

Anne Hege Strand, Arne Backer
Grønningsæter, Roy A. Nielsen og
Jon Helgheim Holte

Tid for aktivering

Evaluering av forsterket
ungdomsinnsats i NAV

Anne Hege Strand, Arne Backer Grønningsæter,
Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte

Tid for aktivering

Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV

Fafo-rapport 2020:19

Fafo-rapport 2020:19

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0566-4

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning	11
1.1 Teoretisk bakgrunn.....	12
1.2 Problemstillinger	14
1.3 Gangen i rapporten.....	15
2 Metode og data	16
2.1 Evalueringsdesign.....	16
2.2 Dokumentanalyse.....	18
2.3 Casestudier ved fem NAV-kontor	18
2.4 Intervjuer ved NAV Arbeidslivssenter.....	19
2.5 Nettsurvey.....	19
2.6 Registerdata	22
2.7 Referansegruppemøter og workshop.....	22
2.8 Avgrensninger og presiseringer.....	22
3 Policykontekst	24
3.1 Innføring av forsterket ungdomsinnsats i NAV	24
3.2 Hva er forsterket ungdomsinnsats i NAV?	26
3.3 Styring av aktiveringspolitikken.....	29
3.4 Grensene for ungdomsinnsatsen	30
3.5 Oppsummering	31
4 Hvem får forsterket ungdomsinnsats?	33
4.1 Registerinformasjon om unge ledige.....	33
4.2 Oppsummering	55
5 Implementeringen av forsterket ungdomsinnsats: innhold og virkemidler	57
5.1 Implementering av oppfølgingsarbeidet - prioritering av unge brukere og åtteukersfristen.....	57
5.2 Inntektssikring.....	60
5.3 Virkemidler benyttet i oppfølgingen av unge	62
5.4 Barrierer mot god oppfølging.....	70
5.5 Oppsummering	71
6 Implementering av forsterket ungdomsinnsats: organisering, samarbeid og kompetanse	73
6.1 Organisering	73
6.2 Samarbeid med andre etater	77
6.3 utfordringer ved samarbeid	79
6.4 Kompetanse og profesjon.....	88
6.5 Hva slags kompetanse trenger NAV for å styrke ungdomssatsingen?	90
6.6 Oppsummering	92
7 Brukernes opplevelse av aktiveringsarbeidet	94
7.1 Veiledernes syn på brukervedvirkning.....	94

7.2 Intervjumaterialet.....	95
7.3 Unges erfaringer med oppfølgingen fra NAV	96
7.4 Barrierer mot arbeid	102
7.5 Oppsummering	103
8 Unges overgang til arbeid og utdanning	105
8.1 Datagrunnlag og analysetilnærming.....	105
8.2 Overgang til aktivitet	106
8.3 Funn.....	108
8.4 Diskusjon av funnene	111
8.5 Oppsummering	112
9 Virkninger og resultater fra innføring av forsterket ungdomsinnsats.....	113
9.1 Hovedfunn	113
9.2 Konklusjon	120
Litteratur	121
Vedlegg spørreskjema	123

Forord

Forsterket ungdomsinnsats ble innført i NAV fra 1. januar 2017, først på Sør- og Vestlandet, deretter i resten av landet. Denne rapporten er en evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV basert på både kvalitative og kvantitative mål- og resultatindikatorer.

I mars 2020 ble det i Norge innført svært strenge tiltak for å hindre smitte av covid-19 i den norske befolkningen. Flere arbeidsplasser måtte stenge ned, mange ansatte ble permittert, og arbeidsledigheten økte til rekordhøye nivåer. Dataene i denne rapporten er fra perioden forut for korona. Evalueringen kan således ikke gi svar på hvordan ungdomsinnsatsen i NAV fungerer i dagens arbeidsmarked. Vi vil likevel hevde at dette ikke gjør denne evalueringen mindre aktuell. Vi går nå inn i en periode med forventet høy arbeidsledighet. Arbeidsinkludering av unge blir dermed, om mulig, et enda viktigere samfunnsoppdrag i de kommende årene. Rapporten gir innsikt i hvilke metoder og virkemidler NAV hadde gode erfaringer med forut for koronakrisa, samt hvilke barrierer de opplevde i aktiveringsarbeidet for unge. Denne kunnskapen er viktig å ta med seg videre inn en tid hvor unge med lave kvalifikasjoner og sammensatte utfordringer kan trenge all den hjelp og støtte de kan få fra NAV, for å lykkes i arbeidsmarkedet.

Arbeidet med evalueringen har blitt gjennomført i to ulike etapper, hvor resultatene er rapportert samlet her. Intervjuer med NAV-ansatte, NAV-ledere og unge brukere ble gjennomført i perioden juni til september 2018. I forkant av dette ble det også foretatt en dokumentanalyse avgrenset i tid til skriftlig materiale som var tilgjengelig før juni 2018. I tillegg ble det i slutten av 2018 gjennomført en nettsurvey til ansatte i NAV som jobbet med å følge opp unge brukere, samt en evalueringsworkshop i desember 2018. Det meste av rapporten ble deretter skrevet ferdig våren 2019. Prosjektet opplevde en stor forsinkelse i utlevering av registerdata på ca 1,5 år. Registerdata over unge ledige i NAV for perioden 2016 til 2018 ble gjort tilgjengelig for Fafo i mai 2020, og resten av rapporten ble deretter ferdigstilt sommeren 2020. Rapporten er en evaluering av innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV og dekker perioden fra 2016 til utgangen av 2018. Det at rapporten først kommer i 2020 skyldes lang behandlingstid for å få tilgang til registerdata.

Vi vil takke informanter som har stilt til intervju, svart på nettsurvey og deltatt på workshop. Vi vil også særlig takke Rune Lund Jensen og Helle Sundby som har vært kontaktpersoner hos Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom prosjektperioden, samt Sverre Friis-Petersen for god hjelp til å gjennomføre web-surveyundersøkelsen blant de NAV-ansatte.

Ved Fafo har Anne Hege Strand vært prosjektleder, Anne Britt Djuve, Terje Olsen, John Eriksen og Hanne Kavli har vært kvalitetssikrere og takkes for grundig gjennomlesing og gode kommentarer. Anne Hege Strand har hatt ansvaret for dokumentstudien og har også gjennomført intervjuundersøkelsen sammen med Arne Backer Grønningseter. Jon Helgheim Holte har hatt hovedansvaret for surveyundersøkelsen, og Roy A. Nielsen har hatt ansvaret for å gjennomføre analyser av registerdata. Informasjonsavdelingen ved Fafo har ferdigstilt for publisering og takkes for sin innsats.

Oslo, august 2020

Anne Hege Strand (prosjektleder)

Sammendrag

Det er knyttet en vedvarende bekymring til unge som står utenfor arbeidsmarkedet. En rekke ulike statistikker, som arbeidsledighetstall, oversikt over NEET, unge mot-takere av sosialhjelp, unge uføre og frafall fra videregående skole, viser at utenfor-skap blant unge enten har vært stabilt eller i noen grad har økt de siste to tiårene. Tiltak for å få til bedre aktivering av unge ledige er derfor svært viktig.

NAV innførte fra 1. januar 2017 forsterket ungdomsinnsats hvor målet er å få flere unge i aktivitet. Innsatsen ble først innført på Sør- og Vestlandet og deretter i resten av landet. I denne rapporten evaluerer vi den første implementeringsfasen for forsterket ungdomsinnsats i NAV. Vi undersøker hvilke mål og tiltak den nye innsatsen inneholder, vi ser på hvordan innsatsen har blitt implementert, herunder hva som kjennetegner unge brukere i målgruppen, og hvilken oppfølging de unge blir møtt med, altså hvilke virkemidler som benyttes i arbeidsoppfølgingen. Vi ser også på barrierer de unge opplever mot arbeid. Videre undersøker vi interne forhold ved NAV-kontorene som prioritering, organisering av innsatsen, samarbeid og kompetanse. Deretter ser vi nærmere på hvordan de unge brukerne opplever aktiveringstjenestene fra NAV, slik de anvendes under forsterket ungdomsinnsats. Til sist ser vi på effekter av innføringen av forsterket ungdomsinnsats på overgang til utdanning og arbeid. Rapporten avsluttes med en oppsummering av hovedfunn fra evalueringen i form av virkninger og resultater, samt læringspunkter, fra den første fasen med forsterket ungdomsinnsats i NAV.

Evalueringen baserer seg på både en prosess- og resultatevaluering og benytter ulike datakilder. Vi har gjennomført en analyse av styringsdokumentene som lå til grunn for innføringen av forsterket ungdomsinnsats fra perioden 2016–2018. Videre har vi gjennomført en casestudie basert på kvalitative intervjuer ved fem ulike NAV-kontor av NAV-ledere, NAV-veiledere som jobber med unge ledige, og unge ledige. Intervjuene ble gjennomført i perioden juni–september 2018. I tillegg ble fem ansatte ved NAV Arbeidslivssenter intervjuet. En nettsurvey ble sendt ut til de 200 største NAV-kontorene i landet og ble besvart av veiledere som jobber med å følge opp unge ledige. I alt svarte 421 NAV-veiledere fra 156 NAV-kontor på undersøkelsen, som utgjør en svarprosent på i underkant av 80 målt på kontornivå. Undersøkelsen ble gjennomført i slutten av 2018. I tillegg har vi analysert registerdata over unge ledige for perioden rett før og rett etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats, altså for årene 2016–2018. Det har også blitt gjennomført en workshop med ansatte i NAV og med brukerrepresentanter fra Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken. Workshopen ble brukt til å diskutere funn underveis med oppdragsgiver og andre ansatte i NAV og til å utdype brukerperspektivet i evalueringen.

I rapportens kapittel 3 går vi igjennom de politiske styringssignalene som ligger til grunn for innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Det viktigste politiske signalet er at å få flere unge i arbeid og aktivitet skal være en meget høyt prioritert oppgave for Arbeids- og velferdsetaten. «Arbeidslinja» ligger altså til grunn for innsatsen. De fleste styringssignalene er en videreføring av tidligere aktiveringspolitikk, med enkelte nye elementer. Målgruppen for innsatsen gis en klar avgrensning til alle under 30 år som kommer til NAV med behov for arbeidsrettet oppfølging. Unge skal

prioriteres for arbeidsrettet oppfølging og for tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Det viktigste enkeltvirkemiddelet for å få unge i jobb skal være individuell, arbeidsrettet oppfølging. I tillegg gis det en frist på åtte uker om å gi slik bistand. Det legges i styringssignalene vekt på at NAV skal bidra til å bedre samordningen av tjenestetilbudet til ungdomsgruppen, på tvers av ulike etater, fagområder og styringsnivået. Det gis videre signaler om at NAV har et ansvar for å hjelpe unge med å få kvalifikasjoner gjennom utdanningssystemet. Dette kan tolkes som en sterkere vektlegging av «utdanningslinja» i tillegg til «arbeidslinja», som er det dominerende styringssignalet i oppfølgingen av unge brukere. Dette fordrer et godt samarbeid med utdanningsetaten. Videre vektlegges det at NAV skal styrke markedsarbeidet sitt og kjennskapet til og samarbeid med lokale arbeidsgivere. De nye elementene som innføres med forsterket ungdomsinnsats, er avgrensningen av unge til alle under 30 år, en klar prioritering av unge og en åtteukersfrist for oppfølging. En sterkere vektlegging av utdanning som tiltak kan også delvis sees på som et nytt element. Arbeidslinja, individuell oppfølging, vektlegging av samarbeid med andre etater og en styrking av markedsarbeidet må sees på som videreføring av tidligere politikk.

Resultatene av forsterket ungdomsinnsats skal måles etter hvorvidt fristen for åtte ukers oppfølging overholdes, og etter hvorvidt det skjer en økt overgang til aktivitet i form av arbeid eller utdanning i målgruppen. Mer kvalitative indikatorer eller delmål for innsatsen, som bedre livsmestring hos unge, måles ikke. Ved å ikke definere mer kvalitative delmål vil det også være en del potensielt svært positive effekter av innsatsen som ikke fanges opp gjennom mål- og resultatstyringen i Arbeids- og velferdsetaten.

