fremst selv ønsket seg ut i jobb, og at oppfølgingsarbeidet styres av brukers eget ønske. Mange unge brukere har sluttet på videregående skole før de kommer til NAV, og de møter NAV-veilederne med et ønske om å tjene penger selv, mange er lei av skolen eller føler ikke at de har fikset skolen, og ønsker seg heller over i arbeid. De NAV-ansatte finner derfor at det ikke alltid er lett å motivere unge tilbake til nye utdanningsløp. Gjennom intervjuene fikk vi høre om et utstrakt samarbeid mellom NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten (OT) i fylkeskommunen (som har ansvaret for å følge opp unge som står i fare for å falle ut av videregående skole). I de tilfellene hvor man klarte å forhindre unge fra å forlate videregående skole, så tok i mange tilfeller OT over ansvaret for brukeren, slik at de som NAV satt igjen med, var de unge som ønsket arbeidsaktivisering. Et annet aspekt ved dette er at det var en unison enighet blant NAV-veilederne om at det var skadelig for unge å bli gående uten noen form for aktiviseringstiltak. Til de fleste utdanningsinstitusjoner er det opptak kun en gang i året, og det var derfor ofte nødvendig for NAV-ansatte å fylle eventuell ventetid på ny skoleplass med en eller annen form for arbeidsrettet aktivitet. Behovet for rask oppfølging fører derfor til en vektlegging av kortvarige arbeidsrettede tiltak, samtidig som veilederne på lengre sikt holdt mulighetene åpne for å få brukerne til å fullføre utdanningsløp.

Behov for tid i oppfølgingen

Dette behovet for rask eller nærmest umiddelbar innsats stod i en viss grad i kontrast til det behovet for *tid* til å finne ut av ting, og tid til å orientere seg i eget liv, som enkelte veiledere beskrev at unge trengte. En veileder pekte på dette dilemmaet for unge brukere:

Mange trenger tid. Noen få er inne en kort periode, kommer i jobb og er ferdig. Men noen trenger lang tid, for eksempel ett til to år, kanskje tre til fire år. De som ikke klarer å fullføre videregående, sliter med å få jobb. De trenger tid til å finne ut hva de kan trives med, og tid til å finne en arbeidsgiver. De trenger tid, men er samtidig utålmodige. Det kan føre til at de ikke alltid ser hvordan ting kan bidra til at de finner jobb.

De unge som ble beskrevet som å trenge en del tid, var helst unge med store utfordringer og med sammensatte behov. Dette var ofte unge som trengte hjelp til mer enn å finne en jobb, og hvor det var snakk om enten store helseutfordringer, sosiale problemer eller sammensatte problemer. Det er et dilemma å gi unge den tiden de trenger, samtidig som motivasjonen skal holdes oppe. Mange unge ble beskrevet som utålmodige. Spennet mellom at mange ting må etableres i livene til unge og ønsket hos unge om «å komme

raskt i gang med livet» ligger ofte som et kompliserende bakteppe for oppfølgingsarbeidet blant unge med sammensatte behov.

Behov for tett oppfølging

Rent uavhengig av om unge skulle veiledes over til arbeid eller utdanning, så var kanskje det aller viktigste oppfølgingsbehovet til unge, slike NAV-veilederne vektla det, unges behov for *tett oppfølging*. Samtlige informanter var opptatt av tett oppfølging. En veileder formulerte seg slik om det å følge opp unge brukere mellom 18 og 20 år:

Du må egentlig være ganske på. Du må snakke med de ganske ofte. De forsvinner liksom. Før hadde jeg standard arbeidssøkere over 25 år, og de skulle du snakke med en gang hver tredje måned, det var kravet. Og det går jo ikke an med denne gruppen, nei, det ville vært meningsløst.

Sitatet illustrerer at det er flere aspekter knyttet til det å følge opp unge tett. Ett aspekt er at oppfølgingen må skje hyppig, et annet er nærheten til de unge i oppfølgingsarbeidet. Informanten ovenfor går så langt som å karakterisere kravene NAV stiller til oppfølging rettet mot andre grupper, som meningsløse for å kunne gi en tilstrekkelig oppfølging av unge. Ikke alle vi intervjuet, gikk så langt i sine karakteristikker, men samtlige informanter argumenterte for at unges behov for tett oppfølging innebar å ha hyppig kontakt med bruker. Å være «tett på» kan også bety det å «pushe» de unge, eller det kan bety at veileder skaffer seg en god oversikt over brukernes livssituasjon. Mange unge mangler selv en slik oversikt og trenger tett hjelp og oppfølging til å «sortere» eget liv.

Samtlige veiledere vi intervjuet, var altså opptatt av tett oppfølging. Konsekvensen av å la være å følge de unge tett er rett og slett at unge uteblir fra NAV-kontoret eller uteblir fra arbeidspraksis. Tett oppfølging innebærer ofte hyppige avtaler og mye kontakt. Dette henger sammen med beskrivelsen av unge brukere som uselvstendige og umodne, at unge i mange tilfeller ikke er helt klare for arbeidsmarkedet. De NAV-ansatte opplever derfor at de må følge de opp tett, fordi en del unge ser på det som en mulighet å «forsvinne» eller å slutte å gå på NAV dersom de ikke opplever å få hjelp ganske raskt, eller dersom de ikke opplever at møtet med NAV gir mening. Et annet aspekt ved slik omfattende oppfølging er naturligvis de ressursbehovene dette krever. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

Behov for å gjøres unge klare for arbeid

Et annet oppfølgingsbehov som veilederne pekte på hos unge brukere, var å gi unge en oppfølging som gjør dem klare for arbeid. Dette var i intervjuene ofte litt mer vagt uttrykt, men det var likevel tydelig i intervjuene at det å gjøre unge klare for arbeid var et

uttalt oppfølgingsbehov. Slik vi har tolket våre informanter, betyr dette at unge i mange tilfeller oppfattes av veilederne å ikke være klare for arbeidslivet. De unge må derfor ofte gjennomføre et forberedende steg før de eventuelt kan starte i arbeidspraksis eller delta i jobbsøkingsaktiviteter. Tegn på at unge ikke var klare for arbeid, var ofte definert som avvikende livsførsel (at unge hadde snudd døgnet, hadde rusproblemer, ikke fulgte opp avtaler). Veilederne mente derfor at mange unge hadde behov for et forberedende stadium for å gjøre dem klare for andre tiltak. I en slik fase av oppfølgingsarbeidet var det nødvendig at veilederen tok over «en passe mengde» ansvar for brukeren, fordi veilederne anerkjente at dersom de ikke gjorde dette, så ville oppfølgingsarbeidet stoppe opp. Ofte påtok mange veiledere seg oppgaver de ellers ikke ville ha utført på vegne av voksne brukere. Hva de NAV-ansatte valgte å gjøre for brukerne sine, varierte, men mange veiledere beskrev seg selv som å «være på tilbudssiden» og sa at de utførte ganske mange oppgaver for unge brukere. Eksempler på slike oppgaver var å minne om timeavtaler via SMS, ringe og mase dersom en bruker uteble fra en avtalt samtale, ta kontakt med arbeidsgivere, å skrive jobbsøknader eller CV-er for unge brukere. I enkelte tilfeller fulgte de også unge til lege, eller minnet dem på å betale regninger.

Jeg ser at mange har behov for en tett oppfølging i forhold til å passe på at de får gjort de tingene som vi har planlagt at de skal gjøre. Og det kan være seg om de skal ut i arbeidspraksis eller oppfølging mens de er i praksis. Det kan være både i ordinær arbeidspraksis, men også i skjermet bedrift. En del har behov for oppfølging for å se at de kommer seg til disse timene sine når de skal ut på DPS til utredninger og sånn. Du må på en måte være litt på. Jeg ser at forskjellen fra å jobbe med voksne der du har kontakt en gang hver tredje måned eller fjerde måned til ungdommen (...) noen har jeg jo ukentlig kontakt med. Så det er noe helt annet. Jeg må for eksempel sende SMS for å minne de på timeavtaler, husk avtalen i morgen. Hvis ikke, så kommer de ikke.

Mange av de unge jeg har, trenger nesten å bli holdt i hånda. Må minnes på alt, må sørge for husleie, at regninger betales osv.

Jeg prøver å se det litt an, noen er kjempeflinke og tar kontakt [med arbeidsgivere] selv. Men jeg er som regel alltid på tilbudssiden og sier at jeg kan ta kontakt med arbeidsgiver når de har funnet en, for ellers så har jeg sånn erfaring at da glir det litt ut.

En viktig del av det å ta over ansvar for bruker er å hjelpe unge til å på sikt kunne hjelpe seg selv. I noen tilfeller handler dette om å gi unge «et vennlig dytt», mens i andre tilfeller tar NAV-veiledere ansvar for svært mange aspekter av unges liv. Samtidig kan denne ansvarsovertakingen og unges behov for tett oppfølging sette de ansatte i et dilemma, noe de selv anerkjenner. På den ene siden peker veilederne på at det er nødvendig å ta ansvaret for oppgaver unge ikke selv utfører, for å få i gang en prosess som skal føre

dem over i arbeid eller utdanning. På den andre siden anerkjenner veilederne at for tett oppfølging kan føre til at unge blir passive og klientifisert. En veileder uttrykte det slik:

Før skapte vi litt NAV-brukere, vi tok litt for mye ansvar. Vi klarte ikke å gjøre ungdommene bevisst på hvilket ansvar de sjøl hadde.

Mange av ungdommene regner med at NAV skal rydde opp. Vi må realitetsorientere litt. Ansvarliggjøre. Vi kan ikke bare ta i de med silkehansker. Mange har opplevd at det blir ordnet opp for dem. Det er viktig å vise dem at dette kan de gjøre noe med selv. Det er annerledes for de eldre brukerne. De har ofte klart å leve selvstendig i mange år.

Veilederne må balansere disse behovene hos bruker. God og tett oppfølging må til en viss grad innebære at veilederen tar over ansvaret for brukerne, men det kreves samtidig en sterk bevissthet om at dette ikke må overstyre bruker. Hvor mye ansvar veiledere tok på seg, og hvor lenge de tok dette ansvaret, varierte naturlig nok fra bruker til bruker. Veiledere som jobbet med å følge opp unge med nedsatt arbeidsevne (spesielt tilpasset innsatsbehov), beskrev at de tok over et svært omfattende ansvar i oppfølgingen av unge. Ofte innebar dette å bygge opp et hjelpeapparat rundt den enkelte brukeren og koordinere samhandling mellom ulike etater. En veileder som jobbet med unge med spesielt tilpasset innsatsbehov, sa følgende:

Jeg føler vel at ungdom har et annet behov for koordinering, på grunn av at det kanskje er mange instanser inne i bildet, eller på grunn av mangel på det, at ungdommen ikke har hatt noen koordinering av sine behov tidligere. Og så må jeg dra i gang den koordineringen. Vi må kanskje få inn psykisk helse og fastlege og ting som ikke har blitt etablert tidligere.

Veilederne framstår som svært bevisste på at de påtar seg ansvaret for å utføre oppgaver på vegne av bruker. Målet for veilederen er å «gjøre bruker klar» eller «forberede» brukere på arbeidsmarkedet gjennom en gradvis selvstendigjøring og bevisstgjøring av bruker.

Det å ta over ansvar og gjøre ting for brukere må imidlertid ikke tolkes som at NAV umyndiggjør brukerne. Etter vår oppfatning bør det å ta over ansvar tolkes som et uttrykk for at den enkelte veileder *anerkjenner* den unge brukers behov for hjelp og støtte. Veilederen ser nødvendigheten av at man i en periode hjelper den unge brukeren med enkelte oppgaver. Dette er nødvendig for å starte en ny prosess eller føre den unge inn i et nytt løp. En ansvarsovertagelse av oppgaver fra bruker til NAV-veileder bør derfor tolkes som et uttrykk for at man søker å imøtekomme brukers behov og tilpasse tjenesten etter hvor godt den enkelte bruker er i stand til å hjelpe seg selv eller ikke. Det vil si at man søker å møte unge der de er i sitt liv, og tilpasse tjenesten etter de ressursene den unge har. Ved en slik tilnærming oppnår man, etter vår oppfatning, en større grad

av likeverdighet i tjenesten til unge ved at unge får et tilbud de kan nyttiggjøre seg, gitt at de har mangelfull erfaring og kompetanse på en rekke livsområder, og gitt at mange har helseproblemer og andre sosiale problemer.

Behov for realitetsorientering

Et annet oppfølgingsbehov veilederne pekte på, var å gi unge en realitetsorientering. Dette var noe ikke alle unge hadde behov for, men var likevel et fenomen veilederne var godt kjent med. Flere veiledere sa at enkelte unge kom til NAV-kontoret med urealistiske forventninger knyttet til enten hva NAV kan gjøre for dem for eksempel i form av inntektssikring, men kanskje like ofte urealistiske forventninger knyttet til hvilke typer jobber unge trodde de kunne få, gitt deres faktiske og ofte mangelfulle kompetanse og erfaring. En NAV-veileder som jobbet med å følge opp unge jobbsøkere mellom 16 og 20 år, sa dette:

De vet ikke hva de vil. De vil ha en jobb, men de har så store forventninger, føler jeg. En som var på jobbsøkerkurset, takket nei til en ringejobb fordi han heller ville ha en 50 prosent jobb, fordi de tror det er alternativet. Andre sier nei til arbeidspraksis, fordi de vil heller ha et lønnet arbeid [...], men de ser ikke at alternativet er ingen jobb eller praksisplass, så de tror alternativet er godt betalt jobb eller praksis. Så det er litt urealistisk, og jeg bruker en del tid på å realitetsorientere dem.

En annen veileder sa følgende:

Det er viktig å avklare forventninger. De må bli vant til at det stilles krav til dem, det har ikke alltid skjedd før. Det må anerkjennes når de gjør noe bra. Vi må ta opp kjapt det som ikke fungerer. Hva er forventningene. Hvis ikke dette gjøres, så får de seg ikke jobb.

Avklaring av forventninger kan også være knyttet til motivasjon:

Det med motivasjon ... vi opplever noen ganger at ungdom er sterkt motivert for yrker som er helt urealistiske i forhold til kravene som stilles, og kompetansen til ungdommen.

Urealistiske forventninger kunne føre til at unge i NAV-veiledernes øyne foretok dårlige valg, som at de sa nei til tilbud om jobber som ikke de følte var gode nok. Arbeidet med å realitetsorientere unge kunne også være tidkrevende, fordi man må gå inn i dialoger med brukere og gjøre unge mottakelige for gode råd.

Behovet for motivasjon

I tillegg til de oppfølgingsbehovene vi har pekt på ovenfor – rask oppfølging (selv om noen unge også trenger mye tid), tett oppfølging, å gjøres klare for arbeid og realitetsorientering – er det ett tema til som er helt grunnleggende for NAVs oppfølging av unge. Dette er unges motivasjon for arbeid. Det er kanskje ikke riktig å si at motivasjon er et oppfølgingsbehov i seg selv, likevel er brukernes motivasjon, slik veilederne beskriver den, så avgjørende for den oppfølgingen som gis, at det heller ikke kan sees på som løserevet fra unges oppfølgingsbehov. Motivasjonen til bruker ble i de kvalitative intervjuene beskrevet som kanskje det mest avgjørende enkeltforholdet for å få unge i arbeid. En NAV-veileder sa følgende om å følge opp unge brukere:

Det er viktig å møte dem når de er motivert [...] Det er viktig med ungdom, for hvis en ikke tar dem når de er motivert, kan en miste mye tid. Vi må ta dem når de kommer [...] De skal i det minste gå herfra med en timeavtale.

En annen veileder sa dette om betydningen av motivasjon for å følge opp unge:

Det handler mye om motivasjon. Du må oppleve å bli sett og tatt på alvor og forstå at du har en rolle og et ansvar i samfunnet [...] Dette må gå forut for jobmatch.

En veileder som jobbet med mottakere av arbeidsavklaringspenger, sa dette om sine unge mottakere av AAP:

Jeg får inntrykk når det diskuteres på tv, så er det veldig mye om yrkeshemmede, altså de som mangler en arm eller en fot, men det er jo ikke de vi jobber med. De er jo sjelden et problem. De får seg jobb, de [...] Det vi strever med, er rus, psykiatri og dårlig motivasjon.

Motivasjon ble ofte framstilt som den brikken som avgjorde utfallet for om en bruker kom i jobb eller ikke, en «x-faktor» i oppfølgingsarbeidet. For eksempel ble unge med svært store utfordringer, men som var godt motiverte, sett på som enklere å hjelpe ut i jobb enn unge med færre utfordringer, som var dårlig motiverte. En veileder som jobbet med å følge opp mottakere av arbeidsavklaringspenger, uttrykte dette slik:

Jeg har noen brukere som har grusomme livshistorier. Jeg har saker der jeg tenker at dette her er forferdelig [...] og så er det ikke problem å få de ut i arbeid fordi de er motivert. Det handler ikke om bakgrunn. Er de motiverte for arbeid og tiltak, så får du de ut, og er de ikke motivert, går det ikke. De unge guttene, de er vanskelige av og til.

De NAV-ansatte snakket om motivasjon hos bruker på litt ulike måter. Noen omtalte motivasjon nærmest som en gitt beskrivelse av enkelte brukere, som en ytre faktor som bare var der eller ikke var der. I andre tilfeller ble unge brukere beskrevet som å være motiverte, men hjelpeløse og uselvstendige. De har motivasjon, men mangler retning.

Ungdommene vil ha noe å gjøre. De som ikke er i aktivitet, ønsker å komme videre. De vil ikke sitte hjemme [...] Men de vet ikke hvordan de skal gjøre det.

I andre tilfeller var det snakk om å skape motivasjon hos unge. Dette henger også sammen med punktene ovenfor, som behovet for tett oppfølging og å gjøre unge klare for arbeidslivet.

Ungdommene trenger tett oppfølging. Hvis det er noen vi ikke klarer å følge opp, sklir det fort ut. Det er vanskelig å gjenopprette en kontakt som har blitt dårligere. De fleste kommer tilbake hvis vi kutter pengene [...] men det å være tett på er viktigere, det bør skje noe ganske kjapt.

Dette sitatet viser at motivasjon ikke er en stabil størrelse, men er noe som kan bygges opp eller ned. Det viser også at god eller dårlig motivasjon ikke er en gitt faktor, men noe som kan endres og utvikles. Men også noe som raskt kan viskes ut og tas bort.

Det er flere måter veilederen kan bedre brukerens motivasjon på. En viktig faktor var rask oppfølging. Unge ble beskrevet som å miste motivasjonen raskere enn voksne brukere, ikke minst gjaldt dette de aller yngste brukerne. Veilederne mente at mye stod på spill i oppfølgingen av unge. Oppfølgingsarbeidet ble derfor ofte beskrevet som å være ganske dramatisk, nærmest som et skjebnespill, hvor veilederens mulighet til å yte god hjelp ville tapes dersom de ikke handlet nærmest umiddelbart i møtet med unge. Et annet forhold knyttet til motivasjon var det å sette inn tiltak når den unge var motivert, altså en god «timing».

Noen veiledere, ikke alle vi intervjuet, diskuterte også forholdet mellom brukers motivasjon for arbeid og penger. Ifølge veilederne var unges første møte med NAV ofte at de kom til kontoret for å fremme en søknad om økonomisk sosialhjelp. I disse tilfellene var NAV-veilederne veldig opptatt av å orientere unge om at sosialhjelp er en midlertidig ytelse, at det stilles krav til bruker om aktivitet, og at en bedre løsning vil være jobb eller videre utdanning. Dette kunne føre til at unge som kom til NAV med ønske om sosialhjelp, forlot kontoret uten sosialhjelp, men med en timeavtale med en NAV-veileder og med tilbud om å få råd og veiledning for å finne seg en jobb. Dette ble ofte omtalt som å «snu unge i døra».