Innsatsen er rettet mot unge ledige som registrerer seg hos NAV. Samtidig finnes det statistikk over at det er en gruppe unge ledige som ikke er i aktivitet, men heller ikke er registrert hos NAV (inaktive NEET). Disse unge vil etter en tid dukke opp hos NAV, og da med potensielt store utfordringer med å komme seg i arbeid. Det finnes ingen tiltak i forsterket ungdomsinnsats rettet mot denne gruppen. Gruppen inaktive, uregistrerte ledige forblir et underliggende og uløst problem for å nå målet om økt aktivitet blant unge, fordi det hele tiden vil være en overgang til NAV for unge som har vært inaktive lenge. Dette er brukere som potensielt trenger mye oppfølging. I en videreføring av forsterket ungdomsinnsats bør det vurderes å opprette mer proaktive tiltak mot unge ledige som ikke på eget initiativ oppsøker NAV.

I kapittel 4 ser vi på hva som kjennetegner unge brukere i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats. Vi identifiserer kjennetegn ved de unge basert på ulike datakilder: registerdata, intervjuer med NAV-ansatte og unge ledige og nettsurvey til NAV-veiledere som jobber med unge. De ulike datakildene finner det samme når det gjelder hva som kjennetegner unge brukere. Viktige kjennetegn er at et flertall av de unge brukerne ikke har fullført videregående utdanning, og at mange sliter med psykiske helseplager. Kjennetegnene på unge brukere har ikke endret seg etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Vi finner også, basert på kvalitative kilder, at mange unge brukere har dårlig selvtillit og lav motivasjon for arbeid og sliter med ulike utfordringer i livet sitt som følge av dårlige oppvekstvilkår og dårlig helse, særlig psykiske helseplager.

Registeranalyser basert på beholdningstall av alle unge brukere mellom 18 og 30 år viser at antallet unge i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats har gått ned i perioden 2016 til 2018, dette gjelder for alle regioner. Nedgangen har nesten utelukkende skjedd for den gruppen av brukere som i utgangspunktet stod nærmest arbeid (var i standardinnsats). Det er en liten overvekt av mannlige brukere blant de unge, men kjønnsforskjellene har gått ned i analyseperioden. Flertallet av brukerne er i den

eldste aldergruppen, 25–29 år (52 prosent), mens om lag 6 prosent av brukerne er under 20 år. Et flertall av de unge brukerne har ikke fullført videregående utdanning (62 prosent). Nesten én av fire unge brukere har en registrert diagnose og har mottatt AAP. Den vanligste diagnosen er en form for psykisk lidelse (66 prosent av alle unge brukere med registrert diagnose på AAP).

I kapittel 5 ser vi nærmere på innholdet og virkemidlene i forsterket ungdomsinn-sats. Vi mener her virkemidler forstått i vid forstand, både som konkrete tiltak og som andre forhold, for eksempel relasjonsarbeid.

Vi finner at unge prioriteres i oppfølgingen ved NAV-kontoret, og at de får rask oppfølging. Kontorene overholder fristen på oppfølging innen åtte uker med svært god margin. I mange tilfeller får unge tilbud om oppfølging innen en uke, og noen ganger samme dag.

Inntektssikring er ikke en del av forsterket ungdomsinn-sats, men blir likevel en viktig del av oppfølgingsarbeidet og dermed av innholdet i innsatsen. De vanligste inntektssikringsordningene for unge er sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Begge disse ordningene ble endret samtidig med innføringen av forsterket ungdomsinn-sats i NAV. Det ble innført aktivitetskrav for unge mottakere av sosialhjelp, og makstiden på arbeidsavklaringspenger ble kortet ned fra fire til tre år.

Aktivitetsplikten blir ansett av veilederne som et nyttig tiltak for å få flere på so-sialhjelp i arbeid. Når det gjelder endringene for AAP, er holdningen blant veilederne mye mer delt, noen mener kortere tid på AAP vil gi raskere avklaring av de unge, mens andre mener tidsavgrensningen hindrer god oppfølging av unge med nedsatt arbeids-evne.

Vi finner videre at viktige virkemidler i forsterket ungdomsinn-sats var opprettel-sen av egne jobbklubber for nye brukere, å motivere unge for å gå tilbake til utdan-ning (fullføre videregående), å bygge en relasjon til unge brukere og å ansette egne jobbspesialister som jobber etter Supported Employment metodikken. Å bygge en god relasjon til den unge brukeren ble ansett av veilederne som et like viktig virke-middel som ulike arbeidsrettede tiltak. Mer tradisjonelle arbeidstiltak ble også benyt-tet i oppfølgingen av unge.

En viktig barriere mot god oppfølging mente NAV-veilederne var tid til å følge opp de unge, en annen barriere var tilgang til relevante praksisplasser. Hvorvidt de ulike virkemidlene er tilstrekkelige til å bryte ned disse barrierene, er det ikke mulig å konkludere sikkert om basert på informasjonen i denne evalueringen. Det vi kan si, er at å ha tid nok til tett oppfølging av både bruker og arbeidsgiver og et markedsar-beid som klarer å skaffe nok åpninger i arbeidslivet for unge, framstår som hindringer i ungdomsarbeidet i NAV.

I kapittel 5 tar vi for oss ulike sider ved implementeringen av forsterket ungdomsinn-sats. Vi ser på prioritering av unge, organisering, samarbeid og kompetanse. Funn fra nettsurveyen viser at NAV-veilederne mener at unge klart prioriteres i arbeidsret-tet oppfølging, at det har skjedd en endring i oppfølgingen av unge etter at innsatsen ble innført. De fleste oppfatter at organiseringen av arbeidet med å følge opp unge har blitt bedre ved sitt kontor. Lavterskeltiltak som tidligere ble kjøpt av eksterne aktører, drives i større grad i egen regi i form av lokale jobbklubber. Dette gir syner-gier internt på NAV-kontoret og gir de ansatte eierskap til tiltakene, bedre kjennskap til de unge brukerne og deres situasjon og styrker samholdet internt. Dette skaper rom for bedre samarbeid og tettere oppfølging mellom de ansatte på NAV-kontorene som jobber med å følge opp unge brukere. Dette funnet bekreftes også i kvalitative intervjuer med NAV-ansatte. Samtidig finner vi i intervjuene at det først og fremst har skjedd endringer i organiseringen av oppfølgingen av strømmen av nye brukere

inn i kontoret, mens oppfølgingen av langtidsbrukerne ikke i samme grad har endret seg.

I kapittel 6 undersøker vi hvordan ungdomsinnsatsen er iverksatt og organisert. Vi har sett på tre ulike forhold, nemlig: organisering av ungdomsinnsatsen i NAV-kontoret, samarbeid med andre og spørsmål knyttet til kompetanse og profesjon – altså hva slags kompetanse en trenger for å lykkes med arbeidsrettet ungdomsoppfølging. Kapitlet er basert på data fra casestudien, intervjuer ved NAV Arbeidslivssenter og nettsurveyen til ungdomsveiledere ved NAV-kontorene.

Et stort flertall av NAV-kontorene har organisert ungdomsarbeidet i egne ungdomsteam, en organisering mange hadde også før innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Mange kontor har opprettet lokale jobbklubber til unge som kommer inn til NAV. Samlet finner vi at organiseringen av oppfølgingen av unge brukere som registrerer seg som nye hos NAV, har blitt bedre med implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i kontorene. Vi finner ikke at det har skjedd tilsvarende endringer i organiseringen av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge ledige som er langtidsbrukere i NAV. Unntaket er ansettelsen av jobbspesialister (se også kapittel 5).

Veilederne svarte i nettsurveyen at de var mest fornøyde med samarbeidet med arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, oppfølgingstjenesten (OT) og kommunal helsetjeneste. De kvalitative intervjuene med veiledere og NAV-ledere ga mer innsikt i samarbeidsrelasjonen med ulike aktører og pekte også på flere problematiske sider ved samarbeidene.

Samarbeidet med OT, og skole og PPT fungerte i hovedsak godt. Samarbeidet med helsesektoren var det som ble trukket fram som mest problematisk i de kvalitative intervjuene. De NAV-ansatte pekte på at samarbeidet med ulike kommunale tjenester kunne bli bedre, dette gjaldt særlig tilbudet til de brukerne som ble oppfattet som mest sårbare og med de største hjelpebehovene. Dette inkluderte samarbeidet med boligkontor, barnevernstjeneste og andre kommunale tjenestetilbud.

Arbeidslivssentrene (ALS) virket i liten grad å være inkludert i ungdomsinnsatsen i NAV. Ulik organisering og ulikt mandat gjorde at ALS og NAV-kontorene ikke nødvendigvis opplevde at ungdomssatsingen var et naturlig område for omfattende samarbeid.

Vi så også på hva slags kompetanse de som jobber med ungdom i NAV, har, samt hva slags kompetanse en trenger for å lykkes med aktivering av unge. NAV-veiledere som jobber med ungdom, er en gruppe med høy utdanning. Vi mener å finne at kompetansen som ser ut til å være nødvendig for å aktivere unge, består av fire elementer: sosialfaglig kompetanse/relasjonskompetanse, arbeidsmarkedskompetanse, handlekraft og personlig egnethet. Vi spør om det er i ferd med å dannes en tydeligere aktiveringsprofesjon blant ungdomsveilederne i NAV. Denne profesjonen står i en spenning mellom relasjonsorientert arbeid på den ene siden og tiltaksorientering på den andre. Det ser ut til å være lite målrettet og bevisst rekruttering når det gjelder etablering av en kompetanse som kombinerer de behovene vi har påvist.

Et viktig forhold i en evaluering av aktiveringstiltak rettet mot unge brukere er hvorvidt de unge selv oppfatter at politikken er relevant og nyttig for dem. I kapittel 7 har vi derfor undersøkt hvordan de unge opplever den arbeidsrettede oppfølgingen de har mottatt av NAV. Et brukerperspektiv kan bidra til å vurdere nytten av og kvaliteten på det oppfølgingsarbeidet NAV gir, og gjennom dette bidra til å videreutvikle og innovere tjenestene. Vi har intervjuet i alt ni ungdommer. I tillegg har vi fått tilbakemeldinger fra unge gjennom brukerrepresentanter fra Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken. Tilbakemeldingene bekrefter langt på vei funnene fra intervjuene med de unge NAV-brukerne.

De unge er i all hovedsak fornøyde med den hjelpen de mottar fra NAV, når de først kommer til NAV-kontoret. Dette indikerer at bistanden NAV gir, oppleves som relevant og nyttig for de unge. De unge er derimot langt mindre fornøyde med inntektssikringen. Flere av de unge vi intervjuet, hadde lange oppfølgingsløp bak seg og hadde erfaringer med brudd i inntektssikringen, noe de unge oppgir å ha svært store konsekvenser for livet deres, enten i form av økonomisk avhengighet av foreldre eller av at de må bytte bolig. Mangelfull inntektssikring oppleves som en svært stor tilleggsbelastning for flere av de unge og kan fjerne motivasjon og fokus fra jobbsøking og helseoppfølging. Samtidig virket mangelen på inntekt motiverende på andre NAV-brukere for å komme seg i jobb.

De unge oppgir relasjonen de har til sin veileder, som avgjørende for å lykkes med å komme i arbeid. Nesten alle de unge vi intervjuet, pekte på at relativt «små» problemer utgjorde store barrierer mellom dem selv og arbeidslivet. Eksempler på dette kunne være å tørre å søke jobb i nabokommunen hvor en ikke er kjent, eller problemer med kollektivtransport for å komme seg til og fra arbeid. Flere oppga også at de hadde psykiske helseplager som gjorde det vanskelig for dem å jobbe. Alle de unge ønsket å bli økonomisk uavhengige og å finne seg en jobb. Motivasjonen for arbeid varierte mellom de ulike unge vi intervjuet, fra sterkt motivert til svært lite motivert. De minst motiverte brukerne vurderte det som mer realistisk for seg selv å gjennomføre utdanningstiltak enn arbeidsrettede tiltak. Unge med egne barn opplevde tilleggsutfordringer med å komme i jobb, i form av at de var tvunget til å jobbe innenfor åpningstidene til barnehagen. Flere av de unge oppga at de hadde fått god hjelp fra NAV, og at de utelukkende på grunn av NAV hadde lykkes med å komme helt eller delvis i jobb eller i læringløp.