Noen av veilederne vi intervjuet, snakket om hvordan sosialhjelp var sammenbundet med unges motivasjon på flere måter. På den ene siden mente noen veiledere at kun informasjon til unge om hvor lite de faktisk ville kunne motta i sosialhjelp, ville være nok til å motivere enkelte til å fullføre utdanningsløp, som eksemplet ovenfor. I andre tilfeller hvor sosialhjelp hadde blitt innvilget, og hvor unge mottok sosialhjelp i kombinasjon med en form for aktiviseringstiltak, mente NAV-veilederne at den lave sosialhjelpssatsen bidro til at unge ble mer motiverte for arbeidsrettede tiltak, fordi de unge selv så nytten av arbeidstrening (praksisplasser eller andre tiltak) som på sikt kunne skaffe dem en jobb og en bedre inntekt enn det sosialhjelp gir.

Mer bekymringsfullt var det kanskje at enkelte av veilederne pekte på at utbetaling av arbeidsavklaringspenger kunne fjerne unges motivasjon for å komme i jobb. Noen veiledere sa rett ut i intervjuene at de mente satsen for unge (under 25 år) på arbeidsavklaringspenger var for høy, og særlig for de unge som kom rett inn på AAP uten å først ha vært i jobb. Ikke alle veilederne vi snakket med, tok opp dette poenget, så det er vanskelig basert på de kvalitative intervjuene å si hvor utbredt oppfatning blant veilederne dette er, men flere nevnte dette forholdet.

De er på gutterommet sitt og spiller PlayStation, de får utbetalt 15–16–17 000 kroner i måneden [i arbeidsavklaringspenger]. De snur døgnnet, og til slutt ender det opp i en diagnose. Men er det en diagnose, det kan man jo spørre seg [...] de burde vært på et jobbtiltak og fått 6–7000 kr i sosialhjelp. De er bare 18–19 år. Det er for mye penger for en så ung en.

For noen unge på AAP var sannsynligheten for å finne en jobb som ville være bedre betalt enn summen utbetalt i AAP, ganske liten. Dette mente noen veiledere at «fanget» unge på arbeidsavklaringspenger og bidro til å skyve dem vekk fra arbeidsmarkedet. Samtidig pekte de samme informantene på at det var bedre for unge å motta AAP enn sosialhjelp. Årsaken til dette var at sosialhjelpen er behovsprøvet og må søkes om jevnlig, mens AAP gir mer langsiktig inntektssikring og gir dermed unge mer rom og tid til å tenke seg om om hva de vil i livet sitt. Dette kan sees i sammenheng med punktet ovenfor om at enkelte unge hadde et behov for å bruke tid til å finne ut hva de ville med livet sitt.

Basert på de kvalitative intervjuene mener vi at motivasjon kan tolkes som en forklaring de ansatte la større vekt på for å forstå hvorfor man noen ganger slet med å få unge over i arbeid eller utdanning, enn andre kjennetegn ved brukerens livssituasjon. Veilederne var svært opptatt av å snakke om unges motivasjon eller mangel på motivasjon i intervjuene, og vi tolker dette som et uttrykk for at veilederne følte seg maktesløse når unge ikke var motiverte. Det var ikke mulig for veilederne å foreslå tiltak dersom den unge ikke ville delta. Det vil si at relasjonen mellom veileder og bruker ble beskrevet som å være mer betinget av brukers innstilling enn av brukers manglende faglige kompetanse. Derfor ble også motivasjon så grunnleggende viktig for oppfølgingsarbeidet. Uten motivasjon opplevde NAV-veilederne at oppfølgingsarbeidet stagnerte, og at det tok lengre tid. Dermed blir det også et oppfølgingsbehov at unge er motiverte.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at NAV-veilederne beskriver unge brukere som kjennetegnet av at de har lav utdanning, lite eller ingen arbeidserfaring og lite livserfaring. Sistnevnte

gjør at unge ofte trenger tettere oppfølging og en annen type informasjon og råd fra NAV enn det voksne brukere trenger. Ut over dette finner vi at de NAV-ansatte framstiller unge brukere som en sammensatt gruppe, som grovt sett kan deles i to: de med enkle oppfølgingsbehov og de med sammensatte oppfølgingsbehov. Vi finner likevel at alle unge som oppsøker NAV, er i en sårbar posisjon, de befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, og de mangler livserfaring. Unge bør sees på som en egen brukergruppe i NAV med særegne oppfølgingsbehov. Vi finner at unge – kun i egenskap av å være unge – har andre oppfølgingsbehov. Vi mener derfor at unge trenger en tettere og mer tilrettelagt oppfølging, uansett utgangspunkt, og at det er viktig å også ta tak i unge med relativt få problemer. Ved å ikke fokusere på et tett oppfølgingsarbeid rettet mot unge som står relativt nærme arbeidslivet, risikerer man at denne gruppen «glir» over i gruppen til dem med mer sammensatte problemer, og at disse får en lengre vei mot arbeidslivet, noe man kan unngå med en tettere oppfølging.

NAV-veilederne pekte på flere ulike oppfølgingsbehov hos unge: rask oppfølging, å gi unge tid til å finne ut hva de vil, tett oppfølging og en realitetsorientering. I tillegg er motivasjonen til den unge avgjørende for muligheten NAV har til å hjelpe unge i aktivitet. Samtidig er det viktig å peke på at motivasjon kan skapes, og at en sentral del av oppfølgingsarbeidet er å legge til rette for at unge holder på motivasjon eller finner motivasjon når de mangler denne.

4 Organisering av oppfølgingsarbeidet – vil en sterkere grad av ungdomsspesialisering gi bedre oppfølging?

NAV har overordnede retningslinjer for hvordan brukere skal følges opp, og stiller bestemte krav til bruk av enkelte standarder. Ut over dette står kontorene fritt til å bestemme hvordan de skal organisere oppfølgingsarbeidet (Myklebø 2012). NAV-kontorene har benyttet dette spillerommet og valgt ulike måter å organisere oppfølgingsarbeidet av unge brukere på. Ulike former for organisering kan være med på å påvirke oppfølgingsarbeidet som for eksempel hvor fornøyde brukerne er, hvor godt samarbeidet med andre etater fungerer, kvalitet og effektivitet i tjenesteleveringen og ansattes jobbtilfredshet – for å nevne noen forhold.

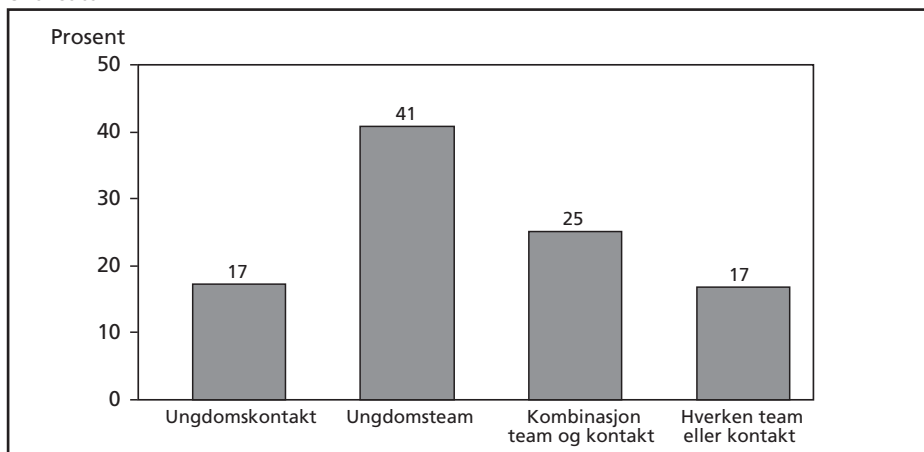
I dette kapitlet skal vi se på hvordan NAV-kontorene organiserer arbeidet med å følge opp unge brukere. Vi legger først og fremst vekt på å beskrive de ulike organiseringene vi observerte gjennom intervjuer og web-survey. Vi har også som del av arbeidet med denne rapporten foretatt en mindre kartlegging via fylkeskontorene i NAV over hvordan midler til å opprette egne stillinger for kontaktpersoner for unge bevilget i 2013 ble anvendt, og vi gjør også rede for bruken av disse midlene i dette kapitlet.

Basert på denne informasjonen stiller vi disse spørsmålene: Hvordan påvirker organiseringen av oppfølgingsarbeidet muligheten for det enkelte NAV-kontor å følge opp ungdomsgruppen? Hva mener NAV-ansatte er fordeler og ulemper med en egen spesialisering rettet inn mot å følge opp unge brukere? Hvilke oppgaver tilfaller ungdomsteam og ungdomskontakt? Hvordan påvirker organiseringen av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge samarbeidet mellom NAV-kontoret og andre etater?

Variasjoner i organisering av oppfølgingsarbeidet

Det er flere ulike måter å organisere oppfølgingen av unge brukere ved NAV-kontoret på. Et stort flertall i vårt utvalg (83 prosent) har et eget ungdomsteam, en dedikert ungdomskontakt eller en kombinasjon av ungdomsteam og ungdomskontakt ved sitt kontor. Et mindretall av NAV-kontorene (17 prosent) har ingen organisatorisk særtilpasning rettet mot å møte unge brukere.

Figur 4.1 Respondenter fordelt etter organisering av ungdomsarbeidet ved NAV-kontoret de er ansatt.



Grovt sett kan man si at det går et hovedskille mellom organisering i egne ungdomsteam som har spesialisert seg på å følge opp unge brukere, og kontorer hvor unge følges opp på linje med alle andre brukere. Organiseringen ved NAV-kontoret kan med andre ord deles etter en såkalt «spesialistmodell» og en «generalistmodell». Det finnes imidlertid flere varianter innenfor disse hovedmodellene. Noen NAV-kontorer har for eksempel en egen ungdomskontakt som kun jobber med å følge opp enkeltgrupper av unge brukere. Dette kan være mottakere av en spesiell ytelse som sosialhjelp, unge i en spesifikk innsatskategori eller unge med innvandrerbakgrunn. Enkelte av de kontorene som har valgt en slik løsning, inkluderer oppfølgingsarbeidet rettet mot de resterende gruppene av unge, i den generelle oppfølgingen.

Bruk av bevilgning fra 2013 til opprettelse av ungdomskontaktpersoner

I budsjettet for 2013 ble det bevilget midler, fordelt via fylkeskontorene i NAV, til å opprette egne stillinger for kontaktpersoner for ungdom. Vi gjennomførte en mindre kartlegging blant fylkeskontorene for å undersøke hvordan disse midlene hadde blitt disponert. Denne kartleggingen ga oss også innsikt i ulike måter ungdomsarbeidet er organisert på i ulike deler av landet. Kartleggingen fra fylkene gir oss derfor overordnet informasjon om i hvilken grad egne stillinger til egne ungdomsveiledere hadde blitt opprettet og videreført som følge av bevilgningen, og hvilke arbeidsoppgaver som hadde blitt lagt under ungdomskontaktpersonens ansvarsområde.

Det var variasjon i hvordan bevilgingen hadde blitt benyttet. Denne variasjonen kan først og fremst knyttes til at det på tidspunktet bevilgningen ble gitt, var forskjeller i organiseringen av ungdomsarbeidet på NAV-kontorene i fylkene. Det vil si at andelen kontorer som allerede hadde ungdomsveiledere, var forskjellig.

Kartleggingen viste at i fem av fylkene ble bevilgningen brukt til å opprette en eller flere stillinger som ungdomskontaktperson ved til sammen ti utvalgte NAV-kontorer. Informasjonen som ble gitt i kartleggingen, varierte noe i detaljnivå, men gitt antall kontorer utgjorde dette minimum ti nye stillinger. Disse stillingene ser ut å ha blitt videreført i både 2014 og 2015. I tillegg ble 2013-bevilgningen brukt til helt eller delvis å finansiere ungdomskoordinator ved fylkeskontoret i seks ulike fylker. Til sammen er det altså blitt opprettet minimum 16 nye stillinger, helt eller delvis finansiert av 2013-bevilgningen, ti ved lokale NAV-kontor og seks ved fylkeskontor.

I tolv av fylkene ble de fordelte midlene brukt til å opprettholde allerede eksisterende veilederstillinger som jobber med ungdom, for å styrke dette arbeidet. Begrunnelsen for hvorfor det ikke ble opprettet egne stillinger som følge av bevilgningen gitt i 2013, var blant annet at dette var øremerkede midler for ett år om gangen, og at man fryktet at en finansiering ikke ville bli videreført. I tre av fylkene oppga man at i tillegg til å opprette nye stillinger eller videreføre eksisterende stillinger som ungdomskontakt brukte man deler av bevilgningen gitt i 2013 til å finansiere eksisterende prosjekter på regionalt eller lokalt nivå hvor målgruppen var unge.

Fylkene rapporterte for øvrig om stor variasjon når det gjaldt hvilke arbeidsoppgaver som ble lagt til en stilling som ungdomskoordinator. Ungdomskoordinatorene på fylkesnivå hadde andre arbeidsoppgaver enn ungdomskoordinator/veileder i NAV-kontor. Koordinatorere på fylkesnivå jobbet ut mot alle NAV-kontorene i fylket og hadde mer organisatoriske oppgaver. Dette inkluderte for eksempel all kontakt vedrørende ungdom ut mot Arbeids- og velferdsdirektoratet, andre fylker, fylkeskommunen, Fylkesmannen og andre eksterne samarbeidspartnere. Flere av ungdomskoordinatorene i fylket hadde et særskilt ansvar for å følge samarbeidet med oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen, som mange var opprettet under Ny GIV-satsingen. I tillegg hadde flere av koordinatorene på fylkesnivå ansvaret for å samordne ungdomsfaglig aktivitet internt og mellom ulike NAV-kontorer i fylket. Noen av kontaktpersonene i fylket fungerte også som rådgiver i enkeltsaker, ved behov. Flere hadde ansvar for å organisere fagdager og nettverkssamlinger for ungdomskontaktpersonene ute på NAV-kontorene.

Ungdomsveiledere ved de lokale NAV-kontorene hadde i større grad oppgaver knyttet direkte til oppfølging av unge brukere som å avklare ungdoms bistandsbehov og jobbe for å få ungdom i aktivitet, enten skole eller jobb. De jobbet i hovedsak med tett individuell oppfølging av unge, og mange hadde et lavere antall brukere enn andre veiledere ved NAV-kontoret. I noen fylker jobbet ungdomsveiledere ved det enkelte NAV-kontoret utelukkende med å følge opp unge med nedsatt arbeidsevne under 25 år, hvor hovedandelen mottar arbeidsavklaringspenger. Ved enkelte NAV-kontorer

ble ungdomsveilederen brukt som en «ungdomslos», det vil si at personen ikke hadde egne saker, men fungerte som forsterkning for veiledere i enkeltsaker. Noen ungdomsveiledere hadde også et særskilt ansvar for å være markedskontakter og jobbet tett med arbeidsgivere for å få til praksisplasser og stimulere til ansettelser av ungdom i det lokale miljøet.

Oppfølgingen av unge ved fem NAV-kontorer

Vi gjennomførte intervjuer med 17 veiledere ved fem NAV-kontorer. Disse kontorene betrakter vi som fem case som illustrerer ulike strategier for hvordan oppfølgingsarbeidet av unge organiseres. Det kan ikke utelukkes at våre fem case ikke dekker alle former for organisering av ungdomsarbeidet i NAV, men våre fem case gir gode illustrasjoner på et mangfold i organisasjonsformer av oppfølgingsarbeidet.

Et av kontorene var organisert etter en modell hvor ungdomsarbeidet er så spesialisert som det kanskje er mulig å se for seg ved et lokalt NAV-kontor. Kontoret hadde eget ungdomsteam som tok seg av samtlige unge brukere under 30 år (case 1). Et annet kontor var organisert etter en ren generalistmodell og hadde ingen tilpasset oppfølging av unge brukere (case 4). Disse to casene (case 1 og 4) danner hvert sitt ytterpunkt i organisering av oppfølging av unge brukere. To kontorer hadde egne veiledere som fulgte opp enkelte grupper av unge, det vil si at deler av oppfølgingsarbeidet var spesielt tilpasset unge, mens andre deler ikke var det. Dette var kontorer med en form for

Tabell 4.1 Organisering av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge ved fem NAV-kontorer.

Case-kontor 1: «Spesialistmodell»	Alle unge brukere fulgt opp av ungdomsteam, uavhengig av innsatskategori.
Case-kontor 2: Delvis spesialisering mot unge	Egne veiledere som følger opp unge i standard og situasjonsbestemt innsats både i kommunal og statlig del. Unge i spesielt tilpasset innsats / unge AAP-mottakere følges opp av veiledere som har både unge og voksne brukere i sin portefølje. (I noen få tilfeller følger ungdomsveiledere også opp mottakere av AAP.)
Case-kontor 3: Delvis spesialisering mot unge	Krav om at alle unge som henvender seg til NAV, skal få snakke med en ungdomsveileder helst samme dag. Eget ungdomsteam med veiledere for unge som dekker ulike grupper av unge, for eksempel egen OT-veileder, egen veileder for innvandrerdokumentasjon på sosialhjelp, egen veileder for unge jobbsøkere. Unge med nedsatt arbeidsevne / AAP følges opp utenfor ungdomsteamet av veiledere som har både unge og voksne brukere.
Case-kontor 4: «Generalistmodell»	Tidligere hatt ungdomsavdeling som fulgte opp unge (unntatt unge på AAP). Har nå oppfølging som skiller etter innsatsbehov (ikke etter alder).
Case-kontor 5: Uavklart organisering av arbeidet med unge pga. omorganisering	Hadde hatt ungdomsteam som fulgte opp unge brukere. Ungdomsteamet var i ferd med å legges ned. Uavklart hvordan arbeidet med unge skulle organiseres framover.

mellomposisjon i organisasjonsmodell (case 2 og 3). Det siste kontoret var i ferd med å omorganisere oppfølgingen av unge, og det var uklart hvilken organiseringsmodell de kom til å benytte (case 5).

Nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av organiseringen av oppfølgingen av unge ved de fem case-kontorene (se også tabell 4.1). Vi legger særlig vekt på å beskrive case 1, fordi dette kontoret hadde gått lengst i å tilpasse den interne organiseringen av det å følge opp unge brukere.

Spesialistmodellen

Case-kontor 1 hadde et eget ungdomsteam bestående av flere veiledere. Alle disse jobbet med å følge opp unge brukere under 30 år, uavhengig av oppfølgingsbehov. Kun alder og ingen andre kjennetegn ved brukeren bestemte hvem ungdomsteamet skulle forholde seg til. Ungdomsteamet var satt sammen av veiledere fra både kommunal og statlig del av NAV. Teamet hadde veiledere med bredt sammensatt kompetanse, hvor fellesnevneren var at samtlige oppga å ha en sterk personlig og faglig interesse for ungdomsarbeid. Flere var rekruttert på dette grunnlaget, og flere hadde fagkompetanse på unge, som helsesøster, barnevernspedagog og spesialpedagog.

Teamet hadde ansvar for å dekke alle sider av etatens oppfølging av unge. De fungerte på en måte som et «mini-NAV» internt i det større NAV-kontoret. For eksempel hadde teamet egne veiledere som kunne fatte vedtak om sosialhjelp, som kunne behandle søknader om arbeidsavklaringspenger, etc. De spesialiserte arbeidsoppgavene var fordelt til ulike veiledere internt i ungdomsteamet. For eksempel var det én i teamet som hadde ansvaret for å fatte vedtak om sosialhjelp, mens to veiledere i teamet fulgte opp unge med nedsatt arbeidsevne. Én veileder hadde hovedansvaret for å følge opp arbeidsgivere, mens en annen hadde ansvaret for å ha kontakt med skoler.

Kontoret driftet et eget kommunalt tiltak rettet inn mot å få unge over i jobb og brukte dette tiltaket overfor unge i alle innsatskategorier og overfor unge som mottok både statlige og kommunale ytelser. Unge med sosialhjelp fikk vedtak om å møte på dette tiltaket, mens andre unge fikk tilbud om å delta, uten at NAV kunne sanksjonere for eventuelt fravær. Erfaringene, så langt, var at unge møtte på tiltaket, også de unge som det ikke kunne rettes sanksjonering mot, møtte til tiltaket. De NAV-ansatte var veldig positive til at unge med ulik avstand til arbeidslivet (ulik innsatskategori) deltok i det samme tiltaket. De mente at det var en god dynamikk i ungdomsgruppen på tiltaket, og at mer «ressurssterke» unge ble positive forbilder for mer ressursvake unge. Det var en motivasjon for de ressursvake unge å se og erfare at andre på teamet fikk seg praksisplass og jobb etter å ha deltatt på arbeidstreningstiltaket. Unge som hadde sterkt nedsatt arbeidsevne, deltok ikke på tiltaket, men mottok andre former for oppfølging, inkludert tiltak i skjermet arbeidspraksis, men hovedmålet var at så mange som mulig av de unge skulle delta i det kommunale arbeidstreningstiltaket.

NAV-leder ved dette kontoret ledet både den kommunale og den statlige delen av kontoret. Leder uttrykte selv at dette hadde gjort det enklere å etablere et eget ungdomsteam på tvers av NAVs innsatskategorier og på tvers av statlig og kommunal styringslinje. For å sikre unge tett oppfølging fikk veiledere på ungdomsteamet et noe lavere antall brukere per veileder. Konsekvensen av dette var at det var litt færre ressurser å sette inn på å følge opp brukere 30 år eller eldre. Dette var en bevisst prioritering ved dette NAV-kontoret.

Informanter ved case-kontor 1 uttrykte meget sterk begeistring og entusiasme for den sterke spesialiseringen av ungdomsarbeidet ved dette kontoret. De mente denne måten å organisere oppfølgingen på sikret unge en tettere oppfølging og sikret at unge møtte veiledere som var spesialiserte på å jobbe med unge brukere. Både NAV-kontoret og kommunen for øvrig hadde en sterk satsing på unge, noe de NAV-ansatte mente bidro til at flere etater i kommunen kunne samarbeide om ungdomsarbeid. Et eget ungdomsteam i NAV og en generell vektlegging av ungdomsarbeid i kommunen gjorde samarbeidsrelasjonen mellom NAV og andre etater god. Dette inkluderte godt samarbeid mellom NAV og oppfølgingstjenesten, barnevernet og spesialisthelsetjenesten/DPS, barne- og ungdomspsykiatrien. Ungdomsteamet dannet grunnlaget for det gode samarbeidet på tvers av etater. Dersom en annen etat trengte å kontakte NAV, gikk de enten direkte til en av ungdomsveilederne (som de kjente til) eller til leder for ungdomsteamet. På denne måten unngikk man at henvendelser ble sendt rundt mellom ulike personer internt ved NAV-kontoret. Ungdomsteamet tok eierskap til samarbeidsrelasjoner med andre etater og forsøkte å forbedre disse. Det at andre etater og også arbeidsgivere opplevde å ha faste kontaktpersoner internt ved NAV-kontoret, forbedret og økte hyppigheten av samarbeid på tvers.

Ved case-kontor 5 hadde de hatt et eget ungdomsteam som skulle ta seg av alle unge brukere, det vil si alle brukere i standard, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Ungdomsteamet hadde fungert en stund, men det var nå besluttet at det skulle legges ned. En av årsakene til nedleggelsen var at teamet hadde brukt for mye tid på å følge opp unge i spesielt tilpasset innsats og på å overføre unge brukere til spesielt tilpasset innsats. Det gjorde at man ikke fikk jobbet så godt med unge i standard og situasjonsbestemt innsats, noe man var bekymret for, fordi man følte at gruppen av unge med få hjelpebehov også trengte mer oppfølging. Ikke minst fryktet man at de ville gli over i gruppen med behov for spesielt tilpasset innsats. I tillegg hadde det vært mye sykefravær og fødselspermisjoner blant ansatte i ungdomsteamet, noe som hadde ført til at man aldri hadde følt at det teamet ble skikkelig etablert.

De ansatte ved case-kontor 5 var bekymret for hva som skulle skje med oppfølgingen av unge framover. En bekymring var at oppfølgingsarbeidet skulle «smøres over på alle». Dette ville ifølge veilederne føre til tap av en ungdomssatsing, noe de ansatte fryktet ville gi en langt dårligere oppfølging av unge. De ansatte ved dette kontoret så

nyttan av å ha en ungdomsspesialisering, selv om de ikke helt hadde klart å få realisert dette i praksis ved eget kontor.

Delvis spesialisering

Case-kontor 2 og case-kontor 3 hadde ganske lik organisering. Ved disse kontorene hadde man satset på en delvis spesialisering av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge ved at man valgte ut noen grupper av unge som fikk oppfølging av egne ungdomsveiledere. Eksempler på slike grupper av unge var alle arbeidssøkere under 25 år, alle unge som hadde droppet ut av videregående skole inneværende år, eller alle unge under 27 år med innvandrerbakgrunn som mottok sosialhjelp. Ungdomsveilederne hadde færre brukere enn andre veiledere ved det samme NAV-kontoret. Dette resulterte i tettere oppfølging av enkelte grupper av unge. Veilederne var svært positive til denne måten å jobbe med unge på. Ingen av disse kontorene hadde egne ungdomsveiledere for unge med nedsatt arbeidsevne som mottok arbeidsavklaringspenger. Unge mottagere av AAP ble derfor fulgt opp av de samme veilederne som fulgte opp voksne mottakere av AAP.

Case-kontor 2 og 3 rapporterte flere av de samme positive erfaringene med en spesialisert innretning mot unge brukere som ble rapportert fra case-kontor 1. De argumenterte at det er en fordel å spesialisere seg på å jobbe med unge brukere, fordi unge krever en annen form for oppfølging enn eldre brukere. Ved case-kontor 3 mente flere av veilederne at unge mottakere av arbeidsavklaringspenger burde hatt den samme spesialtilpassede oppfølgingen som de nå ga til unge arbeidssøkere (unge i situasjonsbestemt innsats). Ved case-kontor 2 var det ulik oppfatning blant veilederne om hvorvidt et ungdomsteam som også inkluderte unge med nedsatt arbeidsevne, ville kunne ha gitt en enda bedre oppfølging av unge. De veilederne som kun jobbet med å følge opp unge (unge arbeidssøkere), ønsket seg et eget ungdomsteam som også inkluderte unge i spesielt tilpasset innsats. De veilederne ved case-kontor 2 som jobbet med å følge opp brukere med nedsatt arbeidsevne, var ikke i samme grad tilhengere av å organisere oppfølgingsarbeidet etter alder. De pekte på at så mange av de unge mottakerne av arbeidsavklaringspenger utgjorde «de tyngste» brukerne, og at dersom en og samme veileder kun skulle følge opp unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, så ville belastningen blitt for stor på denne. Ved slike tilfeller lot man i noen tilfeller en veileder ansatt i kommunal del av NAV følge opp en ung mottaker av AAP. De kommunalt ansatte veilederne ble ansett å ha bedre tid til tett oppfølging enn de ansatte i statlig del av NAV. De hadde også bedre sosialfaglig oppfølgingskompetanse. Det vil si at selv om man ikke inkluderte unge med nedsatt arbeidsevne i ungdomsoppfølgingen ved kontoret, gjorde man i praksis unntak fra dette. Man så at det var behov for mer tilrettelegging enn det en statlig ansatt veileder med ansvar for å følge opp AAP-mottakere mellom 18 og 67 år kunne gi til unge.

Generalistmodellen

Ved case-kontor 4 var organiseringen av oppfølgingsarbeidet i tråd med en generalistmodell. Alle brukere ble ved dette kontoret fulgt opp etter innsatskategori, uansett alder. Kontoret hadde tidligere hatt et eget ungdomsteam som hadde fulgt opp unge brukere i standard og situasjonsbestemt innsats, men dette teamet var nå lagt ned.

Både case 4 og case 5 illustrerer at det ikke er gitt at organisering i et eget ungdomsteam vil sikre god oppfølging av unge. I begge disse tilfellene hadde et eget ungdomsteam blitt etablert for så å bli fjernet igjen. Det var flere ulike årsaker til at disse kontorene gikk bort fra en slik spesialisert organisering rettet mot unge. Omorganisering ved kontoret og sykefravær var to forklaringer. Slik vi tolker funnene fra denne case-undersøkelsen, er det ikke gitt at det vil fungere for alle NAV-kontorer å lage et eget ungdomsteam. Men i de tilfellene hvor det fungerer, vil et ungdomsteam, ifølge de ansatte, kunne gi svært gode resultater i form av bedre samarbeid med andre etater og trivsel blant de ansatte. Hvor fornøyde brukerne er, ligger utenfor mandatet i dette prosjektet å undersøke.

Case 2 og 3 illustrerer at også et mer avgrenset ungdomsteam rettet mot enkelte grupper av unge brukere kan gi gevinster i oppfølgingsarbeidet. Samtidig er det et ressursproblem knyttet til det å følge opp enkelte grupper av unge tett. Færre brukere per ungdomsveileder kan fort bety flere brukere for andre veiledere. Organisering av ungdomsteam kan derfor legge press på veiledningsressursene ved kontoret, noe som ble håndtert ulikt ved de ulike kontorene.

Noen suksessfaktorer og noen utfordringer for ungdomsteam

Personene som inngikk i case-studien, antydte noen forutsetninger som bør være på plass dersom et ungdomsteam skal gi gode gevinster i oppfølgingsarbeidet rettet mot unge. En første suksessfaktor for vellykket organisering er å ha et team som er stort nok til at alle nødvendige funksjoner kan ligge i teamet. Med dette menes at ungdomsteamet må ha en samlet kompetanse og kapasitet til å fungere som et «mini-NAV-kontor». Ungdomsteamet bør kunne dekke de fleste og mest vanlige oppfølgingsbehovene selv uten å inkludere andre veiledere ved NAV-kontoret. Dette inkluderer funksjoner som å kunne fatte vedtak om sosialhjelp, sanksjonere mot brudd på vedtak, oppfølging av arbeidstrening og samarbeid med andre, som helsepersonell eller skole. Teamet må også kunne følge opp mottakere av arbeidsavklaringspenger. Teamet gir et bedre utgangspunkt for å jobbe på tvers av statlig og kommunal del og visker ut dette skillet. Dette betyr at teamet må ha personer med ulik faglig kompetanse.

En annen suksessfaktor som ble nevnt, er etableringen av et eget tiltak (kommunalt) ved NAV-kontoret som driver arbeidsforberedende opplæring for de unge brukerne. Dette gir ungdomsteamet en felles plattform og et felles samlingspunkt i oppfølgingsarbeidet. Både case 1, 2 og 3 hadde ungdomsteam og egne ungdomsveiledere knyttet til arbeidstreningstiltak for unge brukere.

Et ungdomsteam bør ha en leder for teamet. Videre kan det også være en fordel at kontoret har en felles leder som er ansvarlig for både statlig og kommunal del. Dette gir gode muligheter for å disponere og samordne ressurser fra både statlig og kommunal del av NAV. De NAV-ansatte ved case-kontor 1 var svært lite opptatt av eller bevisste på om de jobbet i kommunal eller statlig del av NAV. Jobbidentiteten til veilederne var knyttet til ungdomsteamet og ikke hvilken del av NAV de var ansatt i.

En siste suksessfaktor, eller fordel, er at det satses i hele kommunen på å følge opp unge. I case 1 var det rettet et sterkt søkelys mot det å tilpasse hele det kommunale tjenesteapparatet til unge brukere. Hele kommunen var opptatt av ungdomsarbeid. Dette gjorde det også lettere å etablere samarbeid med andre etater, og det la også grunnlaget for en forankring hos kommuneledelsen når det gjaldt å etablere og finansiere arbeidstreningstiltak rettet mot unge.

I case-studien dukker det opp flere forhold som kan gjøre det vanskelig å opprettholde et ungdomsteam. Et forhold som gjør ungdomsteam sårbare, er fravær blant de ansatte. Hvert team er svært avhengig av at hver enkelt veileder følger opp sine brukere. Ved sykefravær og fødselspermisjoner er det ingen andre veiledere som umiddelbart har ledig kapasitet til å ta over brukerne. Det gis uttrykk for at dette er et spørsmål om knappe veileder-ressurser ved NAV-kontorene, men også enkelte veilederes spesialistkompetanse. Flere NAV-veiledere er så spesialiserte i det arbeidet de utfører, at en kollega ikke enkelt kan erstatte denne personen fra dag én ved fravær. Denne utfordringen ble pekt på både ved case-kontor 1, 2 og 3, som alle hadde ungdomsspesialisering ved sitt kontor. Dersom det kun er én person som skal dekke en bestemt funksjon, som for eksempel fatte vedtak om sosialhjelp for unge, vil fravær av denne personen raskt merkes. Case-studien viser at det gir en mer robust organisasjon når flere ansatte kan dekke de ulike funksjonene, noe som antagelig er vanskelig å oppnå innen gitte og knappe ressursrammer. Det ble av veilederne regnet som urealistisk at svært mange av dem for eksempel skulle kunne ha kompetanse til å fatte vedtak om ytelser, fordi dette krever en inngående kjennskap til et komplisert og omfattende lovverk. Vi har ikke godt nok grunnlag til å vurdere om det utelukkende var manglene på disse faktorene som førte til nedleggelsen av ungdomsteam ved case-kontor 4 og case-kontor 5, men sykefravær ble nevnt som årsak ved ett av disse kontorene.

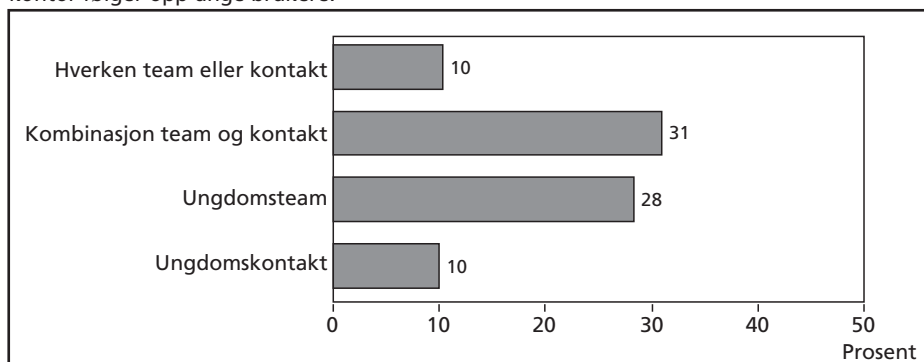
Ut fra intervjuene med de fem case-kontorene kan det virke som om høy grad av spesialisering av ungdomsarbeidet gir positive gevinster i oppfølgingsarbeidet rettet mot unge i form av bedre tilpasset oppfølging, bedre samarbeid mellom NAV-ansatte og andre etater og økt trivsel blant de ansatte. Dette støttes av funnene i den kvantitative

undersøkelsen, hvor respondentene ved kontorer med ungdomsteam i større grad ga uttrykk for at de er fornøyde med oppfølgingsarbeidet som gjøres, og samarbeidet med andre deler av hjelpeapparatet. Samtidig er ungdomsteamene sårbare for fravær blant de ansatte, fordi teamene opererer under knappe reassurer og er avhengige av at alle spesialiserte funksjoner til teamet til enhver tid er operative.

Betydningen av intern organisering for oppfølgingsarbeidet med unge brukere

Hvorvidt veilederne var fornøyde med måten NAV-kontoret fulgte opp unge brukere på, var langt på vei avhengig av type intern organisering. I web-surveyen var det blant alle veilederne sett under ett i underkant av en fjerdedel som var svært fornøyde med hvordan NAV-kontoret fulgte opp unge brukere. Men andelen svært fornøyde veiledere var noe høyere blant kontorer med ungdomsteam eller ungdomsteam og ungdomskontakt (om lag en tredjedel er svært fornøyde (figur 4.2)).

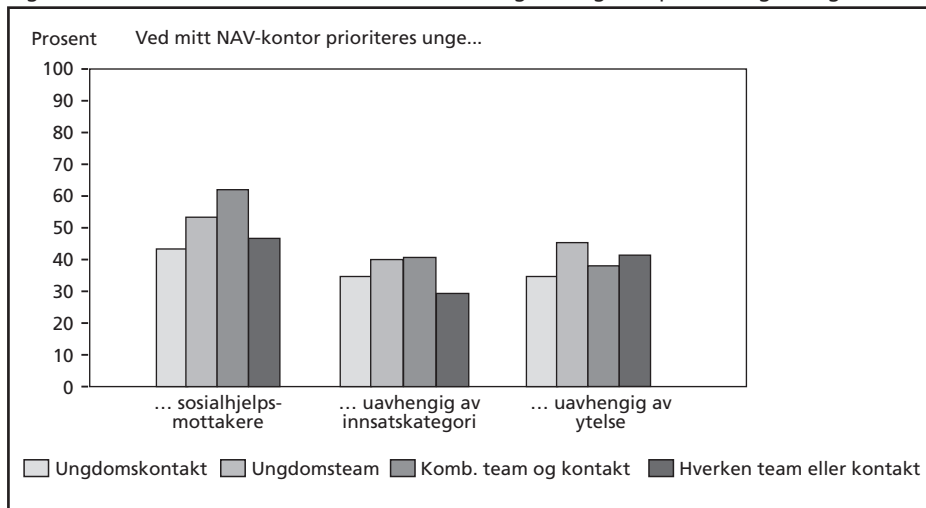
Figur 4.2 Andelen veiledere som svarte «helt enig» i utsagnet «Jeg er fornøyd med måten mitt kontor følger opp unge brukere.»



Mer interessant er det kanskje at ved kontorer som kun hadde én egen ungdomskontakt (og ikke team), var kun 10 prosent av veilederne svært fornøyde med oppfølgingen av unge, samme lave andel som blant kontorer helt uten ungdomsspesialisering. Det ser med andre ord ut til at kun én ungdomsstilling ikke gir en tilstrekkelig grad av spesialisering av ungdomsarbeidet til å gi de ønskede gevinstene. Dette funnet kan sees i lys av case-studien hvor veilederne framhever at det å jobbe i et ungdomsteam gir noe kvalitativt annet i oppfølgingen. Én person kan ikke oppnå det samme alene. Én enkelt ungdomskontaktperson gir derfor ikke noen bedre oppfølging av unge, ifølge veilederne, enn ingen særskilt ungdomsoppfølging.

Det ser derimot ikke ut til at ulik organisering fører til at ungdom prioriteres høyere ved noen NAV-kontorer enn andre. Mens 45 prosent av veilederne ved kontorer med eget ungdomsteam var svært enige i at unge prioriteres uavhengig av ytelse, så svarte 41 prosent av veilederne uten ungdomsteam eller kontaktperson det samme (figur 4.4). Kontorer med en eller annen form for organisering rettet mot unge ser ut til å prioritere unge uavhengig av innsatskategori mer enn kontorer uten noen ungdomsspesialisering. Videre ser vi at om lag halvparten av veilederne er enige i at unge sosialhjelpsmottakere prioriteres, og mest enige er veiledere ved kontorer med både ungdomsteam og ungdomskontaktperson (figur 4.3).

Figur 4.3 Prosentandel veiledere som svarte «helt enig» i utsagn om prioritering av unge brukere.



Prioriteringen av unge er derfor ganske lik, uavhengig av organiseringsform, men tilfredsheten blant veiledere med den oppfølgingen som gis til unge, øker dersom det finnes et eget ungdomsteam. Dette kan tolkes som at de generelle føringene i NAV om at unge er en prioritert gruppe, når fram til alle NAV-kontorene uavhengig av organisering, men de som har satset på eget ungdomsteam, ser ut til å være mer fornøyde med den oppfølgingen de kan tilby unge.

En generell innsikt i prinsipper for organisering av ungdomsarbeidet som kom fram gjennom case-studien, var at jo større grad av spesialisering av ungdomsarbeidet ved NAV-kontoret, jo mindre styrende var systemet med innsatskategorier for oppfølgingen av unge. Og jo mindre grad av spesialisering av ungdomsarbeidet ved NAV-kontoret, jo mer styrende var innsatskategoriene for oppfølgingsarbeidet. Det er vanskelig å gi et fullgodt svar på hvorfor dette utfallet blir slik. Man kan tolke dette som at kontorer med høy grad av spesialisering i ungdomsarbeidet i større grad har funnet egne måter

å organisere oppfølgingsarbeidet mot unge på. De spesialiserte NAV-kontorene har på en måte stilt seg på siden av sentralt førende prinsipper i brukeropfølgingen og latt andre prinsipper ligge til grunn for organiseringen av tjenesten. Dette betyr ikke at en spesialisering av ungdomsarbeidet overser oppfølgingsmetodikken i NAV, alle kontorene er mål- og resultatstyrt, blant annet etter innsatskategori, men hovedtanken om hvordan organiseringen skal finne sted, tar utgangspunkt i en idé om at ungdomsarbeid kommer først, dernest følger de andre føringene som legges sentralt som tilleggsdimensjoner, som systemet med innsatskategorier.