I kapittel 8 undersøker vi om innføringen av forsterket ungdomsinnsats har ført til økt overgang til arbeid eller formell utdanning. Gjennom regresjonsanalyser av registerdata fra NAV og SSB finner vi at innføringen av forsterket ungdomsinnsats ikke har påvirket overgangen til arbeid, mens innsatsen har hatt en signifikant, positiv effekt på overgangen til utdanning. Innføringen av forsterket ungdomsinnsats hadde en positiv effekt på overgangen til utdanning etter tre og seks måneder og motvirket således reduksjonen i overgangen til utdanning på disse tidspunktene.

Vi finner at overgangen til utdanning har økt for de som har vært kort tid hos NAV (én måned etter at de kom inn), uten at dette kan knyttes direkte til innføringen av innsatsen, mens det har vært en reduksjon i overgang til utdanning på senere tidspunkter.

Målet for forsterket ungdomsinnsats i NAV var å øke aktiviteten til unge ledige enten i form av arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Basert på våre analyser ser det ut til at en delvis har lykkes med å nå dette målet, da innsatsen har hatt en positiv effekt på sannsynligheten for at unge ledige går over i utdanningssystemet. Dette kan tolkes som en styrking av «utdanningslinja» i NAV.

I kapittel 9 oppsummeres hovedfunnene fra evalueringene. Rapporten konkluderer med at det er positive virkninger av innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Unge prioriteres av NAV-kontorene, og det gis rask oppfølging av de unge. Selv om vi ikke finner målbare effekter på overgang til arbeid for unge ledige som følge av innføringen av forsterket ungdomsinnsats, ser det ut til at en delvis når målet om økt aktivitet gjennom økt overgang til formell utdanning. Vi finner også at det jobbes systematisk med å aktivere unge i NAV, en målgruppe som ofte har store utfordringer og sammensatte hjelpebehov, noe som på sikt vil kunne danne et godt grunnlag for å sikre bedre oppfølging av unge. Bedre aktivering av unge må være tuftet på et godt samarbeid mellom NAV og andre etater, og dette arbeidet bør derfor videreutvikles. Basert på denne evalueringen anbefales det å videreføre arbeidet med forsterket ungdomsinnsats i NAV.

1 Innledning

Det er knyttet stor bekymring til unge som faller utenfor utdanning og arbeidsliv, med de kostnadene dette har for den enkelte og samfunnet. Unges utenforskap registreres og måles i en rekke ulike statistikker. Andelen arbeidsledige blant de yngste (15 til 24 år) har de siste ti årene variert mellom 8 og 11 prosent og lå i 2019 på 9,9 prosent (Statistikkbanken, AKU), men antallet helt ledige unge gikk ned i perioden 2016 til 2018. NEET-gruppen¹, alle utenfor arbeid, utdanning eller tiltak, har variert mellom 9 og 12 prosent i perioden 2008–2018 for de mellom 15 og 29 år. Tallene for unge mottakere av sosialhjelp har også vært forholdsvis stabile. Fra 2010 til 2019 sank andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 18–29 år fra om lag 5,9 prosent til 5,0 prosent (Statistikkbanken 2020). I perioden 2010 til 2019 har andelen unge personer registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV ligget på om lag 5 prosent av alle i aldersgruppen 16–29 år (Nav.no), mens andelen unge uføre i alderen 18 til 29 år har økt fra 1,2 prosent i 2010 til 2,4 prosent i 2019. I tillegg har tallene for frafall fra videregående skole vært relativt stabile de siste 20 årene, om lag én av fire fullfører ikke videregående i løpet av fem år (SSB 2018). Felles for disse tallene er at de illustrerer at unges utenforskap ser ut til å være relativt stabilt eller i noen grad å ha økt over tid. Et sentralt spørsmål er dermed hva en kan gjøre for å få disse tallene ned og få flere unge i arbeid og til å fullføre utdanningsløp.

Tidligere forskning har pekt på at det kan være særegne utfordringer ved det å yte arbeidsrettet bistand til nettopp *unge* brukere (Grødem et al. 2014; Strand et al. 2015). Faktorer som tett og rask oppfølging, overtalelse, motivasjon og realitetsorientering om egne muligheter i arbeidslivet trekkes fram som viktige faktorer for å lykkes. Hvordan oppfølgingsarbeidet er organisert, er også av betydning, det samme er bruken av ungdomsteam, som kan ha noen fordeler (Strand et al. 2015). En annen viktig faktor er samarbeidet NAV har med arbeidsgivere. Arbeidsgivere lar seg motivere til å ansette unge ut fra motiver om samfunnsansvar og unge som billig arbeidskraft, samtidig er de opptatt av å ikke bli sittende alene med ansvaret for en ungdom, og de ønsker seg faste kontaktpersoner hos NAV som er lett tilgjengelige for dem (Nicolaisen 2017). NAV har en plikt til å følge opp de unge som oppsøker dem med behov for hjelp til å finne arbeid, samtidig viser flere studier at mange unge som faller utenfor arbeidsmarkedet, ikke mottar noen oppfølging fra NAV (Grødem et al. 2014; Bø & Vigran 2015; OECD 2018). Dette reflekteres også i NEET-tallene der andelen unge inaktive utgjør to tredjedeler av NEET-gruppen (OECD 2018). De inaktive er definert som de som ikke er registrert i arbeid, som heller ikke mottar noen arbeidsrettet oppfølging, ytelse eller tiltak, og heller ikke er registrert i utdanningsetaten sine registre over unge som er i opplæring eller utdanningsløp.

Det er en prioritert politisk målsetting å få flere unge i arbeid og få flere unge til å fullføre kvalifiserende utdanningsløp. Som et ledd i å hjelpe flere unge i arbeid og meningsfylt aktivitet innførte regjeringen Solberg I ny og forsterket ungdomsinnsats i NAV fra og med 1. januar 2017 (Prop. 1 S (2016-217)). Innsatsen skulle først innføres på Sør- og Vestlandet og deretter i resten av Norge. Forsterket ungdomsinnsats i NAV blir innført i en Arbeids- og velferdsetat som allerede i mange år har hatt en rekke tiltak rettet mot unge ledige. Forsterket ungdomsinnsats må sies å representere en

videreføring av dette arbeidet, men setter samtidig en ny kurs for NAV-kontorene, med ytterligere vekt på unge brukere. I denne rapporten skal vi se nærmere på innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV.

1.1 Teoretisk bakgrunn

I dette prosjektet har vi valgt ulike teoretiske innganger. Vi lener oss på teorier om bakkebyråkrati og teorier om styring av aktiveringspolitikk.

Aktiveringspolitikk og bakkebyråkrati

Jobben med å få personer over i arbeid har de siste to tiårene tatt en dreining mot at retten til ytelser og tjenester i sterkere grad knyttes til at mottakeren deltar i en eller annen form for aktivitet. Aktivitetskravene tar form av påbud om at jobbsøkere er aktive og deltar i kvalifiserende kurs og opplæringstiltak for å ha rett til å kunne motta hjelp og ytelser. Brudd på aktivitetskravene fører til sanksjoner og, i ytterste konsekvens, bortfall av ytelser og tjenester (Hagelund et al. 2016). Aktiveringspolitikken kan defineres som tiltak og tjenester rettet mot å styrke ansettelsesmuligheter, arbeidsmarkedsdeltakelse og sosial deltakelse hos ledige i arbeidsfør alder, og tiltak og tjenester er basert på disiplinierende, tvingende og obligatoriske elementer i kombinasjon med muliggjørende og støttende strategier (van Berkel et al. 2017:3). Aktiveringspolitikken kan sees på som en del av en global trend og har vært uttrykt i slagord som «den muliggjørende staten» ('the enabling state', Gilbert 2004) og «arbeid for velferd» ('the workfare state', Jessop 1994).

Et annet kjennetegn ved den nye aktiveringspolitikken er at den rettes mot en stadig større, mer sammensatt og sårbar gruppe av arbeidsledige (Andersen et al. 2017). Fram til tidlig på 1960-tallet var det først og fremst arbeidsledige menn, med det kjennetegnet at de var arbeidsledige, som var i målgruppen for aktiveringspolitikken. De siste to tiårene har aktiveringspolitikken vært rettet mot stadig nye grupper, som ofte har ulike utfordringer. Dette inkluderer innvandrere og flyktninger, personer med helseproblemer og da særlig psykiske problemer, enslige forsørgere, lavt utdannede og ikke minst unge. Noen personer vil også falle inn i flere av disse underkategoriene, noe som kan gjøre dem ekstra utsatte på arbeidsmarkedet.

En annen viktig innsikt fra forskning på aktiveringspolitikk er at implementeringen av nye aktiveringstiltak ikke utelukkende kan forstås som en lineær prosess hvor velferdsstatens bakkebyråkrater iverksetter nye lover, regler og reguleringer. Hvordan nye politiske initiativer og reformer implementeres, påvirkes også av hvordan bakkebyråkratiet er organisert lokalt, og hvordan bakkebyråkratene agerer på signaler om kursendringer og justeringer av politikken (Brodkin & Marston 2013; Lipsky 2010; van Berkel et al. 2017). Det må derfor i analyser av nye aktiveringspolitikker tas høyde for at politikktutformingen skjer i relasjonen mellom bakkebyråkrater¹ og brukeren, og at den påvirkes av hvordan bakkebyråkratene bruker sitt skjønn når de skal realisere ofte ambisiøse politiske målsettinger i møte med brukere med ulike og omfattende hjelpebehov innenfor en hverdag preget av knapphet på tid og ressurser (Brodkin & Marson 2013; van Berkel & van der Aa 2010; Lipsky 2010).

¹ Begrepet «bakkebyråkrat» er en analytisk betegnelse på offentlige ansatte som møter brukere ansikt til ansikt, altså førstelinjetjenestene i velferdsstaten. I denne rapporten vil betegnelsen «bakkebyråkrater» vise til ansatte ved NAV-kontor som jobber med å følge opp unge brukere.

Når nye styringssignaler skal omsettes i praksis – gjennom bakkebyråkratenes møte med brukerne – kan dette gi «sprik» i implementeringen på lokalt nivå. Tidligere forskning og teoriutvikling har pekt på ulike forhold som særlig kan påvirke eller være opphavet til at slike «sprik» oppstår. Disse forholdene er oppsummert av van Berkel et al. (2017) i form av ulike kontekster. *Policykonteksten* utgjør de ulike politiske målene for aktiveringspolitikken og de skisserte tiltakene som bakkebyråkraterne kan anvende i implementeringen av politikken. *Styringskonteksten* (‘governance’) omfatter de ulike styringsinstrumentene ulike myndighetsnivåer anvender, den *organisatoriske konteksten* omfatter lokal ledelse, arbeidsformer, arbeidsbyrde og tilgang på virkemidler, og *profesjonskonteksten* omfatter de ansattes kompetanse og utdanning, profesjonsetikk, holdninger til brukere, samarbeid med andre profesjoner og anvendelse av virkemidler. I denne rapporten vil vi se innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV i lys av disse ulike kontekstene.

Styring av aktiveringspolitikken

I forskningslitteraturen viser begrepet *desentralisert sentralisering* til et styringssystem som har desentralisert det formelle ansvaret til lokalt/kommunalt nivå, samtidig med at en rekke sentraliserte styringsmekanismer opprettholdes (Knuth & Larsen 2010). For NAV sin del handler dette om at kontorene har ansvaret for å finne en utforming av forsterket ungdomsinnsats lokalt som bidrar til en bedre overgang til arbeid for unge, samtidig med at mange av rammene for oppfølgingsarbeidet er bestemt sentralt og måloppnåelse og ressursbruk måles sentralt. Blant annet legges det sentrale føringer på hvem som skal kunne få hvilke typer av tiltak, det settes aktivitetskrav på ytelser og lignende, og det stilles krav om rapportering av oppfølging av unge innen åtte uker og overgang til arbeid.

Et lignende begrep er *samstyring* (Andreassen & Fossetøl 2014; van Berkel & Borghi 2008) som viser til det motsatte av hierarkisk styring. Samstyring skjer ved å legge til rette for at aktører på tvers av etablerte grenser kan samhandle for å oppnå ønsket politikk. Det har vært pekt på at NAV-reformen ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med samstyring, fordi satsingene som har blitt implementert, ikke har vært effektive nok til å endre de institusjonelle logikkene som dominerer i NAV (Andreassen & Fossetøl 2014). Blant annet har politiske signaler om at brukere skal direkte ut i arbeidslivet og prøve ut arbeidsevnen sin der, for å oppnå raskere integrering i arbeidsmarkedet, utfordret NAVs institusjonelle logikk, som har vært knyttet til en arbeidsmåte hvor brukernes arbeidsevne først utredes og avklares før de kan sies å være klare for arbeidsmarkedet. Når det gjelder forsterket ungdomsinnsats, legges det vekt på at oppfølgingen av unge ledige skal styrkes lokalt, samtidig som det blir det lokale NAV-kontoret sitt ansvar å utforme innholdet i den lokale aktiveringen av unge. Dette har sammenheng med en form for tenkning omkring lokal autonomi, hvor myndighetene forventer at organisasjoner skal samarbeide på tvers for å løse problemer, uten at myndighetene bestemmer hvordan oppgaven skal løses. Dette kan tolkes som en styringstrend hvor staten i ytterste instans slutter å styre, og i stedet vedtar at organisasjoner styrer seg selv (Andreassen & Fossetøl 2014).