Ett tverrgående ungdomsteam gjennom hele NAV-kontoret er kun mulig å få til gjennom en omfattende restrukturering av kontoret. Dersom man lykkes med dette, kan gevinsten bli mer helhetlig og faglig god oppfølging av unge brukere. NAV-veilederne gir uttrykk for at det utgjør en kvalitativ forskjell å ha et team av samarbeidende veiledere som har ett felles prosjekt – å hjelpe unge. Dette gir veilederne en mulighet til å spesialisere seg på denne gruppen og deres behov, og det gir en styrke å jobbe i team slik at man kan lære å diskutere ungdomsoppfølging med andre. Det ligger også en styrke i teamet ved at alle tilgjengelige ressurser til å følge opp unge ved det konkrete NAV-kontoret ligger i samme team. I tilfeller der brukere flyttes mellom innsatskategorier, flytter ikke brukere ut av ungdomsteamet, slik som var tilfellet ved de andre case-kontorene. Dette gir grunnlag for en mer sømløs oppfølging av unge brukere.

Fordelen med å organisere oppfølgingsarbeidet etter systemet med innsatskategorier er at det gir en styringsmodell med høy grad av transparens. Brukere sorteres etter hvilke behov de har, og mengden oppfølging som gis, er tilsynelatende lik på tvers av kontorer. Utfordringene er for det første at brukere endrer seg og må bytte innsatskategori, og da kanskje også veileder. Systemet er med andre ord lite fleksibelt med tanke på å gi kontinuerlig brukeropfølging. For det andre blir det veldig viktig for veilederne som jobber etter en slik organisering, å «treffe» med innsatskategori, fordi det er innsatskategorien som bestemmer hvor mye innsats det skal legges i å følge opp en bruker. Dette kan trekke veilederens oppmerksomhet over på å tilpasse oppfølgingen til systemet og ikke til brukerne. Det er ikke alltid så lett å vite om en bruker skal være i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats. En bruker man trodde hadde behov for situasjonsbestemt innsats, kan etter en tid vise seg å ha større oppfølgingsbehov enn antatt. Det legges da mye veiledningsressurser i å skrive bruker fra en kategori over i en annen. Vektleggingen av å tilfredsstille de organisatoriske prinsippene kan trekke veilederressurser vekk fra brukere. For det tredje frarøver du veilederne den potensielle fordelene det vil være å bygge opp et team med søkelys på og kompetanse om ungdom.

Det går an å tolke funnene i case-studien som at det går et skille mellom kontorer som organiserer oppfølgingsarbeidet etter de antatte behovene til brukere (det vil si etter systemet med innsatskategorier), og kontorer som organiserer oppfølgingen etter behovene til en gruppe av brukere (unge). Utfordringen i oppfølgingen av unge ved kun å organisere etter innsatskategori, er at man potensielt mister av syne at unge er

en gruppe NAV-brukere med særegne behov. Uten et særskilt ungdomsblikk risikerer NAV-kontoret å bli dårligere rustet til å ivareta unge. Som vi så i casestudien ovenfor, var de mest spesialiserte av ungdomsteamene i liten grad opptatt av innsatskategoriene, fordi de var opptatt av å følge opp *unge som en gruppe* og ikke *unge som individer*. Det er kanskje mulig å si at summen av delene blir større i et ungdomsteam, og at teamet, dersom det fungerer godt, vil gi en tilleggsverdi i oppfølgingsarbeidet for eksempel ved bedre kompetanse om unge blant veilederne, økt samarbeid med andre etater og et fagmiljø det er mulig å bygge oppfølgingen rundt.

Samarbeid

NAV fungerer ikke i et vakuum, og veiledere må forholde seg til en rekke ulike samarbeidsrelasjoner for å hjelpe brukerne sine. Det er to viktige aspekter ved samarbeid med andre aktører. Det første er hvor ofte man har kontakt, det andre er hvor god eller nyttig kontakten man har, er. Begge disse forholdene ble kartlagt i web-surveyen til NAV-veiledere. Ett av funnene fra case-studien beskrevet ovenfor var nettopp at NAV-kontoret med den mest spesialiserte organiseringen oppga å ha et særlig hyppig og godt samarbeid med mange ulike eksterne etater. For å gi et mer representativt bilde av samarbeid mellom NAV-veiledere og andre aktører presenterer vi nedenfor hvordan veilederne rangerte hyppighet av og tilfredshet med samarbeidet med andre etater. Dette har vi gjort etter hva slags type av organisering av oppfølgingen av unge det enkelte NAV-kontoret hadde (se figur 4.4 og 4.5), for å undersøke i hvilken grad type av organisering ved NAV-kontoret påvirker samarbeidsrelasjonene.

Funnene nedenfor bekrefter inntrykket vi fikk gjennom case-studien: Veiledere ved NAV-kontorer med ungdomsteam, eller ungdomsteam og ungdomskontakt, har hyppigere kontakt med eksterne aktører. Derest kommer kontorer med ungdomskontakt. Minst kontakt med eksterne aktører har kontorer uten noen ungdomsspesialisering ved kontoret. Vi kan ikke uten videre på dette grunnlaget konkludere med at det vil føre til mer kontakt med andre etater dersom man etablerer et ungdomsteam ved kontoret. Det kan være andre kjennetegn ved kontorene uten noen ungdomsspesialisering som gjør at disse har mindre samarbeid med andre etater, som for eksempel at de har færre ansatte eller færre unge brukere. Det vi kan si, er at de kontorene som har ungdomsspesialisering, også har mer samarbeid med andre etater.

Uavhengig av den interne organiseringen ved NAV-kontoret er det de eksterne veilederne som har mest kontakt med lokale arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter. Dette henger godt sammen med funn fra den kvantitative undersøkelsen om at veilederne i snitt er i kontakt med disse aktørene en halv arbeidsdag per uke. Her er det heller ikke veldig store forskjeller mellom type intern organisering og omfanget av kontakten.

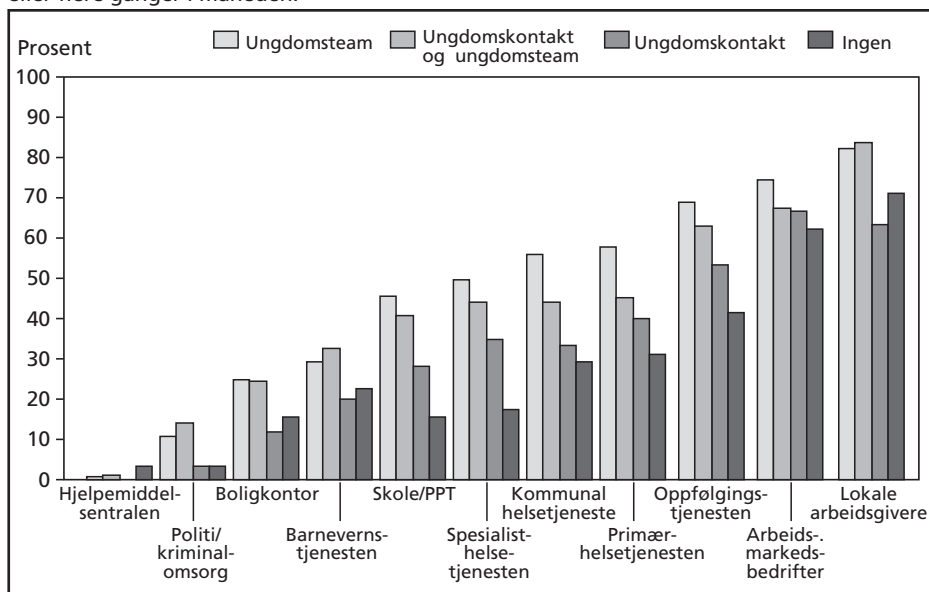
Derneft følger kontakt med oppfølgingstjenesten. Gjennom det såkalte Ny GIV-arbeidet har man gjennom flere år vært opptatt av å bedre samarbeidsrelasjonene mellom NAV og videregående skoler. Dette ser ut til å ha gitt positive effekter i den forstand at oppfølgingstjenesten rangeres høyt på listen over aktører NAV-veiledere hyppigst pleier kontakt med. Det er verdt å merke seg at det er relativt store forskjeller mellom kontorer med og uten ungdomsspesialisering når det gjelder kontakt med oppfølgingstjenesten.

Deretter følger på listen kontakt med primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Men igjen er det stor variasjon mellom kontorene etter type av organisering. Mens om lag halvparten av veilederne på kontorer med ungdomsteam er i kontakt med disse helseetatene minst en gang per måned, så sier 30 prosent av veilederne ved kontorer uten ungdomsspesialisering det samme (figur 4.4).

Derneft på listen følger kontakt med skole/PPT. Igjen er halvparten av veilederne i ungdomsteam i kontakt minst en gang per måned, mens dette gjelder kun 16 prosent av veilederne uten noen ungdomsspesialisering, altså er det mer kontakt mellom skole/PPT og NAV-kontoret når det er et eget ungdomsteam ved kontoret.

Nest nederst på listen over hyppighet i kontakt med andre etater ligger barnevernstjenesten, boligkontor, politi/kriminalomsorg, og helt nederst ligger kontakt med hjelpemiddelsentralen, som er helt marginal, helt uavhengig av type intern organisering ved NAV-kontoret.

Figur 4.4 Andel som svarer at de er i kontakt med aktøren en eller flere ganger i uken eller en eller flere ganger i måneden.



Oppsummert finner vi at NAV-kontorer med ungdomsspesialisering øker hyppigheten i kontakten mellom veilederen og eksterne aktører med særlig ansvar for å følge opp unge. Det er ikke så rart at vi finner at NAV-kontorer med ungdomsteam hyppigere har kontakt med oppfølgingstjenesten og skole/PPT enn kontorer uten ungdomsteam. Det er jo en rimelig forventning at et ungdomsteam har hyppigere kontakt med aktører som primært jobber med barn og unge, som oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen, skole/PPT og barnevernet.

Alle veilederne, uavhengig av intern organisering, har mest kontakt med lokale arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter. Her er det heller ikke så stor forskjell mellom NAV-kontorene. Dette kan indikere at spesialisering i ungdomsarbeidet først og fremst gir seg utslag i et hyppigere samarbeid med etater spesialisert mot unge, men ikke til arbeidslivet generelt.

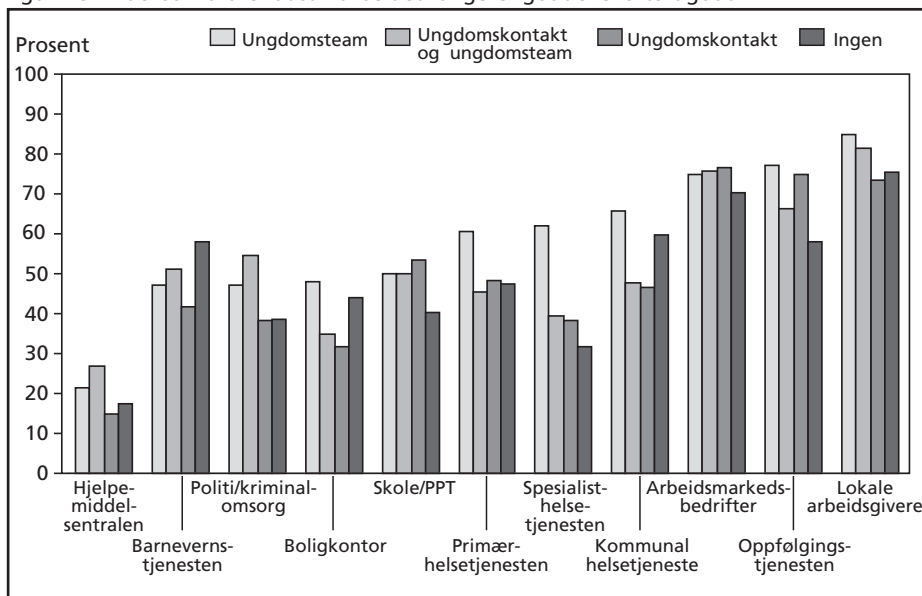
Et annet interessant funn er at kontorer med ungdomsteam også har en langt hyppigere kontakt med helsetjenestene enn det kontorer uten ungdomskontakt, har. Det er ikke bare unge brukere som sliter med helseproblemer, og det er liten grunn til å mene at det burde være lavere frekvens på samarbeidet mellom helseetater og NAV ved kontorer uten ungdomsteam. Likevel er dette tilfellet. En mulig forklaring som kom fram gjennom de kvalitative intervjuene var at dersom man klarte å etablere et godt klima for samarbeid med enkelte aktører i ungdomsteamet, så var det lettere å utvide dette til også å inkludere andre aktører, altså en positiv «spin-off»-effekt av samarbeid med andre. Det er mulig at det er det som har skjedd her med helseetatene. Hvis så er tilfellet, har etableringen av ungdomsteam også fungert positivt til å etablere bedre samarbeidsrelasjoner med andre etater på et mer generelt grunnlag.

Men det er ikke bare hvor ofte man har kontakt, som er av betydning for samarbeidet, det er også viktig hvor godt samarbeidet fungerer. Vi finner at veiledere som jobber på kontorer hvor arbeidet er organisert i ungdomsteam, oppgir at de er mest fornøyde med samarbeidet med ulike etater, men kontorer med ulik organisering svarer ganske likt på hvor fornøyde de er. Det er derfor vanskelig å konkludere med at type organisering er en avgjørende faktor på tilfredshet på samarbeid med andre etater (figur 4.5. se neste side).

Et funn ser derfor ut til å være at jo mer spesialisert kontoret er på ungdomsarbeid, jo hyppigere samarbeider de med andre etater. I de kvalitative intervjuene har dette blitt forklart med at når det finnes egne veiledere som føler eierskap til samarbeidet, så øker samarbeidet. Det beste eksemplet er kanskje samarbeidet mellom NAV-kontoret og oppfølgingstjenesten (OT) i fylkeskommunen.

Funnene fra vår undersøkelse gir ikke et klart svar på hvem som hadde ansvaret for kontakt med lokale arbeidsgivere. Dette markedsarbeidet var ofte spredt på flere veiledere ved det samme NAV-kontoret. Fordi alle veiledere har som mål å få sine brukere i jobb, er det derfor alle veiledere sitt ansvar å ha kontakt med arbeidsgivere. Flere sa i de kvalitative intervjuene at de skulle ønske markedsarbeidet og kontakten med arbeids-

Figur 4.5 Andel som svarer at samarbeidet fungerer godt eller svært godt.



givere var mer spesialisert ved kontoret. Det samme gjaldt også for samarbeidet med spesialisthelsetjenesten og ungdomspsykiatrien i kommunen.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi vist at NAV-kontorene bruker ulike tilnærminger for å organisere oppfølgingsarbeidet rettet mot unge brukere. Noen kontorer har en full spesialisering mot ungdomsarbeid og har egne ungdomsteam som følger opp alle unge brukere (uavhengig av innsatskategori), noen kontorer har satset på delvis spesialisering av ungdomsoppfølgingen og har veiledere som følger opp enkelte grupper av unge brukere, mens andre kontorer igjen følger opp unge på lik linje med alle andre brukere.

NAV-kontorer både med og uten spesialisering av ungdomsarbeidet ser ut til å prioritere unge brukere omtrent i like stor grad, men vår undersøkelse tyder på at veiledere ved kontorer med en form for ungdomsspesialisering er mer fornøyd med den oppfølgingen de gir til sine unge brukere. Mest fornøyd er de veilederne som jobber i et ungdomsteam. NAV-kontorer med ungdomsspesialisering ser også ut til å ha et hyppigere samarbeid med andre etater og ser i noen grad ut til å være mer fornøyd med samarbeidet med andre etater.

Samtidig uttrykker to av de fem case-kontorene at de har slitt med å få et ungdomsteam til å fungere skikkelig. Faktorer som her ble trukket fram som mulige årsaker

til dette, var mangelfull ledelsesforankring, for lite ressurser til å følge opp unge og sykefravær/svangerskapspermisjoner blant de ansatte.

På den andre siden fant vi ut at det ungdomsteamet som ga uttrykk for at denne typen spesialisering fungerte, hadde ansatte med ulik fagkompetanse, sterk ledelsesforankring og hadde nok veiledere til å dekke alle de ulike funksjonene ved NAV-kontoret (sosialhjelp, AAP, tiltak og oppfølging av arbeidsgivere). Dette framstår som suksessfaktorene for vellykkede ungdomsteam.

Hensikten med dette kapitlet var å se på hvorvidt en sterkere spesialisering mot ungdom ved NAV-kontoret ville gi unge bedre oppfølging. Opplysningene i både det kvalitative og det kvantitative materialet tyder på at dette er tilfellet. Samtidig er NAV-veilederne opptatt av at det finnes en hel rekke barrierer som hindrer god oppfølging av unge, mange av disse barrierene handler ikke om ungdomsspesialisering, men om mangler på ressurser: tid, antall bruker per veileder og tilgang på tiltaksplasser. Vi mener det klart er noe å hente på å innrette oppfølgingsarbeidet spesifikt mot ungdom, men det må ikke underspilles at gode tjenester til unge ikke kan reduseres til et spørsmål om effektiv organisering, det handler også om tilgang på nok ressurser for å sikre god oppfølging.

5 Overordnede prioriteringer – de tre garantiordningene for ungdom

NAVs garantiordninger overfor ungdom er ikke en lovfestet rettighet, men et politisk vedtak som prioriterer visse grupper ungdom. De uttrykker målsettinger for hvordan NAV skal følge opp de aktuelle brukergruppene, i dette tilfellet unge brukere under 30 år. Garantiordningene skal ligge til grunn for hvordan NAV bistår unge. Det har ganske nylig vært gjort endringer i disse garantiordningene rettet mot ungdom. Per i dag er det som beskrevet i kapittel 1 tre slike ordninger. Alle under 20 år uten arbeid eller skoleplass skal ha tilbud om arbeidsrettet tiltak, unge mellom 20 og 24 år som har behov for situasjonsbestemt innsats, skal ha en aktivitetsplan innen en måned, og 90 prosent av dem under 30 som har nedsatt arbeidsevne, skal ha en slik plan.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva NAV-veilederne mener om garantiordningene for unge, og vi skal gjøre noen vurderinger av i hvilken grad garantiordningene er egnet til å gi unge en prioritering i NAV-systemet. Er garantiordningene en egnet innretning for å sikre unge en god oppfølging fra NAV?

Garantiordningene er en del av styringsdokumentene, og prioriteringen av unge brukere er et gjennomgående tema:

«Ungdom, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området skal prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser» (side 9 i styringsbrevet).

Videre stilles det i tildelingsbrevet for 2015 opp en rekke punkter som NAV-kontorene skal rapportere om. Blant dem nevnes følgende som er direkte relatert til ungdomsgarantiene:

«Andel ungdom i alderen 20-24 år med vedtak om situasjonsbestemt innsats som har fått en godkjent aktivitetsplan innen en måned etter at oppfølgingsvedtaket ble fattet».

«Andel ungdom i alderen 20-29 år med vedtak om behov for spesielt tilpasset innsats som har en godkjent aktivitetsplan.»

«Tidsbruk fra 14a vedtak om situasjonsbestemt innsats til aktivitetsplan for arbeidssøkere 20-24 år»

Policydokumentene som er gjennomgått, viser at myndighetene er opptatt av at NAV skal prioritere ungdomsgruppene og gjennomføre garantiordningene samt samarbeide med skoleverket for å sikre at arbeidsliv, skole og støtteapparat samvirker på en måte som i best mulig grad fremmer inkludering i arbeidslivet på sikt. Kvalitet og prioritering er to viktige stikkord. Samtidig har garantiene en svært konkret utforming hvor innholdet i garantien for de yngste er knyttet til et løfte om et konkret tiltak, mens de for de andre aldersgruppene er knyttet til et løfte om en aktivitetsplan. Garantien til dem mellom 20 og 24 år inneholder også en konkret tidsfrist, om oppfyllelse innen en måned. Garantiene skal på den måten forhindre at unge blir gående inaktive for lenge.

Norge har lenge hatt ungdomsgarantier, og den første ble innført allerede i 1979. EU innførte i 2013 en egen ungdomsgarantiordning, blant annet inspirert fra de nordiske landene. Denne har blitt gitt følgende utforming: «The European Youth Guarantee is a commitment by Member States to ensure that all young people receive a good offer of apprenticeship, training, continued education or employment that is suited to their abilities and experience within four months of becoming unemployed or leaving education» (Escudero & Mourelo 2015:iii). Garantien gjelder for unge under 25 år og har blitt gitt en utforming som gir et løfte om læreplass, opplæring, videre utdanning eller arbeid innen fire måneder. Det ligger imidlertid utenfor rammene av dette prosjektet å sammenligne den norske ungdomsgarantiordningen med den nye ordningen innført av EU.

Tidligere undersøkelser av garantiordningene for unge

Rambøl (2011) gjennomførte i 2011 på oppdrag fra Arbeidsdepartementet en gjennomgang av den såkalte oppfølgingsgarantien. Oppfølgingsgarantien gjaldt ungdom i alderen 20 til 24 år som hadde vært ledige i tre måneder eller mer. Disse skulle være garantert individuelt tilpasset oppfølging fra NAV, med vekt på jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon. Studien viste at innholdet i oppfølgingsgarantien til dels var lite kjent både blant NAV-ansatte og brukere. Studien viste også at de NAV-ansatte i liten grad forholder seg til garantiordninger i det daglige arbeidet.

Rapporten konkluderer på følgende måte:

«Funn fra forprosjektet tilsier også at det vil være hensiktsmessig å gå nærmere gjennom hvordan det generelle oppfølgingsarbeidet i NAV skal organiseres og dokumenteres/registreres for å sikre kunnskapsdeling og kompetanseoverføring internt i Arbeids- og velferdsetaten, mellom NAV og utdanningssektoren og endelig medvirke til at flere unge kommer i utdanning og/eller arbeid.»

Oppfølgingsgarantien er i dag videreført i garantiordningen for unge i alderen 20 til 24 år. Oppfølgingsgarantien var knyttet til arbeidsledige ungdommer, mens dagens garantiordning er knyttet til NAVs innsatskategorier. Som vi skal se senere i rapporten,

er det allikevel flere av funnene fra denne studien som ser ut til å være aktuelle fortsatt innenfor det nye regimet.

Fungerer garantiordningene?

Formuleringen av garantiordningene er rettet mot tilbud om tiltaksplass (de under 20 år) og utarbeidelse av aktivitetsplaner (de over 20). Svarene gitt i web-surveyen danner utgangspunktet for drøftingen om garantiordningene etterleves. Her ble respondentene bedt om å gradere påstander knyttet til oppfølgingsarbeidet av unge. Et utvalg av disse påstandene er gjengitt i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Andelen som svarer «helt eller delvis enig» på følgende påstander.

Utsagn:	Delvis / helt enig
Mine unge brukere får relevante aktivitetsplaner	84 %
Jeg etterstreber at alle mine unge brukere med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats skal få en aktivitetsplan i løpet av en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak	78 %
Ved mitt NAV-kontor gir ledelsen klare signaler om hvilke brukergrupper som skal prioriteres i oppfølgingsarbeidet	77 %
Ved mitt NAV-kontor prioriteres oppfølging av unge uavhengig av hvilken ytelse personen mottar	74 %
Ved mitt NAV-kontor prioriteres oppfølging av unge brukere uavhengig av innsatskategori	73 %
Ved mitt NAV-kontor blir brukere under 20 år prioritert ved tildeling av tiltaksplasser	59 %
Ved mitt NAV-kontor får brukere under 20 år relevante tiltaksplasser	58 %
Motstridende styringssignaler er en utfordring for mitt arbeid med oppfølging av unge brukere	56 %

Oppfølging av unge er en prioritert oppgave ved NAV-kontorene

Som vi ser av tabell 5.1 er det et massivt flertall av respondentene som er helt eller delvis enige i at unge prioriteres uavhengig av hvilken ytelse de mottar, eller hvilken innsatskategori brukeren er klassifisert i. Tre av fire av de spurte NAV-veilederne mener at ungdom prioriteres, uavhengig av innsatsgruppe. Som omtalt andre steder i rapporten ser det imidlertid ut til at graden av prioritering kan variere fra kontor til kontor, og at dette henger sammen med hvordan arbeidet er organisert. Der hvor det er egne grupper som jobber med ungdom, står ungdom høyere på dagsordenen. For å følge opp denne prioriteringen etableres ofte egne rutiner og løsninger. Eksempelvis var

det ett av kontorene vi besøkte, som sa at alle under en viss alder som oppsøkte NAV, skulle få en samtale med en veileder, uavhengig av innsatsgrupper.

Vekt på raskt å utforme en aktivitetsplan

Ifølge NAV §14 bokstav a skal alle i innsatskategoriene «situasjonsbestemt» eller «spesielt tilpasset innsats» ha en aktivitetsplan. Garantiordningen for dem som er i aldersgruppen 20 til 24 år, sier at dette skal skje innen en måned. Garantiordningen for gruppen mellom 25 og 29 år gjelder personer med nedsatt arbeidsevne, som i hovedsak omfatter brukere med behov for «spesielt tilpasset innsats». og har som mål at 90 prosent av denne gruppen skal ha en aktivitetsplan. Garantiordningene for ungdom skiller seg med andre ord ut fra de generelle målsettingene i NAVs arbeid ved å være mer konkrete på tidsfrister og/eller volum av innsatsen.

78 prosent av respondentene i spørreskjemaundersøkelsen er helt eller delvis enige i at de etterstreber at alle de unge brukerne som har behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats, skal få en aktivitetsplan i løpet av en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak. De kvantitative intervjuene tyder dermed på at et klart flertall mener at disse kravene oppfylles.

Mangel på relevante tiltaksplasser

Når en har brukt begrepet *garanti*, og ikke for eksempel *målsetting*, må det imidlertid bety en sterk forpliktelse til gjennomføring. Hvis garantiordningen skal ha noen mening, må den forplikte, og det kan derfor diskuteres om ikke svarene på dette spørsmålet burde vært enda mer enstemmige. Særlig betenkelig er det faktum at bare 58 prosent av respondentene mener at brukere under 20 år får relevante tiltaksplasser. Det er et flertall som svarer positivt, men mindretallet som ikke svarer positivt på dette spørsmålet, er betydelig.

Vi er ikke i stand til ut fra de dataene vi har, å si klart hva som er årsaken til at en betydelig gruppe av NAV-veilederne ikke mener at de under 20 år får en relevant tiltaksplass. Noe kan muligens ligge i begrepet relevant, altså at den praksisplassen de får, ikke er den de burde få ut fra behov. NAV-veilederne mener åpenbart også at tilgangen på tiltaksplasser er et hinder (jf. tabell 5.1). Manglende tilgang kan derfor være en av flere mulige forklaringer på at de svarer som de gjør.

Ungdom har en lovfestet rett til videregående opplæring. Vångutvalget påpeker, som andre også har gjort, at det er et «hull» i retten til videregående opplæring: «(...) det er mulig å bruke opp retten til videregående opplæring som ungdom før retten til videregående opplæring som voksen inntreder det året personen fyller 24 år» (ASD 2015, s. 58).

Saksbehandleres vurdering av garantiordningene

De NAV-ansatte vi har intervjuet, har ulik grad av bevissthet om de tre garantiordningene for ungdom som NAV forvalter. Noen forholder seg mest til den nevnte garantien om rett til videregående opplæring, som forvaltes av utdanningsetaten, mens andre forholder seg mest til oppfølgingsgarantien, som er en tidligere garantiordning som ble erstattet av den nåværende. Noen jobbet som veiledere for kvalifiseringsprogrammet og forholdt seg mest til garantien for unge med nedsatt arbeidsevne, mens andre hadde liten bevissthet om ordningen for unge med nedsatt arbeidsevne. Alle NAV-lederne vi intervjuet, kunne gjøre rede for de tre ulike ungdomsgarantiene, men ikke alle de NAV-ansatte hadde detaljkunnskaper om de ulike garantiordningene. Alle NAV-kontorene så imidlertid ut til å følge opp garantiordningene, enten som resultat av rapporteringsplikt, som et utslag av at kontoret har implementert arbeidsmetodikken med bruk av aktivitetsplaner, fordi garantiordningene er noe de oppfatter som kontorets policy, eller til dels på grunn av egne prioriteringer av unge i arbeidshverdagen. Flere av informantenes uttalelser peker i samme retning, her følger noen utdrag:

Jeg tror ikke dette [garantiordningene] har noen konsekvenser for hvordan vi jobber. Det er styrt av behov og av hvem som kommer. Vi har ikke en som følger opp garantien opp til 29. Det har med andre ord ikke store konsekvenser. Det viktigste er at garantiene er der, ikke hvordan de er organisert.

Jeg har ikke veldig koll på garantiordningene. Men alle skal ha en plan, selv om vi ikke sier at det er på grunn av en garantiordning. Det skal være behandling med sikte på bedring og/eller arbeidsretta tiltak.

Begge disse informantene beskriver lite bevissthet og kunnskap om garantiordningene. På den andre siden sier de at i praksis følges garantiene opp, nettopp fordi de praktiserer bruk av aktivitetsplaner. Begrunnelsen for at dette skjer er i større grad en henvisning til praksis på deres kontor enn til kunnskap og bevissthet om ordningene.

Garantiordningen for aldersgruppen 20–24 år har en tidsfrist for når det skal foreligge en aktivitetsplan. De intervjuede veilederne er opptatt av flere sider ved tidsaspektet. Flere er opptatt av at det er nødvendig og viktig å ta seg nok tid og la arbeidet med aktivitetsplanen bli en prosess. Dette er en forutsetning for at planen skal bli god. Det kan derfor oppleves som en spenning mellom på den ene siden å få en relevant og god plan og på den andre siden å oppfylle tidsfristen i garantiordningen.

Vi vet lite om dem [noen av ungdommene]. I noen tilfeller må vi overtale dem til å gi fullmakter. Sentralt legges det en vekt på skjemaer og skriftlig plan. Men det kan ta tid å få en plan på plass sammen med ungdommene. Vi prøver å følge ordningene, men det er mange hindre for å klare å følge tidsfristene. (NAV-veileder)

«[Garantiordningene påvirker] til en viss grad [hvordan vi jobber med ungdom]. Selv om ordningene ikke ligger langt framme, så ligger krava der uten at vi er helt bevisst på at det er det vi jobber med. Men det er ikke godt nok ivarettatt. Når det kommer en slik ordning, er det ikke sikkert at alle kontorene er klare for å jobbe slik. Vi sitter ikke og venter på garantiordninger. Det er ikke alltid forankret i virkeligheten det som vedtas sentralt. Da ungdomsgarantien kom, satt vi her og tenkte: Ja-ja-ja, dette skal bli enkelt og greit. (NAV-veileder)

Det overstående sitatet beskriver en grad av fremmedgjøring relatert til sentralt vedtatte planer og garantier. Garantien kan oppleves som en ordning som tres ned over hodene på de ansatte. Aktivitetsplanene burde kunne fungere som gode arbeidsredskaper som kan hjelpe veilederne til å jobbe systematisk med tiltak rettet mot den enkelte ungdom og hva som skal til for å få dem over i arbeid. Det kan være en fare at planredskapene blir skrivebordskuffmat mer enn hjelpemidler dersom denne fremmedgjøringen får dominere.

Så lenge NAV ikke har forutsetninger til å følge opp, blir det [garantiordningene] bare noe som står på papiret. Det må være et bedre tiltakssystem hvis vi skal klare å følge opp. De [garantiordningene] kan bli meningsløse. (NAV-veileder)

Jeg mener at det er aktivitetsplanene som er viktig. Vi oppfyller garantiordningen med å ha aktivitetsplaner. (NAV-veileder)

De to sitatene over viser svært ulike perspektiver på hvordan aktivitetsplanene kan fungere. Den første veilederen ser ut til å mene at utfordringene ligger i å få til et godt tiltakssystem. Den andre er derimot opptatt av at aktivitetsplanene er viktige. Vi tror denne tvetydigheten er typisk for situasjonen. Det ser ut til å være noe forvirring blant veilederne om hvilken ungdomsgaranti de snakker om, og hva som er grunnlaget for at den skal fylles eller ikke. Det siste sitatet under påpeker at kravet om aktivitetsplaner påvirker hvordan NAV-veilederne jobber.

Ja, de gjør jo egentlig det [påvirker hvordan vi jobber]. For når vi får inn en ny bruker, så vet vi jo det at det stilles et krav om at her skal det en plan på plass kjapt, og det er klart at det ligger jo i bakhodet når du får en ny bruker, at her må vi med en gang få avklart hva som er aktiviteten videre på grunn av at det er sagt at de skal ha det innen en måned. (NAV-veileder)

Når vi holder sammen de kvalitative og de kvantitative funnene, kan det se ut som det er tilgangen på tiltaksplasser som oppleves som den største utfordringen. Hvis vi relaterer dette direkte til ulikhetene i garantiordningene, ser det med andre ord ut til at det er garantiordningen for dem under 20 år som er vanskeligst å klare å oppfylle. Garantiordningen for dem over 20 år oppfylles i stor grad så lenge kontoret er opptatt av at brukerne har aktivitetsplaner.

En ytterligere komplikasjon når det gjelder den yngste aldersgruppen, er at de unge også er omfattet av en rett til skoleplass. Informanter beskrev hvordan tiltaksplassene kan brukes for å gi unge som har falt ut av videregående skole, en praksisplass som er relevant for et utdanningsforløp som de forhåpentlig skal inn i ved neste korsvei. Men det skjer også at disse to garantiene kolliderer og kan fungere som hindre for hverandre. NAVs ungdomsgaranti og garantien om skoleplass forvaltes også av ulike etater. Flere av informantene var opptatt av at det også her kan oppstå en spenning mellom ulike hensyn. Ulike økonomiske betingelser kan komme til å overstyre innholdet i eller prioriteringen av utdanning eller tiltak/praksisplass.

NAV-ansatte opplever flere hindre når målene i garantiordningene skal nås. Mangel på tiltaksplasser ser ut til å være svært viktig når det gjelder den yngste aldersgruppen. Behovet for tid til oppfølging er et annet opplevd hinder, som for øvrig er et generelt dilemma for dem som jobber i hjelpeapparatet (Grønningsæter 2013). De opplevde utfordringene knyttet til garantiordningene for ungdom ser med andre ord ikke ut til å være vesensforskjellige fra utfordringer knyttet til arbeidet med andre av NAVs brukergrupper.

Som det framgår av tabell 1.1, var det en stor andel av respondentene i spørreskjemaundersøkelsen som satte lavere grense enn 29 år når de skulle definere hvem de oppfatter som unge. Det kan dermed ut fra våre data se ut som om prioriteringen av de eldste unge – de mellom 25 og 29 år – i liten grad er en realitet. Dette kan tyde på at det er grupper som på den ene siden er omfattet av garantiordningene, men som på den andre siden ikke samtidig kommer inn under de gruppene som enkelte kontorer oppfatter som prioriterte grupper.

Vi har i denne studien ikke data som kan fortelle oss i hvilken grad garantiordningene oppfylles, for eksempel hvor stor andel av målgruppen som får de garanterte tiltaksplassene eller aktivitetsplanene. Vi kan si noe om i hvilken grad ansatte i NAV opplever at målsettingene i garantiordningene oppfylles. Spørsmålet om hvordan garantiordningene påvirker NAV-ansattes oppfølging av unge brukere, må dermed besvares indirekte, det gjelder det både de kvalitative og de kvantitative dataene kan fortelle oss. Det ser ut til at vi kan oppsummere funnene på denne måten: Det er lite bevissthet i førstelinja om garantiordninger. Ledere ved NAV-kontorene er derimot meget klar over disse ordningene. I praksis oppfatter derfor en del av de ansatte for eksempel at kravet om at det skal vedtas en aktivitetsplan, inngår i kontorets policy. Derfor prøver de også å få på plass disse planene innen den fastsatte tidsrammen. Det er også blant respondentene på spørreskjemaundersøkelsen, som nevnt, et flertall som mener at unge under 20 år får tiltaksplass. Her kan det imidlertid se ut som det er et større gap mellom mål og realiteter. Vi vet ikke hvor mange det er som ikke får tiltaksplass, men vi ser at bare 58 prosent av de spurte veilederne mener at dette gjennomføres. Og det er åpenbart en frustrasjon blant veilederne som handler om at det er begrenset hva som finnes av tiltaksplasser. I tillegg til at et flertall mener at tilgangen

på tiltaksplasser er et hinder, er det flere av informantene som mener at tilgangen på tiltaksplasser er for ustabil. Denne ustabiliteten skyldes blant annet innstramminger når budsjettet er brukt opp.

Oppsummering

En generell konklusjon basert på vårt datagrunnlag er at NAV-kontorene jobber med å oppfylle intensjonene i garantiordningene, men at de som arbeider i førstelinja, i liten grad kjenner til selve formuleringene i garantiene. Videre gir de foreliggende dataene et bilde av noe usikkerhet særlig knyttet til prioritering av dem mellom 25 og 29 og usikkerhet om tilgangen på relevante tiltaksplasser/praksisplasser.

De ulike innsatskategoriene, garantiordningene og malene er ment å være redskaper som skal sikre god oppfølging av den enkelte bruker. Det kan være grunn til å spørre om det kan bli en spenning mellom individuelle sosialfaglige vurderinger som forutsettes i lov om sosiale tjenester i NAV, og vektleggingen av disse ulike redskapene. Kan det hende at veilederne i førstelinjetjenesten i mindre grad opplever denne typen kategoriseringer som relevante når de sitter overfor individuelle brukere med sine individuelle sosiale ressurser, problemer og utfordringer?

Garantiordningene må forstås som en måte for sentrale politiske organer å påvirke prioriteringene ved de lokale NAV-kontorene. Fungerer de? Våre funn tyder på at de bare delvis fungerer. Kontorene er samstemmige i at de prioriterer ungdom. Aktivitetsplaner er imidlertid et arbeidsredskap som brukes overfor NAV-brukere generelt. Garantiordningene for ungdom representerer sånn sett bare en begrenset innskjerping av de generelle ordningene. Unntaket her er garantien om tiltaksplass for dem under 20 år som verken har arbeid eller skoleplass. Kanskje er det slik at den lave bevisstheten om garantiordningene som vi fant blant veilederne, skyldes at de har svært begrenset betydning.

Ungdomsgarantiene er viktige som symboler og ser ut til å bidra til at ledelsene ved NAV-kontorene prioriterer ungdom. Dataene våre som viser en lav bevissthet om ordningene blant de ansatte i førstelinja, tyder imidlertid på at garantiene i liten grad har konsekvenser for kvaliteten på tilbudet. Garantiordningene er med andre ord bare formulert som krav til kvantitet, ikke kvalitet. Det kan derfor være grunn til å spørre om de burde ha en helt annen utforming dersom de virkelig skulle påvirke den konkrete måten NAV-kontorene jobber på. Kunne man for eksempel slå sammen garantien for dem som er under 20 år, med den for dem som er i alderen mellom 20 og 24, slik at alle ble garantert tiltaksplass? En slik skjerpert garanti vil kreve ressurser til etablering av aktuelle tiltak.

6 Barrierer mot god oppfølging av unge

Det første punktet i NAVs virksomhetsstrategi er formulert som «arbeid først». Det viktigste målet for etatens oppfølging er altså å få brukerne over i jobb. Evalueringer av NAV-reformen har derimot vist at denne ikke har ført flere brukere i jobb, og at unge er den gruppen som har kommet dårligst ut etter sammenslåingen av Rikstrygdeverket og Aetat (Fevang 2014). Det er derfor svært viktig for NAV å jobbe videre mot å realisere målsettingen om å få unge i arbeid og aktivitet. En tilnærming for å identifisere utfordringer i oppfølgingen av unge og hva veilederne vurderer skal til for å lykkes i dette arbeidet, kan derfor være å se på hvilke faktorer som ansees å påvirke mulighetene for at de unge kommer over i jobb eller utdanning, noe som også er særlig relevant for den yngste målgruppen.