Forsterket ungdomsinnsats i NAV skal implementeres i dette spenningsfeltet mellom NAV-kontorenes muligheter til å anvende lokal autonomi i implementeringen av innsatsen og de sentrale føringene som legges på aktiveringspolitikken, som bruk av tiltak, aktivitetsplikt og sanksjoner og tilgjengelige ressurser.

1.2 Problemstillinger

Hensikten med dette forskningsprosjektet er å evaluere hvordan ny og forsterket ungdomsinnsats overfor unge ledige iverksettes i NAV, og hvilke resultater den nye innsatsen gir. Arbeids- og velferdsdirektoratet har bedt om svar på følgende fire ulike delområder:

- 1 Hvordan er den nye ungdomsinnsatsen iverksatt og organisert?
- 2 Hva kjennetegner målgruppen for ungdomsinnsatsen, og skjer det endringer i målgruppen over tid?
- 3 Hva er innholdet i tilbudet som gis og virkemidlene som benyttes i forsterket ungdomsinnsats?
- 4 Hvilke resultater og mål har blitt nådd gjennom innføringen av forsterket ungdomsinnsats?
 - a) Hvem får et tilbud, og skjer det en endring i form av raskere overgang til arbeid eller utdanning, og hva kjennetegner de unge som kommer i jobb, og de som forblir ledige over tid?
 - b) Har NAV-kontorene nådd målet om å implementere forsterket ungdomsinnsats? Er det ulike lov eller regelendringer som fremmer eller hindrer implementeringen? Er det barrierer mot god måloppnåelse, altså flere unge i arbeid eller aktivitet?

Med utgangspunkt i teorien om aktiveringspolitikk og bakkebyråkrati og styring av aktiveringspolitikken definerer vi følgende sju overordnede problemstillinger for prosjektet:

- Hvilke mål og tiltak inneholder den nye politikken om forsterket ungdomsinnsats?
- Hva kjennetegner målgruppen for forsterket ungdomsinnsats i NAV? Hvordan implementeres politikken, og hvilke barrierer finnes mot å nå politikken mål om flere unge i arbeid og aktivitet? Hvordan fungerer styringssignaler, organisering og samarbeid når det gjelder implementering av forsterket ungdomsinnsats i NAV?
- Har innføringen av ny og forsterket ungdomsinnsats bidratt til at unge ledige kommer raskere i arbeid eller utdanning?
- Er de foreslåtte virkemidlene egnet til å løse problemet med å få flere unge i arbeid og aktivitet?

Evalueringen baserer seg på flere ulike datainnsamlinger, og problemstillingene vil bli besvart både ved hjelp av dokumentanalyser, casestudie ved NAV-kontor (kvalitative intervjuer med NAV-ledere, ansatte og unge brukere), nettsurvey til ansatte og registerdataanalyser av unge ledige.

Vi vil for den første problemstillingen, iverksetting og organisering, basere oss på dokumentanalyser, casestudie ved NAV-kontor og nettsurvey. For problemstilling to vil vi gi en beskrivelse av kjennetegn ved målgruppen basert på casestudien, NAV-kontor og nettsurvey blant NAV-ansatte som jobber med unge brukere, samt registerdata. For problemstilling tre vil vi gi en oversikt over tilbudet og virkemidlene i forsterket ungdomsinnsats basert på casestudien og basert på intervjuer med unge brukere om hva slags hjelp de har mottatt fra NAV. Vi vil også gi en representativ oversikt over bruk av ulike virkemidler ved hjelp av registerdata. Når det gjelder problemstilling fire, vil vi besvare delproblemstilling a ved registerdata for overgang til arbeid og utdanning for unge før og etter ungdomsinnsatsen innføres, og kjennetegn ved unge som kommer i jobb, og unge som forblir ledige. For spørsmål b om

hvorvidt NAV-kontorene har nådd målene om å implementere forsterket ungdomsinnsats, og hvilke lov- og regelendringer som virker sammen med implementeringen, vil vi benytte casestudien i NAV.

1.3 Gangen i rapporten

Rapporten har åtte kapitler. I kapittel 2 gjør vi rede for undersøkelsens metodiske perspektiv og evalueringsmetode og presenterer datagrunnlaget for evalueringen. I kapittel 3 gjør vi rede for policykonteksten knyttet til forsterket ungdomsinnsats i NAV, det vil si hvordan innsatsen har blitt presentert gjennom politiske styringssignaler, og hvordan disse viderefremmes gjennom det byråkratiske apparatet ned til det iverksettende nivået i Arbeids- og velferdsetaten, NAV-kontoret. I kapitlet spesifiserer vi de politiske målene som ligger til grunn for innføringen av innsatsen, hvilken målgruppe innsatsen skal rettes mot, hvilke virkemidler, regler og styringssignaler de politiske signalene inneholder, og hvilke prioriteringer som gjøres. Dette gir da grunnlag for å greie ut om hva forsterket ungdomsinnsats i NAV er, i hvilken grad satsingen representerer noe nytt, og i hvilken grad det er en videreføring av tidligere politikk. I tillegg beskriver vi i dette kapitlet en del faktorer som ikke er inkludert i forsterket ungdomsinnsats, men som de NAV-ansatte i undersøkelsen vår mente kunne ha vært inkludert der.

I kapittel 4 tar vi for oss hva som kjennetegner unge i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats, altså gruppen av arbeidsledige registrert hos NAV under 30 år.

I kapittel 5 og 6 tar vi for oss implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV og barrierer i oppfølgingsarbeidet. I kapittel 5 ser vi på innholdet i tilbudet som gis og hvilke virkemidler NAV-kontorene benytter i forsterket ungdomsinnsats. I kapittel 6 følger vi opp spørsmålet om implementering ved å se på hvordan de NAV-ansatte organiserer innsatsen, hva slags samarbeid med andre aktører de inngår i, hvilken betydningen de NAV-ansattes kompetanse og profesjon har på implementeringsarbeidet. Vi identifiserer barrierer i oppfølgingsarbeidet.

I kapittel 7 presenterer vi brukerperspektiver på aktiveringsarbeidet i NAV, det vil si de unges egen stemme om hvordan de opplever møtet med NAV. I kapittel 8 undersøker vi om overgangsratene til arbeid og utdanning har endret seg etter innføringen av innsatsen, og om overgangen til aktivitet varierer etter ulike kjennetegn ved brukerne. I kapittel 9 oppsummerer vi hovedfunn fra evalueringen.

2 Metode og data

For å gjennomføre evalueringen har vi benyttet flere ulike datakilder. For det første har vi gått igjennom sentrale dokumenter som formelt sett er startskuddet for forsterket ungdomsinnsats i NAV, og som angir de sentrale styringssignalene til Arbeids- og velferdsetaten om innholdet i forsterket ungdomsinnsats. For det andre har vi gjennomført casestudier ved fem ulike NAV-kontor hvor vi har intervjuet NAV-ledere, NAV-veiledere, jobbspesialister og unge NAV-brukere. For det tredje har vi gjennomført en nettsurvey blant NAV-veiledere som jobber med unge brukere blant de 200 største NAV-kontorene i landet. For det fjerde har vi gjennomført intervjuer med ledere og ansatte ved NAV Arbeidslivssenter. For det femte har vi analysert registerdata over unge ledige. For det sjette har vi gjennomført referansegruppemøter og en workshop med ansatte fra ulike nivåer i Arbeids- og velferdsetaten og med to brukerorganisasjoner for unge: Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken.

2.1 Evalueringsdesign

I evalueringen tar vi utgangspunkt i ulike retninger innen evalueringsforskningen, og vi har benyttet elementer av prosessevaluering, brukerrettet evaluering og resultat-evaluering (Sverdrup 2002).

I den *proessorienterte evalueringsformen* har vi vært opptatt av å få mer innsikt i hvordan ny og forsterket ungdomsinnsats i NAV har blitt implementert i de lokale kontorene, og hvordan innsatsen er organisert. Vi ser på virkemidler, samarbeid og profesjonsbakgrunn. Hensikten med en prosessevaluering er å kunne oppnå bedre innsikt i, og forståelse og læring av, en konkret innsats. Vi har lagt vekt på å forstå selve prosessen rundt innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV, men også hvordan denne kan forbedres i framtiden, samt hvilke barrierer det er mot å nå målet for innsatsen om å få flere unge i arbeid og aktivitet.

I prosessevalueringen har vi særlig lagt vekt på fire forhold som tidligere forskning har pekt på som faktorer som kan påvirke implementeringen av aktiveringsarbeid på lokalt plan, nemlig policykontekst, styringskontekst, organisasjonskontekst og profesjonskontekst (van Berkel et al. 2017).

Policykontekst. Vi har undersøkt hva som er de formulerte målene for aktiveringspolitikken rettet mot unge ledige, hvilken målgruppe forsterket ungdomsinnsats har, og hvilke tiltak som rettes mot å aktivere de unge i arbeid og aktivitet slik det er formulert i sentrale styringsdokumenter. I tillegg har vi sett på hvordan andre styringssignaler og lovendringer knyttet til oppfølging av unge påvirker innføringen av forsterket ungdomsinnsats.

Styringskontekst. Vi har undersøkt hvordan styringssignaler om forsterket ungdomsinnsats blir tolket og forstått i det lokale NAV-kontoret, om de oppleves relevante for NAV-kontorene lokalt. Et viktig forhold har også vært å undersøke hvordan målgruppen for innsatsen forstås og defineres av ledere og bakkebyråkrater ved det lokale NAV-kontoret, og hvordan dette samsvarer med det som er beskrevet i policy-dokumenter.

Organisasjonskontekst. Vi har undersøkt hvordan styringssignalene om innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV følges opp ved det lokale NAV-kontoret, ved å se på virkemidlene som benyttes av bakkebyråkratene, organiseringen av arbeidsrettede tjenester til unge brukere og hvordan det samarbeides internt og med andre etater om å aktivere unge brukere.

Profesjonskontekst. Vi har sett på hva som kjennetegner bakkebyråkratene, som deres kompetanse, holdninger og praksis, og hvordan dette påvirker implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV, samt kompetansebehov i aktiveringen av unge.

I denne delen av evalueringen har vi basert oss på tilgjengelige dokumenter for å få oversikt over styringssignaler, videre har vi gjort kvalitative intervjuer med NAV-veiledere og ledere samt gjennomført en nettsurvey rettet mot NAV-veiledere som jobber med unge brukere. I tillegg har vi gjennomført en workshop med ansatte i NAV og ulike brukerorganisasjoner som representerer unge.

Vi har også lagt vekt på å inkludere et *brukerorientert evalueringsperspektiv*. Tjenestene er til for brukerne, og brukerne opparbeider seg innsikt i hvor godt de fungerer, og hvordan tjenesten kan forbedres, gjennom sine konkrete møter med NAV. Tjenester som ikke oppfattes som relevante eller nyttige for brukerne, kan heller ikke sies å ha god kvalitet. Det å få brukernes erfaringer med aktiveringsarbeidet er derfor nyttig for å vurdere kvaliteten på tjenesten og hvor godt den treffer målgruppen. Det er også et viktig prinsipp at aktiveringstjenester skal være basert på brukermedvirkning. Vi har gjennomført intervjuer med unge brukere hvor hensikten har vært å kartlegge unges forventninger og erfaringer med aktiveringsarbeidet i NAV. I denne evalueringen forstår vi brukere som unge som har oppsøkt NAV med et ønske om å komme i arbeid eller aktivitet. Vi har intervjuet unge arbeidsledige om deres erfaringer med å motta aktiveringstjenester og inntektssikring fra NAV. I tillegg er brukerperspektivet ivaretatt ved at representanter for Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken har deltatt i referansegruppemøter og på workshop. Når det gjelder den brukerorienterte evalueringen, vil den typisk ha den utfordringen at brukere har noen enkelterfaringer som de har fått gjennom kontakt med NAV på et gitt tidspunkt. De har imidlertid ikke innsikt i endringer som har blitt innført før de kom til etaten, og vil vurdere sin situasjon basert på de konkrete møtene på det tidspunktet de var i kontakt med NAV.

Evalueringen inneholder også en *resultatorientert evalueringsform*. Et underliggende ønske i nær sagt all evalueringsforskning er å kunne si noe om hvordan ting fungerer bedre eller annerledes etter at en innsats ble innført. I en «ideell» evaluering er det derfor ofte ønskelig å kunne sammenligne situasjonen før og etter innføringen av et nytt tiltak. I dette tilfellet er det snakk om å evaluere en innsats som allerede var igangsatt da evalueringen startet, og som fremdeles rulles ut og videreføres i NAV. Forsterket ungdomsinnsats i NAV er ikke innført med et eksperimentelt design, dermed er ikke en ren effektevaluering mulig. Vi vil inkludere både kvalitative resultatmål og kvantitative resultatmål.

For den resultatorienterte evalueringen er utfordringen først og fremst å skille ut resultater som kan tilskrives innføringen av forsterket ungdomsinnsats fra andre forhold som kan ha påvirket resultatene i form av overgang til arbeid og utdanning. For eksempel vil et relativt godt arbeidsmarkedet og lav ledighet være konjunkturer som kan gi økt overgang til arbeid og redusert innstrømming av nye brukere til kontoret, uten at disse endringene kan tilskrives forsterket ungdomsinnsats. Resultatevalueringen vil så langt det er mulig, forsøke å skille disse forholdene. Samtidig må kvan-

tifiserbare resultater også tolkes i lys av det som avdekkes gjennom prosessevalueringen, som i større grad bidrar til refleksjon og læring fra de endringene som har blitt innført, gjennom en mer åpen og eksplorerende metodisk tilnærming.

Når det gjelder resultatevalueringen, er den derfor basert på både kvalitative resultatmål – hvorvidt det er satt i gang endringer i NAV sitt aktiveringsarbeid rettet mot unge, hvilke endringer som kan tyde på bedre kvalitet på aktiveringstjenestene til unge NAV-brukere, og hvilken måte NAV driver aktiveringsarbeid overfor unge på – og kvantitative resultatmål – mål på overgang til arbeid og aktivitet etter innføringen av innsatsen og mål på oppfølging av unge brukere.

2.2 Dokumentanalyse

For å få en oversikt over styringssignaler, retningslinjer og regler for innføring av forsterket ungdomsinnsats i NAV har vi gjennomført en dokumentanalyse. Dette er nærmere presentert i kapittel 3, der vi også beskriver selve ungdomsinnsatsen. En sentral del var å identifisere innholdet i styringssignalene og hvordan disse ble formidlet fra regjeringen og ned til det enkelte NAV-kontor. Vi har i denne evalueringen avgrenset oss til å se på dokumenter som var tilgjengelige i tiden før vi gjennomførte de kvalitative intervjuene i casestudien, slik at vi kunne undersøke hvordan disse hadde blitt oppfattet i NAV-kontoret før juni 2018. Dokumentene som ble gjennomgått, var statsbudsjettet (Prop. 1 S (2016-2017)), tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2017 og 2018 og mål og disponeringsbrev fra Arbeids- og tjenestedirektør i NAV til direktørene for NAV Fylke for 2017 og 2018.

2.3 Casestudier ved fem NAV-kontor

Det ble gjennomført kvalitative intervjuer ved fem ulike NAV-kontor av NAV-veiledere som følger opp unge brukere, og av NAV-leder eller avdelingsleder ved NAV-kontoret. Til sammen intervjuet vi 19 veiledere og tre NAV-ledere, totalt 22 NAV-ansatte. Det ble også gjennomført intervjuer med unge NAV-brukere ved fire av NAV-kontorene. Ved det femte NAV-kontoret lyktes vi ikke med å rekruttere unge informanter. Det var dette kontoret som hadde flest unge brukere med innvandrerbakgrunn. Innvandrerperspektivet er dermed ikke dekket i brukerdelen av denne evalueringen. Til sammen ble det gjennomført ni intervjuer med unge NAV-brukere. To av intervjuene med unge brukere ble gjennomført som telefonintervju. Alle intervjuene ble gjennomført i perioden juni–september 2018.

Det sentrale målet med forsterket ungdomsinnsats er å få flere unge i aktivitet, enten i arbeid eller utdanning. Hensikten var således å bruke intervjuene til å kartlegge NAV-kontorenes erfaringer med innføringen av forsterket ungdomsinnsats, herunder hvordan ungdomsarbeidet var organisert, hvilke tiltak NAV bruker rettet mot ungdomsgruppen, hva NAV-kontorene mener fungerer og ikke fungerer i oppfølgingen av unge brukere ved eget kontor, hvordan NAV-kontoret forholder seg til sentrale styringssignaler om ungdom i NAV, og hvordan veiledere samarbeider med de unge brukerne og andre aktører som arbeidsgivere, skole- og helsetjenester, kommunale tjenester og tiltaksarrangører. De unge brukerne ble på sin side spurt om hva slags oppfølging de hadde mottatt fra NAV, hvilke tjenester og oppfølging de var fornøye med, og hva slags andre tilbud de unge ønsket seg fra NAV.

Tabell 2.1 Oversikt over antall informanter i casestudien

NAV-kontor	1	2	3	4	5	Totalt antall intervjuer
NAV-leder	1	0	1	1	1	4
NAV-veileder	4	4	4	3	3	18
Ung bruker	1	0	2	2	4	9
Totalt	6	4	7	6	8	31

Rekruttering av informanter

Det ble i samarbeid med oppdragsgiver utarbeidet en liste over kriterier for hvilke typer NAV-kontor som skulle inngå i studien. Disse kriteriene var: Det skulle intervjues i Agder-regionen, fordi Agder var en landsdel som tidlig implementerte forsterket ungdomsinnsats i NAV. Videre skulle vi intervjuer ved ett NAV-kontor med en høy andel unge brukere med innvandrerbakgrunn, i tillegg skulle vi inkludere både store og små NAV-kontor. Videre skulle vi inkludere NAV-kontor som hadde henholdsvis lang og kort erfaring med å organisere arbeidet sitt i et ungdomsteam, og i tillegg skulle vi inkludere NAV-kontor som hadde utviklet og driftet egne tiltak for ungdom. Arbeids- og velferdsdirektoratet ga Fafo en liste over NAV-kontor som oppfylte disse kriteriene, og Fafo rekrutterte ut fra denne listen. De fem NAV-kontorene vi intervjuet ved, dekker til sammen disse ulike kjennetegnene.

Intervjuer med NAV-ansatte og unge brukere ble gjennomført i lokalene til det lokale NAV-kontoret, med unntak av to unge brukere som ble intervjuet over telefon. Vi kontaktet NAV-leder ved det lokale kontoret, som satte opp en liste over veiledere og ledere vi kunne intervjuer ved kontoret. De unge brukerne ble rekruttert ved at Fafo skrev et informasjonsbrev om undersøkelsen som NAV-veiledere ga videre til unge brukere. Unge brukere meldte seg deretter til NAV dersom de ønsket å bli rekruttert som informant. Ved det ene NAV-kontoret med høy andel innvandrere lyktes det ikke å rekruttere unge informanter på denne måten. Denne studien inkluderer derfor ikke unge NAV-brukere med innvandrerbakgrunn. Ved de andre NAV-kontorene rapporterte NAV-veilederen at det var enkelt å få unge til å frivillig stille til intervju. Ved det ene NAV-kontoret var det så mange unge brukere som ønsket å bli intervjuet, at to intervjuer ble gjennomført i etterkant.

2.4 Intervjuer ved NAV Arbeidslivssenter

Det er også gjennomført fem intervjuer med ansatte ved ett NAV Arbeidslivssenter. Disse er leder, mellomleder og ansatte ved arbeidslivssenteret. Vi stilte de samme spørsmålene til dem som til NAV-ansatte ved lokale kontor i casestudien.

2.5 Nettsurvey

For å undersøke om resultatene fra de kvalitative intervjuene ser ut til å ha allmenn gyldighet, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. Målgruppen for spørreundersøkelsen er veiledere som jobber med unge ved de 200 største NAV-kontorene i landet. Vi har ikke hatt tilgang til direkte kontaktopplysninger (e-postadresser) for veilederne. Derfor ble undersøkelsen sendt ut via lederne ved NAV-kontorene. Lederne ble bedt om å videreformidle undersøkelsen til inntil fire medarbeidere. Instruksen

var at de fortrinnsvis skulle sende undersøkelsen til medarbeidere som primært jobber med unge ledige, og det ble stilt krav om at veilederne i det minste måtte ha unge ledige i sin portefølje.

I undersøkelsen ble veilederne stilt spørsmål om hvordan de følger opp unge brukere, hvilke utfordringer de opplever i sitt daglige arbeid, hvilke prioriteringer de foretar, hvordan de opplever at samarbeidet med andre aktører fungerer, og hvordan de selv vurderer at satsingen på forsterket ungdomsinnsats fungerer. Se hele spørreskjemaet i vedlegg til denne rapporten. Flere av de samme spørsmålene ble stilt til den samme målgruppen i en spørreundersøkelse fra 2015, se Strand et al. (2015) som gir et sammenligningsgrunnlag.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i slutten av 2018. Totalt har 421 NAV-veiledere svart på undersøkelsen. Respondentene er fordelt over 156 kontor. Svarprosenten på kontornivå er altså like i underkant av 80 prosent. Hvis vi legger til grunn at alle lederne har videresendt undersøkelsen til fire veiledere, blir svarprosenten på individnivå 53 prosent. Det er imidlertid ikke sikkert at alle NAV-kontorene har fire aktuelle medarbeidere, og derfor er ikke den nøyaktige svarprosenten på individnivå kjent. I tillegg ser vi at det har kommet mer enn fire svar fra noen NAV-kontor. En mulig forklaring er at lederen har misforstått instruksjonen og sendt undersøkelsen til alle som jobber med unge ledige, men vi kan heller ikke utelukke at noen respondenter har svart flere ganger på undersøkelsen. Dette gjelder bare noen få kontor (syv), og vi har valgt å ta med alle observasjonene i analysen.

Alle landets fylker er representert i denne undersøkelsen. Tabell 2.2 viser hvordan respondentene fordeles over fylkene.

Tabell 2.2 Geografisk fordeling av respondenter, nettsurvey, fylke

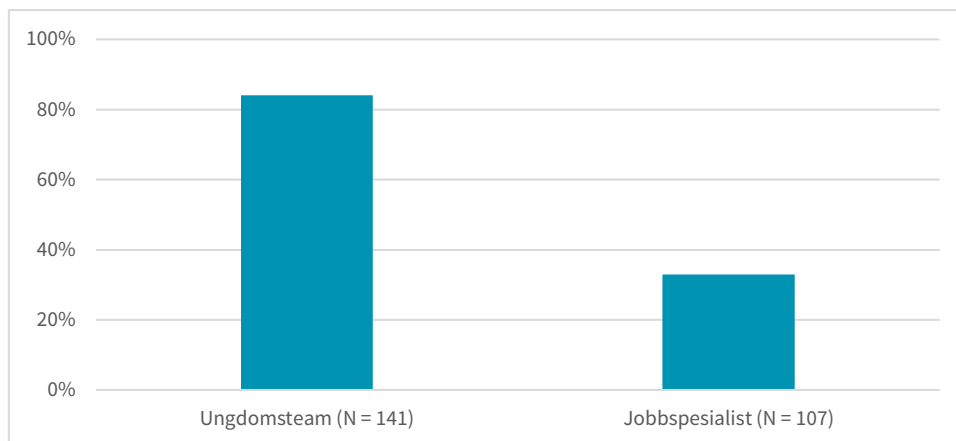
	N	%
Østfold	26	6
Akershus	39	9
Oslo	27	6
Hedmark	18	4
Oppland	17	4
Buskerud	19	5
Vestfold	16	4
Telemark	15	4
Aust-Agder	11	3
Vest-Agder	20	5
Rogaland	36	9
Hordaland	38	9
Sogn og Fjordane	17	4
Møre og Romsdal	31	7
Trøndelag	42	10
Nordland	23	5
Troms	15	4
Finnmark	11	3

I snitt har NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen, 55 ansatte, men her er det stor variasjon i spennet fra ti ansatte til over 200 ansatte.² Medianstørrelsen er 38 ansatte.