Det er mange forhold som kan påvirke de unges brukernes videre tilpasning. I dette prosjektet har vi vært opptatt av å belyse påvirkningen av interne faktorer ved NAV-kontoret, som organisering av brukeroppløpingen av unge og samarbeidet med eksterne aktører i den oppfølgingen unge får fra NAV.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva de NAV-ansatte anser som mulige barrierer mot de unges mulighet til å lykkes i overgang til arbeid eller videre utdanningsløp, og hva som framstår som barrierer mot et godt oppfølgingsarbeid. Vi spør: Hva mener NAV-veilederne hindrer unges overgang til arbeid og utdanning? Hva mener NAV-veilederne er barrierer mot god oppfølging?

Tid til å følge opp unge brukere

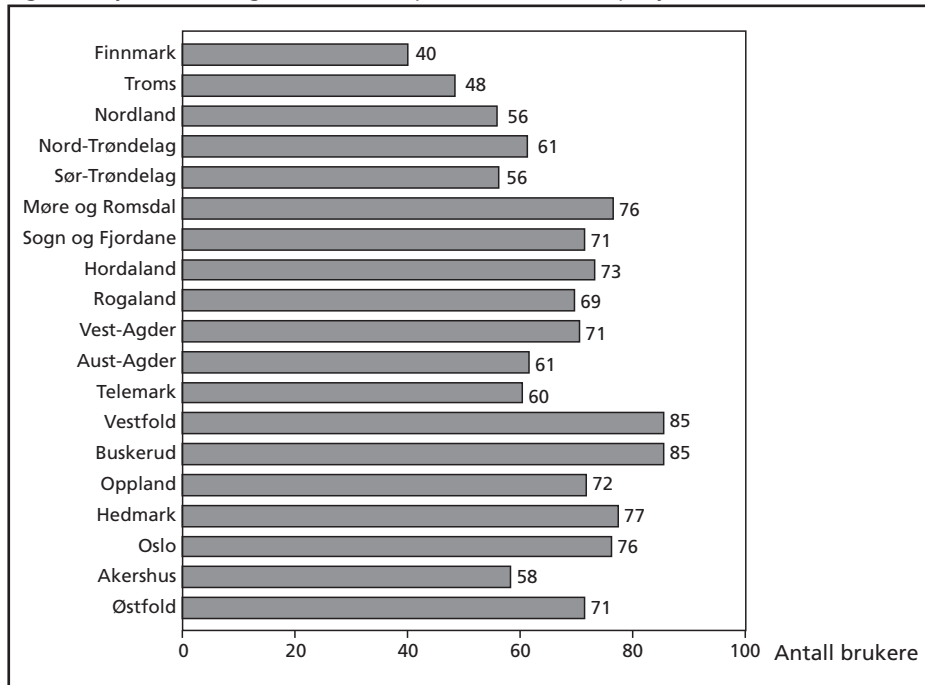
Den kanskje viktigste faktoren for muligheten til å drive tett oppfølging er hvor mange brukere en enkelt veileder har ansvar for å følge opp. Mange brukere gir mindre tid til hver enkelt. Det kan variere noe gjennom året hvor mange brukere en enkelt veileder har, ettersom brukere flytter seg ut og inn av arbeidsmarkedet eller over i andre trygder. Gjennom de kvalitative intervjuene fikk vi imidlertid ikke inntrykk av at svingningene er særlig store. Det kommer stadig påfyll av nye brukere i bunnen, noe som gir de fleste veilederne et jevnt trykk av brukere.

Det er store variasjoner i antallet brukere mellom ulike veiledere. Generelt sett har ansatte i kommunal del færre, men tyngre, brukere enn veiledere i statlig del av NAV.

I de kvalitative intervjuene snakket vi med veiledere med ansvar for å følge opp alt fra 15 til 120 brukere. Det sier seg selv at mulighetene for å drive tett oppfølging da er svært ulik.

Det er også slik at antallet brukere per veileder kan variere mellom fylker. De veilederne som har besvart web-surveyen, har i gjennomsnitt ansvar for 68 brukere (figur 6.1). Færrest brukere har veiledere i Finnmark, og flest brukere har veiledere i Vestfold og Buskerud, en forskjell på hele 45 brukere per veileder i snitt for disse to fylkene.

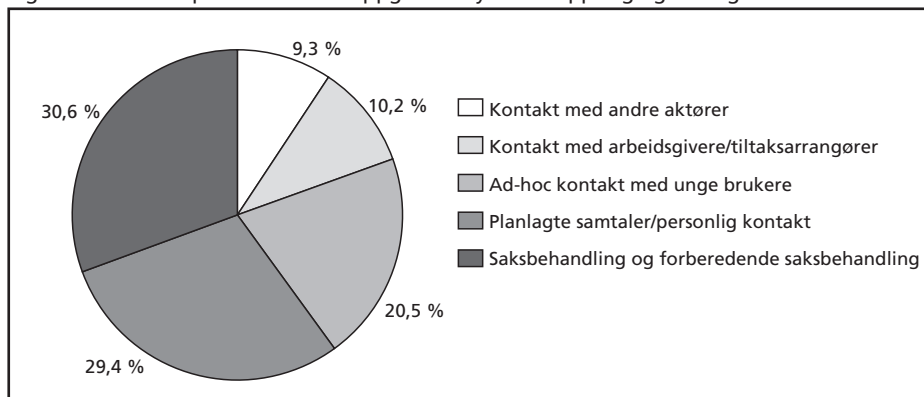
Figur 6.1 Gjennomsnittlig antall brukere per veileder, fordelt på fylke.



Men det er ikke bare antallet brukere som styrer hvordan oppfølgingsarbeidet fungerer, det er også viktig hva veilederne bruker tiden på. Ikke minst er dette viktig når tid i utgangspunktet er et knapphetsgode. I web-surveyen ba vi de ansatte angi hvor stor andel av tiden sin forrige uke de brukte til å følge opp unge brukere, fordelt etter ulike arbeidsoppgaver (figur 6.2). Når det gjelder spørsmål om tidsbruk, kan det generelt sett være krevende å svare på disse. Det kan være vanskelig å vurdere i etterkant hvor lang tid man faktisk brukte på å utføre bestemte arbeidsoppgaver. Svarene nedenfor må derfor betraktes som et overslag over tidsbruk blant NAV-veiledere, likevel gir dette en indikasjon på hvordan arbeidsoppgaver fordeler seg ut over en vanlig arbeidsuke for veilederne som følger opp unge.

Om lag 50 prosent av tiden bruker veilederne på enten planlagt eller ad-hoc kontakt med brukere, saksbehandlingsoppgaver legger beslag på 31 prosent av tiden, mens kontakt med andre aktører inkludert arbeidsgivere og tiltaksarrangører bruker veilederne om lag 19 prosent av tiden på.

Figur 6.2 Tidsbruk på ulike arbeidsoppgaver knyttet til oppfølging av unge brukere. Prosent.



Dersom vi regner disse svarene om til en vanlig arbeidsuke bestående av fem dager, vil en veileder som følger opp unge, i snitt bruke 2,5 dager per uke på kontakt med brukerne, 1,5 dager går med til saksbehandling, og én dag benyttes til kontakt med andre utenfor NAV, inkludert arbeidsgivere og tiltaksarrangører.

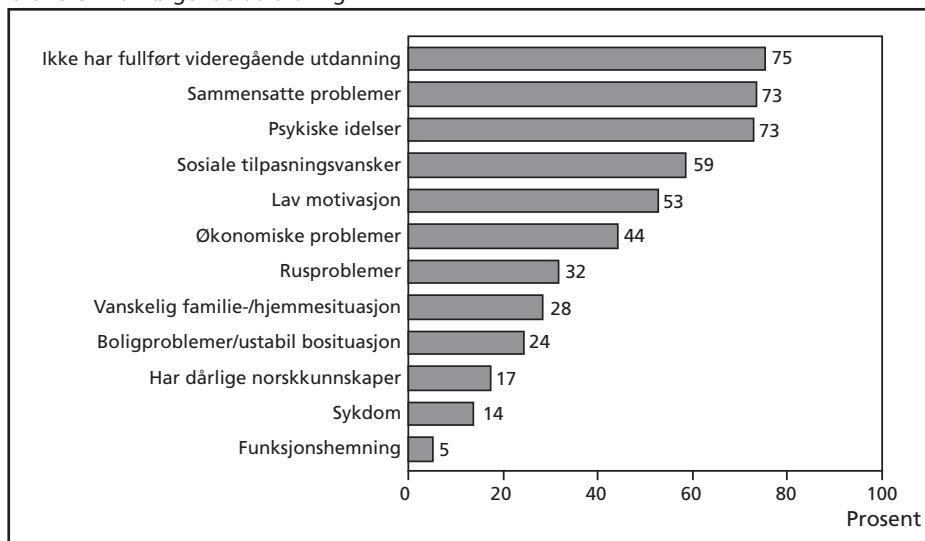
Det ligger ikke innenfor rammene av dette prosjektet å vurdere om dette er en god eller dårlig bruk av tid. Mest interessant er det kanskje at så pass mye som 20 prosent av tiden, en hel arbeidsdag per uke, går med til det vi har karakterisert som ad-hoc kontakt med brukerne, mens 1,5 dager går med til planlagt kontakt med brukere. Dette gir en god indikasjon på at det ikke alltid er like lett, eller kanskje heller ikke mulig på forhånd, å planlegge en arbeidsuke. Det går ikke an å vite når en bruker skal melde sin ankomst, når en bruker trenger assistanse i arbeidspraksisen, når en bruker ikke dukker opp til en avtalt aktivitet og man må ringe og mase og finne ut hvor vedkommende er, eller når man må vurdere om uteblivelsen skal sanksjoneres for eksempel med stopp i trygdeutbetalinger. Dersom en bruker tar kontakt med NAV, er det dessuten egne mål for hvor lang tid NAV har til å svare på henvendelsen. Dette kan gjøre det vanskelig å planlegge brukerkontakten. Når den ikke-planlagte kontakten med brukere utgjør en hel arbeidsdag med ikke-forutsette arbeidsoppgaver, legger det uansett visse rammer for oppfølgingsarbeidet.

Det at NAV-veilederne bruker om lag halvparten av en arbeidsuke på kontakt med brukerne, er i utgangspunktet bra. Men dette må også sees i lys av hvor mange brukere hver enkelt har å følge opp. Som vi så ovenfor, har veiledere ved enkelte kontorer i snitt et sted mellom 60 og 85 brukere. Dersom alle disse skal følges opp, tilsier ikke 2,5

arbeidsdager per uke mye tid til hver enkelt bruker. Andre gjennomganger av NAV-systemet har også vært kritiske til tidsbruken til NAV-veiledere. Vågenrapporten peker for eksempel på at det brukes for mye tid på å forvalte ytelser, noe som gir for liten tid til å følge opp brukere i aktiviteter som kan føre til jobb eller skolegang (ASD 2015). Det er mulig vi finner noe av det samme her. For eksempel viser vår undersøkelse at i løpet av en arbeidsuke brukes kun én dag til sammen på kontakt med andre aktører utenfor NAV, hvorav en halv dag brukes til kontakt med arbeidsgivere eller tiltaksarrangører. Sett i forhold til at det går med 1,5 dager hver uke til saksbehandling, kan dette gi en viss pekepinn på at det er tidkrevende å oppfylle de saksbehandlingsrutinene som NAV-systemet legger opp til, og at saksbehandling, muligens, fortrenger tid som ellers kunne ha vært brukt til for eksempel kontakt med arbeidsgivere. I saksbehandling inkluderes for eksempel behandling av sosialhjelpssøknader og ulike trygdesøknader og sanksjonering ved brudd på vilkår om utbetaling. Her inngår også arbeidsoppgaver som utfylling av arbeidsevnevurderinger eller vurderinger av innsatskategorier. Dette arbeidet sluker mer tid enn kontakt med det øvrige hjelpeapparatet og mulige arbeidsgivere.

Det kan være ulike forhold som ligger bak og styrer fordelingen av tidsbruken til veilederne. Vi spurte veilederne i web-surveyen hvordan ulike kjennetegn ved unge brukere påvirket behovet for tid til å følge opp brukeren (se figur 6.3).

Figur 6.3 Andelen NAV-veiledere som oppgir at tiden til oppfølging i stor grad påvirkes av at brukeren har følgende utfordring.



De tre kjennetegnene ved unge som i størst grad krever mer tid til oppfølging, er ikke fullført videregående utdanning, sammensatte problemer og psykiske vansker. Over 70 prosent av veilederne svarte at disse faktorene påvirket tiden brukt til oppfølging

i stor grad. Sosiale tilpasningsvansker og lav motivasjon ble nevnt av over halvparten av veilederne. Nederst på denne listen ligger sykdom og funksjonshemming, som henholdsvis 14 prosent og 5 prosent av veilederne mente i stor grad påvirket tidsbruken til oppfølging av unge.

Figur 6.3 er svært interessant i denne studien, fordi funnene her korresponderer så sterkt med det vi fant gjennom de kvalitative intervjuene. Det vil si at de kjennetegnene ved unge som i størst grad krever mye tid til oppfølging, er de samme kjennetegnene som karakteriserer gruppen av unge brukere. Denne oversikten (figur 6.3) illustrerer også at oppfølgingen av unge ikke kun handler om å overkomme barrieren med lav utdanning. Det ikke riktig å redusere utfordringene unge som oppsøker NAV, har med å komme i jobb til et utdanningsproblem. En viktig del av oppfølgingen ved NAV-kontorene handler også om å håndtere unges psykiske problemer, sammensatte problemer og sosiale tilpasningsvansker. Dette resulterer i at det er både et tidkrevende og omfattende arbeid å følge opp unge for NAV.

Barrierer mot god oppfølging

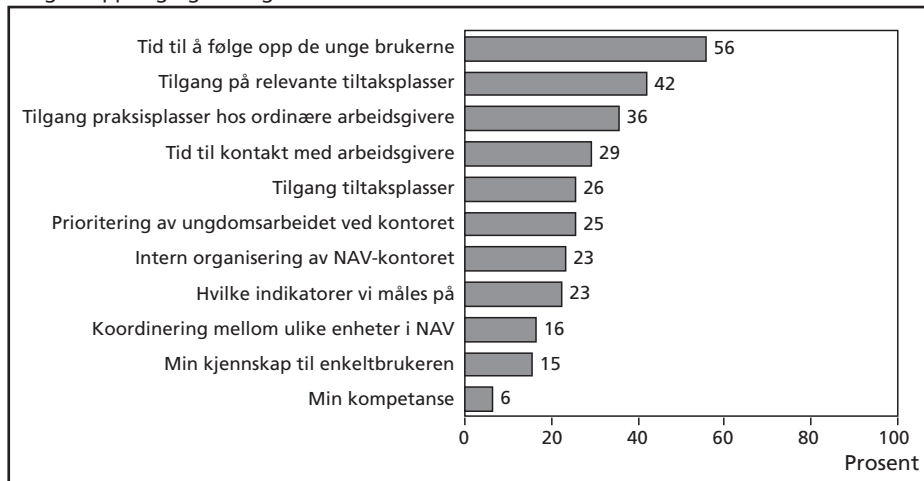
Tidligere i rapporten har vi sett på hvordan en spesialisering mot ungdomsarbeid ved NAV-kontoret kan, men ikke må, være en måte å sikre unge en bedre oppfølging. Vi har også sett at ungdomsgarantiene kan virke som en ytre ramme for å styrke NAVs oppfølging av unge, men når vi undersøker hva NAV-veilederne selv trekker fram som barrierer mot god oppfølging, er det ikke disse faktorene de er mest opptatt av. Det er *tid til å følge opp unge* som er den enkeltfaktoren flest veiledere peker på som en barriere mot god oppfølging. I alt 56 prosent av veilederne svarer at dette i stor grad hindrer oppfølgingen (figur 6.4). Svarene varierer imidlertid etter antall brukere. I underkant av 70 prosent av dem som svarer at de har ansvar for 60 brukere eller mer, oppgir at tid til oppfølging påvirker oppfølgingen, mens 33 prosent av dem med færre enn 30 brukere svarer det samme. Dette funnet harmonerer svært godt med det vi ellers har funnet ut. Mange veiledere har svært mange brukere, og mange unge har stort behov for tett oppfølging og tilrettelegging. Det er åpenbart vanskelig for veilederne å kombinere disse to forholdene på en tilfredsstillende måte.

Det andre forholdet veilederne i stor grad mener virker som en barriere mot god oppfølging, er mangel på praksisplasser og kontakt med arbeidsgivere. Det er vanskelig å få til god arbeidsformidling for unge uten å ha et arbeid å formidle unge til. Dette peker mot at markedsarbeidet i NAV trenger å styrkes, ikke minst med tanke på å tilrettelegge praksisplasser for unge med psykiske problemer.

Det er også interessant å merke seg at andre faktorer man kunne tro ville være barrierer mot god oppfølging, ikke rapporteres av NAV-veilederne å være hindringer

i særlig grad. Dette gjelder for eksempel organiseringen av NAV-kontoret, kjennskap til brukeren og kompetanse til å utøve jobben sin eller koordinering mellom ulike enheter i NAV.

Figur 6.4 Andelen NAV-veiledere som oppgir at følgende forhold i stor grad legger hindringer for god oppfølging av unge brukere.



Disse funnene må ikke tolkes dit hen at det ikke er viktig å satse på en god organisering av ungdomsarbeidet, som for eksempel en sterkere grad av spesialisering i oppfølgingen av unge. Men disse funnene understreker at noen svært grunnleggende faktorer må være på plass for å kunne gi en god oppfølging, nemlig tid til å følge opp unge og tilgang til arbeidsrettede tiltak egnet for unge. Begge disse faktorene er nært knyttet til ressurser – flere veiledere og mer tiltaksressurser. Dette var funn som også i meget stor grad kom fram gjennom de kvalitative intervjuene med NAV-veiledere. Flere veiledere var svært opptatt av begrensninger på tid:

Tid. Mye, mye, mye mer tid [...] Jeg skulle hatt flere kollegaer – helt klart. Da ville vi fått mer tid.

Vi er for få. Det er slitsomt, og det ødelegger for oppfølgingen.

Vi trenger mer ressurser – sånn er det. Det er travelt på et NAV-kontor. Jeg har for mange i min portefølje.

Tilgang på praksis-, tiltaks- eller arbeidsplasser

En annen begrensning på god oppfølging av unge er de tiltakene NAV kan gi tilby:

Jeg trenger flere tiltaksplasser, arbeidspraksis.

Arbeidsgivere er positive i forhold til praksisplasser, men ikke alltid at ungdommen får jobb etterpå. Noen arbeidsgivere utnytter systemet og fyller et hull som burde vært fylt av andre grunner. Det er forskjeller på hvordan praksisplasser fungerer. Andre ganger er det ungdommen som faller ut.

Det er en utfordring å få de ut i jobb. Det handler om motivasjon, men det må jo også finnes en jobb til de.

Arbeidsmarkedet – det er jo vanskeligere nå som det er nedgang. I noen arbeidsgrupper begynner dette å bli et problem. Det er noen ungdommer som har tatt fagbrev innen noen fag som tidligere fikk veldig gode jobber, men som nå ikke får seg jobb. For eksempel industrimekaniker.

Det er flere om beinet nå når flere mister jobben hos oljeleverandører, og da blir det vanskeligere. Og de som står der uten utdanning, blir det vanskeligere for. De med fagbrev får som regel jobb, meg jeg frykter litt for at mine brukere skal oppleve en større skvis på arbeidsmarkedet snart hvis det blir høyere arbeidsledighet.