I undersøkelsen har vi spurt respondentene om NAV-kontorene de jobber ved, har eget ungdomsteam. Det er ikke alltid at respondentene fra samme kontor svarer likt på dette spørsmålet. Ved 15 av kontorene finnes det minst én respondent som har svart «ja» og én respondent som har svart «nei» på spørsmålet om ungdomsteam. For disse kontorene er altså statusen for ungdomsteam usikker. Derfor har vi valgt å ekskludere disse kontorene fra analysen av dette spørsmålet. Blant de øvrige 141 kontorene (der alle respondenten er samstemte) har 84 prosent oppgitt at de har eget ungdomsteam.

Videre har vi spurt om NAV-kontorene har egne jobbspesialister, som følger opp arbeidssøkere under 30 år.³ I analysen av dette spørsmålet har vi droppet 49 kontor fordi respondenter fra samme kontor har svart ulikt. Blant de gjenstående 107 kontorene har om lag ett av tre kontor (samstemt) oppgitt at de har egne jobbspesialister som følger opp unge brukere.

Figur 2.1 Andel kontor med ungdomsteam og egne jobbspesialister for unge brukere



Blant de kontorene som har avgitt samstemt svar både på spørsmålet om de har ungdomsteam, og spørsmålet om de har egne jobbspesialister for unge brukere (totalt 96), svarer 28 kontor «ja» på *begge* spørsmålene. I alt 33 prosent av kontorene oppgir at de har egne jobbspesialister for unge brukere. 48 kontor oppgir at de *kun* har ungdomsteam, og fire kontor oppgir at de *kun* har egne jobbspesialister. Det betyr at 17 kontor *verken* har ungdomsteam eller egne jobbspesialister som følger opp unge brukere.

Det ble ikke spesifisert i nettsurveyen at jobbspesialister skulle følge Supported Employment (SE) metodikken. I case-studien ble imidlertid betegnelsen «jobbspesialist» brukt synonymt med «Supported Employment» som metodikk av samtlige av de NAV-ansatte vi intervjuet. I case-studien (se ovenfor) hadde fire av kontorene ansatt egne jobbspesialister som jobbet etter SE metodikken og som samarbeidet med ungdomsteamet. Det femte NAV kontoret planla å gjøre det samme.

² Det er ikke alltid at respondentene fra samme kontor oppgir det nøyaktig samme antallet. I utregningen har vi lagt gjennomsnittet for det enkelte NAV-kontoret til grunn.

³ Informasjon om bruken av jobbspesialister er basert på følgende spørsmål: «Har ditt NAV-kontor egne jobbspesialister som følger opp arbeidssøkere under 30 år?» Se også vedlegg for resten av nettsurveyundersøkelsen.

2.6 Registerdata

For å undersøke omfanget og eventuelle endringer i overgang til arbeid og utdanning har vi analysert registerdata trukket fra saksbehandlingssystemet til Arbeids- og velferdsdirektoratet (ARENA) for alle brukere under 30 år. Fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har vi videre fått koblet på data fra A-ordningen (om sysselsetting) og fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB, om fullført og pågående utdanning). I tillegg til data om kjønn og alder inneholder data også informasjon om blant annet hvilke NAV-kontor brukeren har vært hos, innsatsgruppe og diagnosegrupper for AAP-mottakerne. Alle datakildene benyttes til produksjon av offisiell statistikk, og er således av god kvalitet. Analysene basert på registerdata inneholder alle brukere (under 30 år da de kom til NAV) som var innom NAV i perioden januar 2016 til og med desember 2018, med status for hver måned i perioden. Samlet dekker datasettet fra NAV drøyt 250 000 personer fordelt over fire millioner observasjoner.

2.7 Referansegruppemøter og workshop

Vi har gjennomført to referansegruppemøte og en workshop. På workshopen deltok NAV-ansatte fra ulike deler av NAV: to ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, to ledere fra NAV-kontor, to veiledere som jobber med å følge opp unge brukere. I tillegg deltok to unge brukerrepresentanter fra Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken. Workshopen ble ledet av to Fafo-forskere, Anne Hege Strand og Arne Backer Grønningsæter og ble gjennomført i november 2018. Utgangspunktet for workshopen var i all hovedsak basert på forskernes tolkninger av noen hovedfunn fra case-studien. Forskerne presenterte fire ulike temaer. Disse var: virkemidler i forsterket ungdomsinnsats; Forvaltningspraksis: organisering og implementering; Kompetanse og profesjon; og Brukererfaringer og brukermedvirkning. Hovedfunn fra disse temaene ble kort presentert i plenum, deretter diskuterte deltagerne i grupper funnene og ga tilbakemeldinger i plenum. Hovedpunkter fra diskusjonen ble notert av forskerne. Workshopen ble avsluttet med en samlet plenumsdiskusjon om hva deltagerne mente skulle til for at NAV skal nå målet om flere unge i arbeid og aktivitet, og hvordan prosessen som ble igangsatt gjennom innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV kunne benyttes best mulig til å nå målet om flere unge i arbeid og aktivitet. Det var stort samsvar mellom forskernes tolkninger av funnene fra case-studien og tilbakemeldinger fra deltagerne i workshopen.

2.8 Avgrensninger og presiseringer

Samtidig med innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV ble det innført endringer i aktivitetsplikten for sosialhjelp, og det ble innført endringer i lengden på utbetalinger av arbeidsavklaringspenger. Dette er ikke en evaluering av inntektssikringsordningene i NAV, men siden disse endringene sammenfaller i tid med innføringen av forsterket ungdomsinnsats, blir det vanskelig å skulle skille dem ut fra evalueringen. De ansatte i NAV og NAV-lederne var også opptatt av å se forsterket ungdomsinnsats i lys av endringen i sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. De unge brukerne ser inntektssikring og oppfølging i sammenheng i sitt møte med NAV. Derfor kommer vi også inn på både oppfølging og inntektssikringsordningene i denne evalueringen.

For NAV omfatter en viktig del av arbeidet med å få unge i aktivitet samarbeid med en rekke ulike aktører. Dette inkluderer lokale arbeidsgivere, men også andre etater, som helsesektoren, skoleetaten og andre sosiale og kommunale tjenester. I tillegg

samarbeider NAV-kontorene med ulike tiltaksarrangører. Disse aktørene er ikke inkludert i denne evalueringen, og evalueringen innehar således ikke et arbeidsgiverperspektiv og heller ikke et tverretatlig samarbeidsperspektiv ut over det NAV-ansatte selv rapporterer om disse samarbeidene.

Det foregår et nær sagt kontinuerlig arbeid i NAV med å innrette seg etter endrede politiske føringer rettet mot etaten. Som en del av Jeløya-plattformen fra januar 2018 innfører regjeringen Solberg I «inkluderingsdugnaden». Denne har tre mål: å gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer utenfor arbeidslivet, å styrke arbeids tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser og/eller rusproblemer, og å styrke mulighetene for opplæring til arbeidssøkere med lave kvalifikasjoner.⁴ Inkluderingsdugnaden er ikke en del av denne evalueringen, men siden den ble innført samtidig som forsterket ungdomsinnsats innføres i de ulike NAV-kontorene, så ligger inkluderingsdugnaden som et underliggende premiss for innsatsen og for evalueringen.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnadens-tre-innsatsomrader/id2613186/>

3 Policykontekst

I dette kapitlet vil vi foreta en kort gjennomgang av de politiske signalene som ble gitt i forbindelse med innføringen av ungdomsinnsatsen, og hvordan disse har blitt uttrykt og kommunisert gjennom sentrale styringsdokumenter. Vi vil først og fremst se på statsbudsjettet for 2017 og 2018 (Prop. 1 S (2016-2017); Prop. 1 S (2017-2018)) som legger de politiske rammene for innsatsen. Men vi vil også se på tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2017 og 2018 og mål- og disponeringsbrev som går fra tjenestedirektør i Arbeids- og velferdsetaten til fylkeskontorene i NAV for årene 2017 og 2018, som utgjør den byråkratiske videreformidlingen av vedtatt politikk.

Når vi i de senere kapitlene i denne evalueringsrapporten skal se på hvordan de ulike styringssignalene oppfattes, tolkes og omsettes i praksis ved de ulike NAV-kontorene, er det nødvendig å først tydeliggjøre hvilke endringer i politikk som ligger til grunn for forsterket ungdomsinnsats. En tydeliggjøring av de politiske vedtakene og hvordan disse videreformidles, gir også en innføring av hva forsterket ungdomsinnsats i NAV er, og hvem som er i målgruppen for innsatsen.

Mot slutten av kapitlet viser vi også til noen av de reaksjonene vi fikk fra ansatte og ledere ved NAV-kontorene i form av tilbakemeldinger om forhold flere mente burde vært inkludert i innsatsen. Dette kan tolkes som hva de NAV-ansatte oppfatter som svakheter ved ordningen, og kan også være forhold som kan peke mot en videreutvikling av innsatsen.

3.1 Innføring av forsterket ungdomsinnsats i NAV

I 2017 la regjeringen Solberg I ned de tidligere ungdomsgarantiene i NAV og erstattet disse med en ny og forsterket ungdomsinnsats. Ungdomsgarantiene hadde gitt prioritert oppfølging til enkelte grupper av unge arbeidssøkere⁵, men NAV-veilederne hadde liten kjennskap til garantiordningen og la ikke stor vekt på dem i sin oppfølging av unge brukere (Strand et al. 2015).

I statsbudsjettet for 2017 står det om forsterket ungdomsinnsats i NAV:

«En ny ungdomsinnsats skal fra 2017 gi et styrket arbeidsrettet tilbud til arbeidssøkere under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Den nye ungdomsinnsatsen skal forhindre at unge blir gående passive, motivere til jobbsøking, gi økt jobbsøkerkompetanse og raskt få ledige unge over i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Satsingen iverksettes først på Sør- og Vestlandet. Hovedinnsatsen vil være en planlagt og individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten supplert med bruk av ulike former for opplærings tiltak» (Prop 1 S (2016-2017:71).

⁵ NAV hadde tidligere tre ungdomsgarantiordninger. Alle under 20 år uten arbeid eller skoleplass skulle ha tilbud om arbeidsrettet tiltak, unge mellom 20 og 24 år som hadde behov for situasjonsbestemt innsats, skulle ha en aktivitetsplan innen en måned, og 90 prosent av alle under 30 år med nedsatt arbeidsevne skulle ha en aktivitetsplan.

Forsterket ungdomsinnsats gjennom styringssignaler

Innledningsvis i denne evalueringen har vi valgt å se på sentrale, skriftlige kilder som kommuniserer innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Vi har startet på toppen av styringspyramiden med statsbudsjettene, hvor regjeringen legger sine føringer for innsatsen, og fulgt styringssignalene til underliggende forvaltningsnivåer: først til Arbeids- og sosialdepartementet i form av tildelingsbrevene og videre til Arbeids- og velferdsdirektoratet som sender ut et eget mål- og disponeringsbrev til alle fylkeskontor og regioner i NAV. I evalueringen har vi sett på det som står om forsterket ungdomsinnsats i NAV i følgende skriftlige kilder:

- Statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016-2017)) Arbeids- og sosialdepartementet
- Statsbudsjettet for 2018 (Prop. 1 S (2017-2018)) Arbeids- og sosialdepartementet
- Tildelingsbrev for 2017 (Arbeids- og sosialdepartementet)
- Tildelingsbrev for 2018 (Arbeids- og sosialdepartementet)
- Mål- og disponeringsbrev 2017 til fylkes-/regionkontor i NAV (arbeids- og tjenstedirektør i NAV)
- Mål- og disponeringsbrev 2018 til fylkes-/regionkontor i NAV (arbeids- og tjenstedirektør i NAV)

I alle styringspyramider foregår det også mye uformell kommunikasjon mellom ulike forvaltningsnivåer i form av møter, e-poster, samtaler, seminarer, samlinger og andre former for kommunikasjon hvor styringssignaler kan ha vært drøftet og presisert. Denne formen for muntlige og mer uformelle kilder om forsterket ungdomsinnsats er ikke inkludert i denne evalueringen.

I tildelingsbrevene som går fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, gjentas i hovedsak de samme styringssignalene som i statsbudsjettet for 2017, med unntak av at det presiseres at det vil være krav om at Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer innsatsen i form av hvor mange som tilhører målgruppen av unge brukere, hvor mange som mottar oppfølging- og arbeidsmarkedstiltak, samt overgang til arbeid blant unge under 30 år.

I mål og disponeringsbrevet for 2017 presiseres det at unge skal prioriteres ved oppfølging og tildeling av arbeidsrettede tiltak, og at det er særlig viktig å tilby kompetansehevende tiltak som AMO og toårige opplæringstiltak. Videre står det at ungdomsteam og ungdomskontakter i NAV-kontorene skal styrkes, og at forsterket ungdomsinnsats skal samordnes med annet ungdomsarbeid i kontorene, som jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne, aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år og eventuelle forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Det understrekes også at inkluderingsarbeidet med unge skal omfatte NAV Arbeidslivssenter. Hensikten med samarbeidet med NAV Arbeidslivssenter er å styrke inkluderingskompetansen om unge både i NAV og hos arbeidsgivere. Videre presiseres det i mål- og disponeringsbrevet for 2018 at det må utvikles et godt samarbeid med andre tjenesteytere både i og utenfor NAV. Det blir også presisert at personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år i tillegg til unge ledige er målgruppen for ungdomsinnsatsen (mål- og disponeringsbrev 2018). Unge med nedsatt arbeidsevne mottar i hovedsak arbeidsavklaringspenger som er en helsereelatert ytelse. Det lanseres som et eget mål fra regjeringen for 2018 at antallet personer som mottar helsereleterte ytelser, skal

ned (Prop. 1 S (2017-2018)), og at det skal satses på et bedre samarbeid mellom etater som jobber med helse og med arbeid.

Det står også at realiseringen av forsterket ungdomsinnsats i hovedsak skal løses gjennom de ressursene etaten allerede disponerer.

Omtrent samtidig med at forsterket ungdomsinnsats innføres, gjøres det endringer i de to viktigste inntektssikringsordningene for unge: sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Fra 1. januar 2017 innføres aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottakere under 30 år, dette skjer altså samtidig med innføringen av ungdomsinnsatsen. Året etter, fra 1. januar 2018, endres regelverket for arbeidsavklaringspenger, slik at maksimal stønadperiode reduseres fra fire til tre år.⁶ Som presisert i mål- og disponeringsbrevet fra 2017 skal NAV-kontorene se alt ungdomsarbeidet i sammenheng, inkludert aktivitetsplikten for mottakere av sosialhjelp og jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne, hvor en del av målgruppen vil motta arbeidsavklaringspenger. Inntektssikringsordningene blir dermed også, indirekte, en del av forsterket ungdomsinnsats.

3.2 Hva er forsterket ungdomsinnsats i NAV?

I aktiveringsarbeidet rettet mot arbeidsledige har unge lenge vært en prioritert gruppe, det er derfor ikke nytt at NAV skal satse på unge. Samtidig er forsterket ungdomsinnsats ment å skulle tilføre noe nytt i Arbeids- og velferdsetaten. Vi gjør i dette avsnittet rede for hvordan vi mener at de politiske signalene som kom i forbindelse med forsterket ungdomsinnsats, både kan sees på som en videreføring av eksisterende aktiveringspolitikk, og som en innføring av noen nye elementer.

Slik vi tolker det, gir statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016-2017)) seks overordnede styringssignaler til Arbeids- og velferdsetaten om hva regjeringen Solberg I mener forsterket ungdomsinnsats skal være.

- 1 Det slås fast at aktiveringsarbeidet rettet mot unge skal styrkes, og at unge skal prioriteres foran andre NAV-brukere.
- 2 Det står at aktiveringen skal ha preg av å være individuelt tilpasset og gi motivasjon for jobb og jobbsøkerkompetanse.
- 3 Begrepet «unge» blir gitt en klar aldersavgrensning, alle under 30 år.
- 4 Det innføres en tidsfrist på åtte uker for å tilby unge en arbeidsrettet oppfølging.
- 5 Det understrekes at arbeidslinja er underliggende for hele ungdomsinnsatsen, målet er å få flere unge i arbeid eller annen aktivitet.
- 6 Det pekes på at aktiveringsarbeidet kan omfatte ulike opplæringstiltak. Dette impliserer at utdanning kan inngå som en del av aktiveringsstrategien rettet mot unge.

Flere av disse elementene er å betrakte som videreføring av politikk som allerede var virksom før innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Individuell oppfølging har lenge vært et sentralt element i aktiveringspolitikken. Eksempler på hvor NAV allerede i utstrakt grad har vektlagt individuell oppfølging, er kvalifiseringsprogrammet (innført i 2007), innføringen av arbeidsavklaringspenger (i 2010) og tettere oppfølging av sykemeldte. Ikke minst er individuell oppfølging en viktig del av innføringen

⁶ I tillegg til innstramningen fra maksimalt fire til tre år med utbetaling gjøres det andre endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. De viktigste er: at det tydeliggjøres at arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse, at mottakere forplikter seg til å delta i medisinsk behandling eller arbeidsrettede aktiviteter, at kravet om mobilitet økes, og at Arbeids- og velferdsetaten forplikter seg til å følge opp mottakere tettere enn før.

av retten til arbeidsevne vurderinger og innføringen av ordningene med innsatskategorier (14a-vedtak) (vedtatt fra 2008). En mulig konsekvens av sterkere betoning av individuell oppfølging er at det åpner opp for større skjønnsutøvelse blant de NAV-ansatte, som igjen kan åpne for ulik implementering av innsatsen. Samtidig gir individuell oppfølging en mulighet for å se den enkelte sin situasjon og tilpasse oppfølgingen til den enkelte. Et viktig spørsmål i den videre prosessevalueringen er i hvilken grad NAV-kontorene mener det er mulig å gi individuell oppfølging innenfor rammebetingelsene ved kontoret, og i hvilken grad de unge brukerne oppfatter at de har fått en slik individuelt tilpasset tjeneste fra NAV.

Et annet styringssignal er at innsatsen rettet mot unge skal styrkes. Mål- og disponeringsbrevne gir en utdyping av hva denne styrkingen skal bestå i. Dels handler dette om organiseringen av ungdomsarbeidet ved for eksempel bruk av ungdomsteam og ungdomskontakter og gjennom bedre samarbeid internt og med andre etater, og dels handler det om å prioritere å gi unge tiltak. Slik vi tolker dette, må disse styringssignalene sies å være videreføring av eksisterende politikk. Allerede i 2014, da Fafo gjennomførte en undersøkelse om NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere, hadde over 80 prosent av kontorene en form for ungdomsspesialisering i organiseringen av oppfølgingsarbeidet (Strand et al. 2015:48). I tillegg viste den samme rapporten at det var et utstrakt samarbeid med andre etater, særlig med lokale arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, oppfølgingstjenesten, helsetjenester og skole/PPT (Strand et al. 2015:60).

En annen form for styrking av innsatsen rettet mot unge kan bestå i at unge prioriteres framfor andre NAV-brukere. De tidligere ungdomsgarantiene ga visse rettigheter til noen enkeltgrupper av unge. I forsterket ungdomsinnsats gjøres det ikke lenger en differensiering av de unge, nå er alle ledige under 30 år prioritert likt. Vi mener at det at ungdomsinnsatsen så klart rettes mot alle under 30 år, må anees som en utvidelse av målgruppen unge og dermed også delvis som et nytt element i aktiveringsarbeidet. Hvordan dette oppfattes av NAV-kontorene lokalt, blir undersøkt videre i evalueringen.

Et annet nytt element er innføringen av en frist på åtte uker for å gi unge arbeidsrettet oppfølging. Det er ikke klart definert hva det å gi arbeidsrettet oppfølging skal innebære. Vi vil undersøke hvordan denne tidsfristen oppfattes av NAV-veiledere og lokale NAV-ledere.

Når det gjelder målet for satsingen, er dette sterkt knyttet opp til arbeidslinja hvor målet er å få flere unge i arbeid og aktivitet. Arbeidslinja har vært dominerende for norsk politikk siden 1930-tallet, men har de siste 20 årene i økende grad rettet seg mot alle grupper i samfunnet, inkludert de som står lengst fra arbeidslivet (Terum & Hatland 2014; Andersen et al. 2017). Arbeidslinja er dermed en videreføring. En operasjonalisering av arbeidslinja er at unge skal prioriteres ved tildelingen av arbeidsmarkedstiltak.⁷ Bruk av arbeidsmarkedstiltak er også helt klart videreføring av eksisterende politikk. Det nye er at det eksplisitt sies at unge skal prioriteres til slike tiltak. I 2016 kom det et nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene hvor det ble innført en del regelendringer som blir særlig relevante for unge ledige. En viktig endring var innføringen av tiltaket «arbeidstrening i ordinært arbeidsliv» som erstatter den tidligere ordningen med praksisplasser. Det nye tiltaket skal gi bedre oppfølging både av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver og være mer målrettet med tanke på å gi erfaringer som vil gi tiltaksdeltakeren varig tilknytning til arbeidslivet (Prop. 1 S (2016-

⁷ Andre prioriterte grupper for arbeidsmarkedstiltak skal være innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har blitt ledige som følge av nedgangen i oljeindustrien på Sør- og Vestlandet.

2017):108–109).⁸ Tiltaksbruk og bruk av ulike virkemidler for å nå målet om flere unge i arbeid, utdanning og aktivitet vil være tema for den kvalitative prosessevalueringen i neste del av rapporten.

Arbeidsmarkedstiltakene skal kunne sees på som en del av en kompetanseheving som skal øke sjansene for unge til å komme ut i jobb. I tillegg skal det kunne gis opplæringstiltak (Prop. 1 S (2016-2017):71). Opplæringstiltak kan sees som et nyere styringssignal fra politikerne. Det er en generell enighet om at unge med lave kvalifikasjoner har vanskelig for å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er derfor i mange sammenhenger å anse som en bedre strategi å styrke unge sine formelle kvalifikasjoner gjennom utdanningsløp, før unge eventuelt får prøve seg i yrkeslivet for eksempel gjennom en arbeidspraksis. Dette kan skje gjennom å støtte opp under utdanning og tilby utdanningstiltak. Det er utdanningsmyndighetene som har ansvar for utdanning, og ikke NAV, så det vil alltid være en avveining i hvilken grad kvalifisering for arbeid skal skje gjennom utdanningstilbud til forskjell fra arbeidsrettede tiltak. Det har lenge vært gitt styringssignaler til Arbeids- og velferdsetaten om at de skal samarbeide med utdanningsetaten for å få flere unge til å fullføre videregående opplæring. Et eksempel kan være samarbeid om å tilby «pakkeforløp» hvor NAV tilbyr arbeidspraksis i påvente av skolestart i august for unge som dropper ut av videregående, men som vil prøve seg igjen. Styringssignalene for forsterket ungdomsinnsats kan tolkes dithen at NAV tillegges et ytterligere ansvar for å hjelpe unge til å fullføre utdanning, videreutvikle samarbeidet med utdanningssektoren og generelt motivere og støtte unge til å fullføre utdanningsløp. Helt konkret trekkes det fram at det toårige opplæringstiltaket som ble opprettet fra 1. januar 2016 bør trappes opp i forbindelse med innføringen av ungdomsinnsatsen (Prop. 1 S (2016-2017):17). Dette er et tiltak som skal gi toårig yrkesrettet kompetanseheving til unge med svake formelle kvalifikasjoner som ikke har rett til videregående opplæring.⁹ Det kan tolkes som at NAV gis en mer aktiv og direkte rolle i utdanningsbaserte kvalifiseringstiltak. Toårige yrkesrettede opplæringstiltak er et nytt tiltak, og det gjenstår å se hva slags form for engasjement NAV har i disse tiltakene, som skal utformes lokalt. I tillegg videreføres forsøkene med NAV-veiledere i videregående skole. Til sammen vitner dette om styringssignaler som går mot en oppmykning av skillet mellom arbeidsrettet trening og utdanning, og hvor NAV også skal være en mer aktiv bidragsyter til «utdanningslinja». Hvordan styringssignalet om utdanning tolkes av NAV-veilederne, vil gjøres rede for senere i evalueringen.