Det er en generell mangel på tilgang til gode praksisplasser for unge, men det er også et spørsmål om de praksisplassene som finnes, er godt nok tilpasset unge. Motivene for og motivasjonen til arbeidsgivere for å ansette unge med lav utdanning, kan variere, og andre ganger treffer ikke NAV med praksisplassen, slik at unge dropper ut, og man må prøve noe nytt. I tillegg er det et spørsmål om hvilke muligheter unge med lav utdanning har til å få innpass på arbeidsmarkedet, ikke minst i den konteksten Norge nå befinner seg i, med en økende ungdomsarbeidsledighet (Arbeidskraftundersøkelsen 2. kvartal 2015, Statistisk sentralbyrå).

Denne studien har ikke systematisk tatt for seg hvordan det som ofte omtales som «markedsarbeidet» i NAV, fungerer. Inntrykket er at det er ulik praksis ved de enkelte NAV-kontorene for hvordan man går fram for å skape og opprettholde en god relasjon mellom NAV og det lokale arbeidsmarkedet. Ved noen NAV-kontorer var markedsarbeidet fordelt blant alle veilederne, slik at alle hadde ansvar for å få tak i et visst antall praksisplasser. Andre steder var markedsarbeidet mer spesialisert, og noen få veiledere hadde et hovedansvar for å sikre bedre kontakt mellom NAV og lokalt arbeidsliv. Framtidig forskning burde undersøke bedre hvilken betydning organiseringen av markedsarbeidet i NAV har for oppfølgingen av unge og unges muligheter for å komme i jobb.

Å treffe målgruppen

Et annet forhold, kanskje av en litt annen karakter, men som ble nevnt av flere som en barriere i oppfølgingsarbeidet, var en bekymring for om man klarte å nå alle unge som trengte eller burde hatt hjelp fra NAV. Man var blant annet redd for de unge som «forsvant». I noen tilfeller fryktet man også for selvmord når unge uteble fra avtaler.

De som bare forsvinner – de tenker jeg på. De som bare blir borte. Men de er ikke lenger arbeidssøkere når de ikke registrerer seg, så de skal ikke jeg bruke tid på å følge opp lenger, for da er de ikke min jobb. Men jeg lurer jo på hvordan det går med disse. Jeg skulle gjerne sett at noen her ved NAV skulle ha fulgt opp disse.

En annen veileder var også bekymret for unge som uteble:

Vi prøver å utarbeide et system som gjør at ingen grupper glipper. De som ikke møter opp, de som ikke stiller, de som ikke tar telefonen. Det er jo en klar utfordring for oss å få tak i de.

Det at NAV ikke alltid klarer å fange opp unge som de oppfatter som sårbare, vekker bekymring blant NAV-veilederne. Dette kan dels være et spørsmål om ressurser og tid, men mest sannsynlig henger dette sammen med NAVs mandat. NAV driver ikke oppfølgende virksomhet og har ikke ansvar for å følge opp unge når de selv ikke lenger ønsker å registrere seg som arbeidsledige. Det var likevel flere NAV-veiledere som uttrykte bekymring for dette og skulle ønske de hadde et system som ivaretok unge som «glipper», på en bedre måte.

Unge med psykiske problemer

En annen barriere mot god oppfølging av unge, som mange pekte på, var oppfølgingen av unge med psykiske problemer. Mange etterlyste et bedre psykisk helsetilbud til unge i kommunen. Ikke bare mente man at helsetilbudet var mangelfullt, men det var også ofte for uavklart hva relasjonen mellom behandling og arbeidstrening skulle være. Noen mente at unge ble «hengende» i psykisk behandling, i stedet for å prøve seg i arbeidstrening. Flere syntes det ble for mye vektlegging av diagnosen og for lite vektlegging av muligheten til kanskje å kunne jobbe litt. En veileder for mottakere av arbeidsavklaringspenger sa følgende:

Vi har hatt en tendens til å godta behandling som tiltak, kanskje i ett år, kanskje i to år, og så har vi begynt å tenke arbeid. Så vi må prøve å få kortet ned på den tiden fra de tar kontakt med NAV-kontoret og har fått et vedtak om arbeidsavklaringspenger til de faktisk kommer i arbeidsrettede tiltak.

Flere veiledere følte også at de manglet kompetanse om unge og psykisk helse, og særlig kompetanse om hvordan man best jobber opp mot en arbeidsgiver for å tilrettelegge en arbeidspraksis for unge med psykiske helseproblemer.

Delt styring

Flere veiledere pekte på at NAVs delte styringslinje kunne være en barriere mot god oppfølging. En veileder sa følgende:

Vi har for mye sprikende forventninger og signaler. Verken lederne eller vi vet helt hva vi skal gjøre. Fylkeskontoret sier at vi overforbruker tiltakspenger, mens rådmannen i kommunen sier vi må bruke mere tiltak. Det er sprikende forventninger fra ulike kanter, og dette skaper mye usikkerhet om prioriteringer.

Ved noen NAV-kontorer ble den delte forvaltningen mellom stat og kommune trukket fram som selve hovedutfordringen med å gi unge en god oppfølging. Dette illustrerer at organiseringen av ungdomsarbeidet ved det enkelte NAV-kontoret ikke vil kunne reduseres til et spørsmål om en større eller mindre grad av spesialisering av ungdomsarbeidet ved kontoret. En god oppfølging av unge er også avhengig av en samkjøring av prioriteringer av ressurser og retning mellom statlig og kommunal styringslinje, dette var noe ikke alle NAV-veilederne mente var på plass i dag. En del av dette er også de ulike datasystemene som benyttes.

Da jeg begynte her hos NAV, var det en veldig uvant tanke at man har stat og kommune, og at det er to forskjellige etater. Jeg synes det var veldig vanskelig å forholde seg til. Og det er klart at man jobber i to forskjellige systemer i dataverdenen. Det synes jeg er utfordrende. Det ville lette oppfølgingsarbeidet med bedre dataløsninger.

Ulike systemer for statlige og kommunale forvaltningsoppgaver stjeler tid til saksbehandling, som kunne vært brukt på tettere oppfølging av unge brukere.

Oppsummering

De tilbakemeldingene som gis når det gjelder utfordringer som veilederne opplever i oppfølgingen av unge, stemmer godt med funn gjort i tidligere forskning. Utgangspunktet for at dette arbeidet skal være vellykket er å komme raskt i gang og å være tilgjengelig og tett på brukerne. Da er tiden veilederne har til rådighet, utslagsgivende. Hvor mye ressurser en veileder har, er igjen avhengig av antall brukere hun eller han har ansvar for. Her er det store variasjoner mellom de ulike NAV-kontorene, noe som igjen gir ulike muligheter for å drive tett oppfølging.

Andre utfordringer er relatert til kjennetegn ved personene som oppsøker NAV, som igjen kan påvirke mulighetene for å komme over i jobb eller utdanning. I underkant av to av tre respondenter i web-surveyen oppgir at det at brukerne har sosiale tilpasningsvansker og psykiske lidelser, påvirker dette i stor grad.

7 Oppsummering og avsluttende kommentarer

I dette kapitlet skal vi oppsummere, diskutere og konkludere. Basert på våre data og analyser av disse skal vi svare på hva som kjennetegner unge som kommer til NAV, og hvilke utfordringer NAV har i møtet med unge brukere. Videre skal vi se på hvordan to ulike innsatser rettet inn mot unge i NAV – en spesialisering av ungdomsarbeidet og ungdomsgarantiordningene – er med på å sikre unge bedre oppfølging og et likeverdig tjenestetilbud.

Det er unge utenfor arbeidsliv og utdanning som er utgangspunktet når vi skal vurdere NAVs oppfølgingsarbeid i denne rapporten. Rapporten undersøker oppfølgingsarbeidet sett fra ståstedet til NAV-veilederne. Dette gir følgelig begrensninger i den forstand at vi ikke kan sammenligne NAV-veiledernes stemmer med for eksempel brukernes eller samarbeidene etaters erfaringer. Samtidig gir et veilederperspektiv oss et viktig blikk inn i NAV-kontoret. Fra veiledernes ståsted ser vi hvordan de unges sammensatte problemer gir utfordringer i møtet med arbeidslivet. Samtidig viser de kvalitative intervjuene at veiledere har et stort engasjement og en grunnleggende respekt for sine unge brukere.

De unge som brukere av NAV

En viktig målsetting med denne rapporten har vært å finne mer ut om hva som kjennetegner de unge som oppsøker NAV. Unge utgjør en todelt brukergruppe, bestående av dem med enkle hjelpebehov og dem med sammensatte hjelpebehov. Blant dem med enklest hjelpebehov er det i hovedsak unge med lite utdanning og lite arbeidserfaring. De unge med sammensatte hjelpebehov har også dette, i tillegg har mange en rekke andre utfordringer, inkludert personlige, sosiale, helserelaterte, familierelaterte og fattigdomsrelaterte problemer.

NAV-veilederne beskriver sine unge brukere som å være i all hovedsak under 25 år, hvor de fleste har lav utdanning og lite arbeidserfaring. Veilederne bruker mest tid på å følge opp unge i spesielt tilpasset innsats og unge som mottar arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Det vil si at veiledernes oppfølgingsinnsats i stor grad er rettet inn mot de unge som er lengst fra arbeidslivet. Dette er i tråd med NAVs gjeldende kanalstrategi.

Samtidig er NAV-veilederne bekymret for at de ikke når alle grupper av unge. På den ene siden er de engstelige for at de ikke skal gi nok oppfølging til de unge med færrest hjelpebehov, med den risikoen at disse utvikler tilleggsproblemer som rus og psykiske problemer og ender opp med å gli over i gruppen til de unge med sammensatte hjelpebehov. På den andre siden er de redde for at de ikke når en sårbar gruppe av unge som «forsvinner» fra NAV, de unge som uteblir fra avtaler og forsvinner fra tiltak.

Unge viktigste oppfølgingsbehov beskrives som tett oppfølging: Det betyr hyppig kontakt med bruker, og det innebærer at veileder må pushe bruker og ofte ta over ansvaret for oppgaver de unge ikke selv makter å gjennomføre. En utfordring i oppfølgingsarbeidet er å få til en riktig balanse i dette, slik at man hjelper unge til gradvis å bli mer selvstendige uten at man risikerer å ta over for mye ansvar for de unge og på den måten drive et oppfølgingsarbeid som resulterer i «klientifisering».

Oppfølgingsarbeidet er ifølge veilederne i stor grad styrt av unges egen motivasjon, det er vanskelig å gjennomføre god oppfølging med en ungdom som ikke er motivert eller mottakelig for hjelp. Mye av oppfølgingen handler om å jobbe med unges motivasjon, ved å gi den retning og gi unge selvtillit og tid til å finne ut hva de vil. Men oppfølgingen er også avhengig av nok tid og god nok tilgang på tiltak for å hjelpe unge over i arbeid.

Hvordan sikrer man unge en best mulig oppfølging?

Oppfølging av unge i en NAV-kontekst er en kompleks og mangfoldig oppgave. Denne kompleksiteten er ikke bare knyttet til at brukere møter NAV med ulike behov, men er også en konsekvens av NAVs sammensatte mandat, som grovt kan deles i tre. For det første er NAV en *tjenesteleverandør* som gir brukere både råd, veiledning og tiltak for å nå målet om å få flest mulig i arbeid og utdanning. I noen tilfeller leverer de selv disse tjenestene, i andre tilfeller fungerer NAV som en iverksetter og sørger for at andre aktører leverer tjenestene til brukere. For det andre er NAV en forvalter av trygd og ytelser og har som sitt mandat å gi personer uten *inntektssikring* et økonomisk grunnlag for livsopphold. For det tredje har NAV en viktig kontrollfunksjon hvor brukere som ikke etterlever krav og vilkår satt til dem, skal *sanksjoneres*. Oppfølgingen av unge inneholder alle disse elementene: tjenesteyting, inntektssikring og vilkårssetting, kontroll og sanksjonering.

Det er selvsagt et mål for NAV å gi alle brukere en best mulig oppfølging. Spørsmålet i denne sammenhengen er hvordan dette sikres på best mulig måte for unge brukere. Her er åpenbart svært mange faktorer viktige. I denne rapporten har vi undersøkt to ulike tilnærminger som begge er spesifikt rettet inn mot å gi unge en oppfølging som sikrer aktivitet. Det ene forholdet er av organisatorisk art og handler om å bedre tilpasse NAV for unge brukere gjennom en spesialisering mot ungdomsarbeid. Den

andre tilnærmingen fokuserer på å utvikle retningslinjer for å sikre en prioritering av unge i NAV gjennom tre *ungdomsgarantiordninger*.

Men er disse tilnærmingene med på å sikre at unge får en best mulig oppfølging? Vi vil starte med å svare på dette ved først å framheve et sentralt prinsipp for offentlig tjenesteyting, nemlig målet om *likeverdige tjenester*. Begrepet har ofte vært benyttet i forbindelse med offentlige tjenester til innvandrerbefolkningen eller i diskusjoner om likestilling (se for eksempel Integrerings- og mangfoldsdirektoratet eller Likestillings- og diskrimineringsombudet)⁵.

En fortolkning av likeverdige tjenester vektlegger et prinsipp om at alle skal ha lik tilgang til tjenester. For å gjøre tilgangen eller tilgjengeligheten lik for alle er det imidlertid noen individer som trenger særlige tilpasninger eller andre typer av oppfølging for at tilbudet skal framstå som likeverdig for dem. For at den bistanden de faktisk trenger, skal være tilgjengelig i praksis, må velferdstjenesten tilpasses, først da vil tjenesten gi like muligheter (Bredal mfl. 2015:136; Djuve mfl. 2011:23). Dersom kravet om likeverdige tjenester betyr like muligheter, så vil det være nødvendig aktivt å tilpasse den offentlige tjenesteytingen til bestemte brukergrupper. Det er i denne betydningen at begrepet framstår som særlig relevant for NAVs oppfølging av unge brukere. I hvilken grad er en ungdomsspesialisering og ungdomsgarantier med på å sikre unge et likeverdig tjenestetilbud hos NAV?

Byråkratisk kompetanse er sentralt for unge brukere. Mange unge mangler innsikt og erfaring og kjenner ikke til hvilke rettigheter de har. De kan også ha urealistiske forventninger i møtet med NAV. *Sosioøkonomisk* bakgrunn viser til forhold som utdanning, økonomisk situasjon, tilknytning til arbeidsmarkedet og helsetilstand. Unge brukere av NAV scorer lavt på mange av disse dimensjonene. Det kan være mulig å snakke om en ungdomskultur som gir andre *preferanser* og forventninger enn det forvaltningen selv har. I vår studie av unge og NAV er *tillit* nært forbundet med motivasjon. Vi ser at det er små grep som kan ødelegge en tillitsrelasjon, som at NAV-veileder ikke makter å handle raskt nok i møtet med en ungdom, men det er også små grep som kan bygge tillit, som at NAV-veileder tar kontroll over situasjonen for en ungdom som ikke selv har oversikt over sin egen livssituasjon, og at råd og hjelp som gis, oppleves som relevant. Det å bygge gode tillitsrelasjoner og legge grunnlaget for motivasjon kan gjerne likestilles med det å drive et godt sosialt arbeid. *Tilgjengelighet* kan handle om «timing», altså at den tjenesten du har behov for, er tilgjengelig når du trenger den. For unge har vi sett at det er av stor betydning å kunne tilby tjenester raskt. Tilgjengelighet framstår som en essensiell dimensjon i et likeverdig tjenestetilbud til unge. Ressurser er i denne

⁵ Se for eksempel IMDi <http://www.imdi.no/nn-NO/Dialog-og-mangfold/Likeverdige-offentlige-tjenester/>, eller Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) <http://www.ldo.no/forebygg/offentlige-tjenester/om-likeverdige-tjenester/Likeverdige-offentlige-tjenester/Hva-er-likeverdige-tjenester/>

konteksten svært viktig og legger ytre rammer for hvor langt det vil være mulig å gjøre NAVs tjenester tilgjengelige for unge brukere.

For at NAV skal kunne lykkes i å realisere sitt tredelte mandat – å gi god tjenesteyting, rettferdig inntektssikring og effektiv sanksjonering – er det nødvendig med en aktiv innsats overfor brukere hvor formålet er å legge til rette for en samhandling mellom bruker og det sosiale systemet, en tilrettelegging bruker er avhengig av for å få hjelp (jf. Shulman 2003). I denne tilretteleggingsfunksjonen inngår også samarbeid med andre aktører, som på ulikt vis støtter opp om unge brukere.

I denne studien har vi argumentert for at unge framstår som en brukergruppe med særegne behov. Det er derfor ganske opplagt at unge i stor grad vil ha behov for at NAVs tjenester tilrettelegges – for at tjenestetilbudet i sin konsekvens skal framstå som likeverdig for dem. Vi finner i vår studie at NAV-veilederne langt på vei anerkjenner dette behovet hos sine unge brukere og tilrettelegger tjenestene som best de kan. Men spørsmålet er om dette er godt nok – og om ungdomsspesialisering og ungdomsgarantier er gode redskaper for å sikre likeverdighet i unges møte med NAV.

Disse to forholdene er av ulik natur, og vi kommenterer ungdomsspesialisering først.

Spesialisering

Slik vi tolker dataene i denne undersøkelsen, så er det i og for seg ikke absolutt nødvendig at et NAV-kontor har egne ungdomsveiledere og ungdomsteam for at kontoret skal tilby likeverdige tjenester til unge. Det ser imidlertid ut til å være behov for at NAV-veilederne møter de unge brukerne med en sensitivitet og forståelse for at unge ikke har de samme forutsetningene som personer som har levd noen flere år, til å nyttiggjøre seg det tjenestetilbudet NAV forvalter. Vi vil argumentere for at det er nødvendig å tilrettelegge særskilt for unge, særlig for unge med omfattende og sammensatte hjelpebehov. Når det er sagt, så finner vi i denne studien at NAV-ansatte langt på vei tilrettelegger sitt utøvende arbeid for unge, uavhengig av hvilken måte oppfølgingsarbeidet av unge er organisert på. Vi vil likevel påpeke at det kan være et nyttig tiltak å opprette systematiske rutiner som sikrer at tjenestene tilrettelegges for unge. Egne ungdomsveiledere ved kontorene kan være en måte å gjøre dette på. En ungdomsspesialisering kan gi unge en særlig oppmerksomhet og dermed en større sannsynlighet for at den nødvendige tilretteleggingen av tjenestene skjer. En slik ungdomsspesialisering ved NAV-kontoret kan også bidra til å sikre at den nødvendige tilretteleggingen forankres og systematisk gjennomføres i oppfølgingsarbeidet, og at den ikke overlates til individuelle veileders kompetanse og muligheter til å utøve en særegen tilrettelegging for unge. Videre kan en ungdomsspesialisering være med på å gi kompetanse blant de NAV-ansatte om unges brukeres behov og, som vi har sett fra denne studien, lettere sikre en bred forankring hos andre aktører, noe som også er nødvendig i en god brukeroppfølgning av unge. En ungdomsspesialisering kan derfor være en god måte å sikre god brukeroppfølgning og likeverdige tjenester til unge på.

Samtidig har vi sett i denne rapporten at opprettelsen av et ungdomsteam ikke alltid fungerer i praksis, og vi har også pekt på at det er en rekke forutsetninger som nok må være til stede for at et ungdomsteam skal kunne fungere ved et lokalt NAV-kontor. Vi finner for eksempel at det å kun ha én ungdomskontaktperson ikke ser ut til å gi en tilfredsstillende ungdomsspesialisering, og derfor ikke gir særlig gevinst ut over det å ikke ha noen ungdomsspesialisering i det hele tatt. Det er svært mange NAV-kontorer rundt omkring i landet, og unge møter ulike utfordringer knyttet til skole og arbeidsmarked der de bor. Det ser derfor ut til at ulike modeller kan ivareta ungdoms behov for likeverdige tjenester fra NAV. Gjennom kartleggingen blant fylkeskontorene som vi gjennomførte i dette prosjektet, fikk vi blant annet kjennskap til at flere fylker har egne ungdoms koordinatorene ved fylkeskontorene. Mange av disse ungdoms koordinatorene har ansvaret for å forvalte samarbeidskontrakter mellom andre aktører og NAV-kontorene i fylket, lage nettverkssamlinger og drive kompetanseheving blant NAV-ansatte om unge. Vi har ikke i denne rapporten undersøkt praksisen til disse fylkeskoordinatorene, men dette kan være en modell å undersøke videre og som har potensial til å fungere godt i hele eller deler av et fylke som en ungdomsspesialisering, særlig der NAV-kontorene er relativt små. Funnene fra denne undersøkelsen tyder på at å opprette egne ungdomsteam for å sikre unge god oppfølging og likeverdige tjenester kan fungere godt på større kontorer.

Garantiordninger

Skal tjenestetilbudet være likt, også uavhengig av hvor man bor i landet, må det finnes en forankring av tjenesteleveransen i organisasjonsstrukturen ut over det lokale og utøvende nivået. Satt på spissen vil en ekstrem satsing på ungdom ved ett lokalt kontor og en lav prioritering av unge ved et annet NAV-kontor føre til at man på et nasjonalt nivå ikke når målet om likeverdige tjenester fordi man får bedre tjenester ved ett kontor enn et annet. Det er i denne konteksten ungdomsgarantiene er relevante for likeverdige tjenester. Garantiene er nasjonale og gir således et likt signal til alle NAV-kontorene, uavhengig av geografisk bosted, og er med på å sikre unge like rettigheter uansett bosted. Selv om vi i våre undersøkelser blant NAV-veiledere fant lite empirisk grunnlag for å hevde at ungdomsgarantiene direkte påvirker den konkrete oppfølgingen av unge, tyder våre funn på at de likevel bidrar indirekte til en nasjonal forankring av en prioritering av unge i NAV. I den forstand er ungdomsgarantiene viktige, fordi de sikrer et likt grunnlag for tjenesteleveransen, noe som er en nødvendig forutsetning for at tjenester skal bli likeverdige. Ungdomsgarantiene, slik vi tolker dem, er der for å virke som forbyggende tiltak for å forhindre at unge opplever en langsiktig utstøting fra arbeidslivet. Spørsmålet som kan eller bør drøftes i forbindelse med garantiordningene, er derfor heller hvorvidt de nåværende formuleringene av garantiordningene fungerer i henhold til denne intensjonen.

Slik garantiene er formulert i dag, er de nært knyttet til NAVs arbeidsmetodikk, det vil si systemet med innsatskategorier og utformingen av aktivitetsplaner. Det er kun for de yngste aldersgruppene (under 20 år) at det gis konkrete løfter om bestemte tiltak. Vi finner i våre undersøkelser flere spenningsfelt mellom den konkrete utformingen av ungdomsgarantiene, særlig de to garantiordningene for dem over 20 år, og oppfølgingen av unge ved NAV-kontoret.

En utfordring ligger i at garantiene stipulerer en tidsfrist for utarbeidelse av en aktivitetsplan på en måned. Dette står dels i kontrast til at veilederne mener unge ofte trenger lengre tid på å finne ut hva de vil, så sann sett er tidsfristen for aktivitetsplan ikke nødvendigvis med på å sikre unge god oppfølging, selv om tidsfristen jo understreker at unge må følges opp raskt.

En annen utfordring er at ungdomsgarantiene er formulert på en slik måte at det enkelt lar seg verifisere (ut fra en mål- og resultatstyringslogikk) hvorvidt det enkelte NAV-kontoret har oppfylt ungdomsgarantiene eller ikke. Samtidig inneholder den nåværende formuleringen av ungdomsgarantiene ingen rettigheter for unge til å få tjenestene kvalitativt tilrettelagt for dem. Det er for eksempel ingen norm for hvor mange unge brukere en NAV-veileder kan ha, det er heller ingen krav stilt om nødvendigheten av tett oppfølging, som vi ser er svært viktig i møtet med unge brukere. Dette gir med andre ord grunnlag for å spørre om ungdomsgarantiene garanterer unge god oppfølging.

I forlengelsen av dette bør det være lov å stille spørsmål om hva slags lovnad garantiordningene for unge egentlig gir. For unge over 20 år er garantien knyttet til et løfte om en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal inneholde tiltak som skal hjelpe bruker over i jobb. Men garantiordningen gir ingen løfter om hva slags typer av tiltak som skal kunne gis, unntaket er for dem under 20 år, hvor det altså loves et arbeidsrettet tiltak når de ikke er i utdanning. Det er mulig at det ville være en bedre garanti å utvide garantien for dem under 20 år til også å gjelde for unge under 25 år. Her kan utformingen av EUs ungdomsgaranti være et utgangspunkt (se kapittel 5).

Ungdomsgarantiene er viktige som styringssignaler fordi de pålegger NAV å være særskilt oppmerksomme på unge. Samtidig er det sannsynlig at dersom styringssignalet er hovedmålsettingen med garantiordningen, kunne garantiene vært formuler på en mindre detaljert måte. Dersom hensikten med garantiene er å hindre marginalisering av unge på arbeidsmarkedet, som vi har tolket at er en sentral hensikt med garantiene, er det kanskje mulig å se for seg at garantiene burde gitt mer konkrete løfter om bestemte tiltak enn kun en aktivitetsplan. Dersom målet med ungdomsgarantiene er å sikre unge en kvalitativt god og tilpasset oppfølging, noe vi ikke egentlig tolker som den direkte hensikten med nåværende garantier, så ville garantiene etter vår oppfatning måtte ha inneholdt andre kriterier, som at unge har krav på tett oppfølging og tilrettelegging av tjenesten. De beste kriteriene for å oppfylle en slik garanti vil være mer tid til oppfølging og flere utdannings- og arbeidsrettede tiltak for unge.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010) *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*, Internt notat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014). *Virksomhetsrapport for 2013*.
- ASD (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Gjennomgang av NAV. Rapport fra ekspertgruppe 2015. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Bakken, Frøydis og Magne Bråthen (2008). Overgang fra ledighet til arbeid i ulike konjunkturer, *Arbeid og velferd nr.1//2008*
- Bråthen, Magne og Vetvik, Kristoffer (2011) Personer med nedsatt arbeidsevne – hvem er de? *Arbeid og velferd nr.1//2011*
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. & Strand, A. H. (2015) *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. Fafo-rapport 2015:40.
- Djuve, Anne Britt, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2014). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012: 63.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L., & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Oslo: Fafo-rapport 2011:35.
- Fevang, Elisabeth, Simen Markussen og Knut Røed (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet Nr 1-2 s.83-s.99*
- Modood, T. (2013). *Multiculturalism*. 2nd edition. Polity Press.
- Myklebø, Sigrid (2012) Unge arbeidssøkere-hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV? *Arbeid og velferd Nr 1 // 2012*
- NAV (2013). *Unges tilknytning til arbeidslivet*. NAV-rapport 3/2013
- Rambøl (2011), *Oppfølgingsgarantien for ungdom 20–24 år*. Sluttrapport til Arbeidsdepartementet
- Schafft, Angelika (2008). *Psykiske lidelser og arbeidsintegrering i Skandinavia: En kunnskapsstatus*. AFI-rapport 4/2008
- Shulman, L. (2003) *Kunsten å hjelpe individer og familier*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Vedlegg – Spørreundersøkelse (websurvey)

Informasjon sendt per epost

Vennligst videresend denne eposten med lenke til spørreskjemaet, til de ansatte ved ditt kontor som driver oppfølging av unge brukere (inntil 4 medarbeidere)

Spørreundersøkelse

FAFO skal på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet se på NAV-kontorenes oppfølging av ungdom. I tillegg skal FAFO i samarbeid med NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) foreta en undersøkelse av unge sosialhjelpsmottakere i storbyene på oppdrag fra KS. Et av formålene med prosjektene er å kartlegge oppfølgingsarbeidet som skjer på NAV-kontorene rettet mot de unge. I den forbindelse gjennomfører Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse rettet mot ansatte som jobber ut mot unge brukere, på vegne av Fafo og NOVA.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Spørreundersøkelsen omfatter spørsmål om dine erfaringer med oppfølging av unge brukere. Vi ønsker informasjon om hvilke utfordringer du opplever i ditt daglige arbeid, hvilke prioriteringer som blir gjort, og samarbeidet med andre aktører.

Hva skjer med informasjonen fra deg?

Undersøkelsen er konfidensiell. Det betyr at ansvarlig i direktoratet og forskerne som arbeider med undersøkelsen vil ha tilgang til informasjonen du gir. Det skal skrives to forskningsrapporter basert på funnene fra undersøkelsen. I disse rapportene vil det ikke være mulig å kjenne igjen enkeltsvar eller det enkelte NAV-kontor.

Prosjektene skal etter planen avsluttes henholdsvis september 2015 og februar 2016. Det er frivillig å delta, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi noen grunn. Det vil ta omlag 15 minutter å besvare spørsmålene. [Lenke]

Bakgrunnsinformasjon om NAV-kontoret du er ansatt ved

I hvilket fylke ligger NAV-kontoret du arbeider ved? [Velg fylke fra nedtrekks meny]

1. **Om lag hvor mange ansatte er det ved ditt NAV-kontor?** Inkluder både statlige og kommunalt ansatte. [Skriv inn antall ansatte]

2. **Har ditt NAV-kontor et eget ungdomsteam?** [Ja, Nei]
3. Hvis ja spm 3. **Har ditt kontor en egen ungdomskontakt i tillegg til ungdomsteamet?**
4. Hvis ja spm 3: **Er du en del av dette ungdomsteamet?** [Ja, Nei]
5. Hvis nei spm 3: **Har ditt NAV-kontor en egen ungdomskontakt med særlig ansvar for oppfølging av unge brukere?** [Ja, Nei, Vet ikke]
6. Hvis ja spm 5 eller spm 6: **Er du ungdomskontaktpersonen?** [Ja, Nei]

Arbeidsoppgaver knyttet til unge brukere

7. **Om lag hvor mange brukere har du ansvar for å følge opp per i dag? Inkluder alle brukerne dine.**

[Skriv inn antall]

8. **Hvordan fordeler disse brukerne seg etter alder?**

[Oppgi svaret i antall brukere]

- Under 20 år [] antall brukere
- 20 – 24 år [] antall brukere
- 25 – 29 år [] antall brukere
- 30 – 49 år [] antall brukere
- 50 år eller eldre [] antall brukere

9. **Hvordan vil du avgrense gruppen «Unge brukere»?**

[Flere kryss mulig]

- Til og med 19 år []
- Til og med 24 år []
- Til og med 26 år []
- Til og med 29 år []

11. **Om lag hvor mye tid brukte du forrige arbeidsuke på følge opp dine UNGE brukere?** [Oppgi tidsbruk i antall timer brukt på hver av de listede arbeidsoppgavene. Gi et omtrentlig anslag.]

- Planlagte samtaler/personlig kontakt med unge brukere [] antall timer

- Ad-hoc kontakt med unge brukere (f.eks. per telefon, oppmøte uten avtale, straks kontakt med bruker o.l.) [] antall timer
- Kontakt med arbeidsgivere/tiltaksarrangører [] antall timer
- Saksbehandling og forberedende saksbehandling
- (f.eks. arbeidsevnevurderinger, aktivitetsplaner, vedtak, melde på tiltak o.l.) [] antall timer
- Kontakt med andre aktører (f.eks. foreldre, skole/PPT, oppfølgingstjenesten, primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten o.l.) [] antall timer

12. **Tenk på de unge brukerne du har ansvaret for å følge opp. Hvilke innsatskategorier er dine unge brukere plassert i?**

[Oppgi svaret i antall brukere. Gi et omtrentlig anslag.]

- Standard innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Situasjonsbestemt innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Spesielt tilpasset innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Varig tilpasset innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for

13. **Om lag hvor mange av dine unge brukere mottar følgende ytelser som HOVEDYTELSE?**

[Oppgi svaret i antall brukere. Gi et omtrentlig anslag.]

- Sosialhjelp [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Dagpenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Tiltakspenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Arbeidsavklaringspenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Kvalifiseringsstønad [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Sykepenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Andre ytelser [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Ingen ytelser [] antall unge brukere jeg har ansvar for

Utfordringer knyttet til de unge brukerne

14. **Ulike grupper av unge brukere har ulikt behov for oppfølging. I hvilken grad bruker du mer tid du på oppfølging som følge av at han eller hun har:**

Kategorier: [] I liten grad [] I noen grad [] I stor grad [] Ikke aktuelt

- En fysisk funksjonshemming

- Psykiske lidelser
- Sykdom som ikke er knyttet til fysisk funksjonshemming eller psykiske lidelser
- Sosiale tilpasningsvansker
- Rusproblemer
- Ikke har fullført videregående utdanning
- Har dårlige norskkunnskaper
- Lav motivasjon
- Boligproblemer/ustabil bosituasjon
- Økonomiske problemer
- Vanskelig familie-/hjemmesituasjon
- Sammensatte problemer

15. **I hvilken grad reduseres muligheten for at brukeren kommer over i arbeid eller utdanning av:**

Kategorier: I liten grad I noen grad I stor grad Ikke aktuelt

- En fysisk funksjonshemming
- Psykiske lidelser
- Sykdom som ikke er knyttet til fysisk funksjonshemming eller psykiske lidelser
- Sosiale tilpasningsvansker
- Rusproblemer
- Ikke har fullført videregående utdanning
- Har dårlige norskkunnskaper
- Lav motivasjon
- Boligproblemer/ustabil bosituasjon
- Økonomiske problemer
- Vanskelig familie-/hjemmesituasjon
- Sammensatte problemer
- Relasjon mellom NAV - veileder og bruker
- Tilbudet av arbeidsplasser
- Tilgangen på skoleplasser

16. I hvilken grad legger følgende forhold hindringer for god oppfølging av unge brukere?

Kategorier: I liten grad I noen grad I stor grad Ikke aktuelt

- Tilgang på tiltaksplasser
- Tilgang på relevante tiltaksplasser
- Tilgang på praksisplasser hos ordinære arbeidsgivere
- Prioritering av ungdomsarbeidet ved NAV-kontoret
- Tid til å følge opp de unge brukerne jeg har ansvar for
- Intern organisering av arbeidet ved NAV-kontoret
- Min kompetanse
- Hvilke indikatorer vi måles på
- Min kjennskap til enkeltbrukeren
- Tid til kontakt med arbeidsgivere
- Koordinering av innsatsen mellom ulike enheter i NAV

Prioriteringer og gjennomføring av oppfølgingsarbeidet

17. Nedenfor er det formulert en rekke påstander knyttet til prioriteringer og gjennomføring av oppfølgingsarbeidet. Vi ber deg ta stilling til om du er enig eller uenig i disse.

Kategorier: Helt uenig Delvis uenig Hverken uenig eller enig Delvis enig Helt enig Vet ikke

- a. Ved mitt NAV-kontor prioriteres oppfølging av unge brukere uavhengig av hvilken innsatskategori personen er plassert i
- b. Ved mitt NAV-kontor prioriteres oppfølging av unge brukere uavhengig av hvilken ytelse personen mottar
- c. Motstridende styringssignaler er en utfordring for mitt arbeid med oppfølging av unge brukere
- d. Ved mitt NAV-kontor blir brukere under 20 år i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats prioritert ved tildeling av tiltaksplasser
- e. Ved mitt NAV-kontor får brukere under 20 år i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats relevante tiltaksplasser
- f. Ved mitt NAV-kontor får unge brukere under 20 år tiltak i kombinasjon med videregående opplæring fra fylkeskommunen når det er behov for det

- g. Jeg etterstreber at alle mine unge brukere med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats skal få en aktivitetsplan i løpet av en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak
- h. Mine unge brukere i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats får relevante aktivitetsplaner
- i. Ved mitt NAV-kontor gir ledelsen klare signaler om hvilke brukergrupper som skal prioriteres i oppfølgingsarbeidet
- j. Oppfølgingsarbeidet på mitt NAV-kontor bærer preg av en todeling mellom kommunal og statlig del
- k. Unge sosialhjelpsmottakere er en brukergruppe som prioriteres ved vårt kontor
- l. Det er utarbeidet egne strategier og planer for oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere ved vårt kontor
- m. Min oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere er i stor grad basert på retningslinjer og planer gitt fra kommunen
- n. Jeg er fornøyd med måten mitt kontor følger opp unge brukere

Samarbeid med ulike aktører når det gjelder oppfølgingen av unge

Hvor ofte er du i kontakt med følgende aktører i forbindelse med oppfølgingen av unge brukere?

Kategorier: En eller flere ganger i uken En eller flere ganger i måneden Flere ganger i året En gang i året Ingen kontakt

- Skole/PPT
- Oppfølgingstjenesten
- Primærhelsetjenesten
- Spesialisthelsetjenesten
- Kommunal helsetjeneste
- Hjelpemiddelsentralen
- Politi/kriminalomsorg
- Barnevernstjenesten
- Lokale arbeidsgivere
- Arbeidsmarkedsbedrifter
- Boligkontor

1. **Hvor godt fungerer samarbeidet med følgende aktører?**

Kategorier: Svært dårlig Dårlig Verken godt eller dårlig Godt Svært godt

- Skole/PPT
- Oppfølgingstjenesten
- Primærhelsetjenesten
- Spesialisthelsetjenesten
- Kommunal helsetjeneste
- Hjelpemiddelsentralen
- Politi/kriminalomsorg
- Barnevernstjenesten
- Lokale arbeidsgivere
- Arbeidsmarkedsbedrifter
- Boligkontor

Avslutningsspørsmål

2. **Er det noe dere gjør på ditt NAV-kontor i oppfølgingen av unge brukere som du opplever fungerer særlig godt? Gi en kort beskrivelse.**

[Tekstfelt]

Bakgrunnsinformasjon om respondenten

3. **Hvor mange år har du vært ansatt i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygdeetaten, eller sosialtjenesten?**

[Antall år]

Vedlegg 2

I websurvey-undersøkelsen rettet mot NAV-veiledere, stilte vi følgende åpne spørsmål:

«Er det noe dere gjør på ditt NAV-kontor i oppfølgingen av unge brukere som du opplever fungerer særlig godt? Gi en kort beskrivelse.» Nedenfor er noen eksempler på svar vi fikk fra NAV-veiledere:

- CV-verksted – brukere kan møte opp på NAV kontoret uten avtale, og få hjelp til å skrive en god cv, jobbsøknad, samt få råd og veiledning i en jobbsøkerprosess.
- Tiltak på timen – i samarbeid med Reaktorskolen tilbyr NAV et individuelt kurs med fokus på hvordan den enkelte unge skal komme raskere ut i jobb eller skole. Målgruppen er ungdom i alderen 18 til 25 år.
- Sjef i eget liv - Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO), Husbanken, og NAV har samarbeidet for å utvikle et pedagogisk verktøy for opplæring i økonomi for ungdom.
- Talenthuset – fem ukers kurs for NAV-brukere under 25 år hvor det benyttes ulike verktøy for å finne fram og bevisstgjøre den enkelte deltaker på sine styrker og positive mestringsfølelser.
- Jobbstart 18–29 år – tett oppfølging av brukere mellom 18–29 år ut mot ordinært arbeid og aktivitet.
- Frisk bris ungdom – består av to tilbud hvor det ene er rettet mot elever som ønsker/har behov for hjelp til å fullføre skolegang, mens det andre er for å hjelpe ungdom som står utenfor skole/arbeidsliv og ønsker/har behov for hjelp til å komme inn i skole/arbeidsliv.
- Aktiv kommune – tiltak for å gi arbeidssøkende ungdom tilbud om arbeidstrening i kommunens mange enheter.
- Innsatsjengen – et arbeidsrettet tiltak rettet mot personer som mottar sosialhjelp. Deltakerne utfører oppdrag for ulike virksomheter i kommunen, alt fra gressklipping og riveoppdrag til å reparere skolebøker eller utemøbler.

NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere

Unge som faller utenfor utdanning og arbeidsliv kommer ofte i kontakt med NAV. Hvordan NAV møter og følger opp unge brukere er derfor viktig, både for den enkeltes muligheter i arbeidslivet, men også for forvaltningen av fellesskapets ressurser. I denne rapporten undersøker vi hva NAV-veiledere mener er de største utfordringene i oppfølgingen av unge brukere, og om en sterkere grad av spesialisering er gunstig i oppfølgingen av unge. Rapporten ser også på de tre ulike ungdomsgarantiordningene NAV forvalter.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:41
ISBN 978-82-324-0239-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20446