Ungdomsinnsatsen til NAV inkluderer også bruken av arbeidsmarkedsoplæring. Det skal utvikles et bedre og tettere samarbeid med lokalt næringsliv. Igjen er ikke dette et nytt styringssignal rettet mot Arbeids- og velferdsetaten. Det understrekes

⁸ Sentrale endringer i nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltak innført 1. januar 2016 er: mulighet for høyere lønnsrefusjon for personer med nedsatt arbeidsevne og utvidelse av mulighet for midlertidig ansettelse i tiltaksperioden. Dette skal føre til en økt bruk av lønnstilskudd; Etablering av varig lønnstilskuddsordning. Den nye ordningen erstatter TULT (tidsubestemt lønnstilskudd); Innføring av tiltaket arbeidstrening i ordinært arbeidsliv, til erstatning for arbeidspraksisordningen. Tiltaket skal være mer målrettet og ha bedre oppfølging av både tiltaksdeltaker og arbeidsgiver. Tiltaket skal også være tidsbegrenset for å bedre effektiviteten; Det innføres et nytt inkluderingstilskudd for arbeidssøkere, til erstatning for tre tidligere tilretteleggingsordninger; Nytt toårig yrkesrettet opplæringstiltak; Nytt arbeidsforberedende tiltak i skjermet arbeidsmiljø, til erstatning for de tidligere ordningene KIA (kvalifisering i arbeidsmarkedetsbedrift) og APS (arbeidspraksis i skjermet virksomhet); Mulighet for permisjon i seks måneder for personer i tiltaket VTA (varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet) for deltakere som ønsker å hospitere i ordinære virksomheter.

⁹ Fra 1. juli 2019 ble det toårige opplæringstiltaket erstattet med et nytt opplæringstiltak. Dette nye tiltaket ble innført etter datainnsamlingen for denne rapporten og er således ikke en del av denne evalueringen.

at NAV må utvikle et bedre samarbeid med lokale arbeidsgivere for å skape muligheter i arbeidslivet for unge. Det nevnes også at samarbeid med bemanningsbransjen er viktig, særlig for å hjelpe unge som søker jobb på egen hånd. I tillegg trekkes det fram i mål- og disponeringsbrevet (2016-17) at et samarbeid med NAV Arbeidslivssenter skal ansees som del av ungdomsinnsatsen, hvor målet skal være å styrke NAV-kontorene sin kompetanse om lokale arbeidsgivere. Samarbeid med lokale arbeidsgivere og styrking av arbeidslivskompetansen, kalt markedsarbeidet i NAV, er også tema for den kvalitative prosessevalueringen.

Utviklingen av et tettere samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndigheter illustrerer at ungdomsinnsatsen også tilhører det generelle styringssignalet om bedre samordning mellom ulike offentlige tjenester. Samarbeid på tvers av tjenester i kommunal sektor, men også på direktorats- og departementsnivå, framheves som en del av løsningen for å få unge ledige i arbeid. Samordningstanken henger også sammen med pågående politikkkutforming på tilstøtende områder. Helt eksplisitt vises det til det pågående 0–24-samarbeidet (2015–2020), hvor fem ulike departementer, inkludert Arbeids- og sosialdepartementet, skal samarbeide om å finne tiltak for å bedre oppfølgingen av utsatte barn og unge i alderen 0–24 år og dermed hindre frafall fra videregående skole. Offentlige tjenester er organisert i «siloeer» hvor ansvarsområder er knyttet til et bestemt departement med underliggende direktorater og tjenesteytere. Samordning er tenkt å bryte med denne organiseringen.

Innsatsen skal i første rekke gjennomføres innenfor eksisterende bevilgningsrammer. På statsbudsjettet for 2017 ble det satt av 30 millioner kroner ekstra til innsatsen, som i første rekke gikk til Sør- og Vestlandet, mens det i statsbudsjettet for 2018 ble bevilget 70 millioner kroner (Prop. 1 S (2017-2018)), som blant annet har blitt brukt til ansettelse av jobbspesialister for ungdom. I tillegg har innsatsen blitt realisert gjennom omprioritering av ressurser ved de lokale NAV-kontorene.

3.3 Styring av aktiveringspolitikken

Parallelt med innføringen av forsterket ungdomsinnsats jobber NAV-kontorene med implementeringen av et større reformarbeid med signaler om hvordan etaten skal styres (Meld. St. 33 (2015-2016)). En viktig delstrategi i dette arbeidet er å tillegge NAV-kontorene og NAV-leder en større grad av autonomi. Dette styringssignalet er også en del av forsterket ungdomsinnsats i den forstand at de politiske vedtakene legger føringer i form av at det skal satses på unge i aktiveringsarbeidet, men med få konkrete signaler om hvordan satsingen skal implementeres lokalt, og eventuelt hva som skal prioriteres ned eller bort hvis unge skal prioriteres opp.

Lokal autonomi for NAV-kontorene kan sies å representere en desentralisering av myndighet. En slik form for styring av aktiveringspolitikken kan ansees som en videreføring av tidligere styringsformer. I forskningslitteraturen har dette vært omtalt som samstyring, hvor organisasjoner og lavere myndighetsnivå tildeles et større ansvar for å styre seg selv, og hvor myndighetene forventer at organisasjoner og lokale etater skal samarbeide om å implementere politikken lokalt, gitt visse rammer. Samtidig styres de lokale NAV-kontorene etter en mål- og resultatmodell, hvor målene bestemmes sentralt. Innføringen av en konkret tidsfrist på åtte uker til å gjennomføre individuell oppfølging av unge brukere er ett slikt viktig resultatmål i innsatsen, som indikerer rask oppfølging av nye brukere. Det andre viktige resultatmålet er selvsagt overgang til aktivitet for brukerne. Det er ikke spesifisert et konkret tallfestet resultatmål i form av overgang til aktivitet i innsatsen annet enn at den skal øke.

Innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV kan sees i lys av eksisterende føringene i etaten hvor prinsippet om lokal autonomi gjelder. Det betyr at de sentrale føringene – at unge skal prioriteres, og at individuell oppfølging av unge ledige skal gis innen åtte uker – vil være gjeldende for alle NAV-kontor. Ut over dette vil det i stor grad være opp til det enkelte NAV-kontor hvordan oppdraget løses lokalt. Nedfor skal vi se litt nærmere på hvordan ungdomsinnsatsen implementeres lokalt med utgangspunkt i de kvalitative intervjuene med NAV-ansatte og svar fra nettsurveyen, og se på hvorvidt det finnes stor lokal variasjon i implementeringsarbeidet.

3.4 Grensene for ungdomsinnsatsen

En måte å tydeliggjøre hva forsterket ungdomsinnsats er, på, er å understreke hva ordningen ikke er. Ovenfor har vi sett på den vedtatte politikken fram til 2018 knyttet til forsterket ungdomsinnsats. Samtidig er det alltid mulig tenke seg at ungdomsinnsatsen utvides, og at andre forhold inkluderes. Vi fikk gjennom intervjuene med NAV-ansatte også flere tilbakemeldinger på forhold de savnet i oppfølgingen av unge. Ved å tydeliggjøre noen utfordringer innsatsen ikke er ment å løse, er det også mulig å bedre forstå begrensningene i ordningen og å peke på forhold som kan vurderes for videre politikktutforming av aktiveringsarbeidet rettet mot unge.

Det er klart at arbeidslinja ligger til grunn for innsatsen. Samtidig har enkelte unge en lang vei å gå før de kan klare å realisere målet om arbeid. I innsatsen ligger det ingen signaler som tydeliggjør hva som kan være meningsfulle delmål på veien mot arbeid og aktivitet for unge ledige. Mer kvalitative uttrykk for at en ungdom nærmer seg arbeid og aktivitet, er ikke konkretisert i innsatsen, som delmål i form av bedre livskvalitet, mindre rus, større grad av selvstendighet og bedre psykisk og/eller fysisk helse. Det er heller ikke klart ut fra de politiske formuleringene av ungdomsinnsatsen i hvilken grad delvis realisering av målet om arbeid inngår som en del av innsatsen, for eksempel delmål om kombinasjoner av arbeid og trygd for unge som står langt fra arbeidslivet.

I den vedtatte politikken om forsterket ungdomsinnsats er det også lite å finne om brukermedvirkning og hvordan unges erfaringer med aktiveringsarbeidet skal tas med videre i politikktutforming. Unges stemme i form av brukermedvirkning i innovasjon og tjenesteutvikling på arbeidsaktivering inngår ikke som en del av den vedtatte politikken på området. Mot slutten av 2018, etter at intervjuene for denne evalueringen hadde blitt gjennomført, ble det lagt fram en ny strategi for brukermedvirkning i NAV.¹⁰ Hvordan brukermedvirkning gjennomføres i forbindelse med aktivering av unge, bør være et område for videre forskning.

Forsterket ungdomsinnsats retter seg mot unge som henvender seg til et NAV-kontor med behov for hjelp eller støtte til å komme i arbeid, eller som trenger en avklaring for arbeid. Det vil si at alle unge som er inaktive, men ikke er registrert hos NAV, faller utenfor målgruppen for innsatsen, til tross for at de er inaktive.

Et mål som viser andelen unge som ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet er NEET, altså et statistisk mål på andelen unge, inaktive i et land. Det er vanlig å skille mellom to undergrupper av NEET: en aktiv og en inaktiv. Den aktive er unge som er registrert som arbeidssøkere. Denne gruppen fanger NAV opp. Den andre gruppen, de inaktive NEET, er ikke registrert som ledige hos NAV, de er heller ikke registrert i utdanning eller annen aktivitet. I Norge kan man ved hjelp av registerdata lage gode oversikter over både andelen aktive og inaktive NEET. Gruppen av inaktive

¹⁰ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/strategi-for-brukermedvirkning-i-nav>

NEET er interessant i den forstand at de sier noe om andelen unge som *potensielt* kunne vært registrert som ledige hos NAV. Det er viktig å understreke at det ikke er ulovlig å ikke å være i aktivitet og at en del av de unge som registreres som inaktive NEET vil være unge som har et hvileår, er hjemme med barn eller har andre årsaker til at de midlertidig står utenfor arbeidsmarkedet. Det trenger derfor ikke uten videre å være knyttet en sosialpolitisk bekymring til alle unge inaktive NEET. De ungdommene som blir stående lenge som inaktive NEET, for eksempel over ett år, bør det derimot knyttes større bekymring til da dette kan indikere en gruppe unge som i ferd med å bli stående mer permanent utenfor arbeid og utdanning.

I en studie publisert av OECD finner man at andelen NEET i Norge i aldersgruppen 15 til 29 år i 2016, altså rett før innføringen av forsterket ungdomsinnsats, var ni prosent. Dette utgjør 86 000 unge personer. Av disse er var 2/3, eller nesten 70 prosent, i gruppen inaktive NEET (OECD 2018:27). Det vil si de er ikke i arbeid eller utdanning, men heller ikke i kontakt med NAV. En studie fra SSB viste at andelen NEET i aldersgruppen 15 til 29 år varierte mellom ni og tolv prosent i årene 2008 til 2017. Denne studien finner at andelen med ukjent status (inaktive NEET) var på 58 prosent i 2017 (Fedoryshyn 2019).

En annen studie basert på registerdata noe tilbake i tid viser at andelen NEET i alderen 18 til 30 år varierte mellom 12 og 17 prosent i perioden 2000 til 2010, mens andelen inaktive var på mellom 4,5 og 6 prosent, det vil si en andel inaktive på omlag 40 prosent (Grødem, Nielsen & Strand 2014:52). En annen undersøkelse av NEET gruppen basert på arbeidskraftsundersøkelsen, altså en utvalgsundersøkelse, viste at andelen NEET var sju prosent i 2014 for aldersgruppen 15 til 29 år. Av de som var definert som NEET svarte 60 prosent at de så på seg selv som arbeidsledige (aktive NEET), mens 40 prosent svarte at de enten var arbeidsuføre eller hjemmearbeidende (Bø & Vigran 2015). Estimaten over andelen NEET varierer noe over tid. De nyeste tallene tyder på en andel NEET på om et sted mellom ni og ti prosent. Estimaten over andelen inaktive NEET varierer en god del mellom ulike studier noe som nok skyldes at studiene er gjennomført i ulike år, med noe ulike definisjoner av NEET populasjonen og med utgangspunkt i både registerdata og surveydata. De ulike undersøkelsene finner at andelen inaktive NEET ligger mellom 40 og 70 prosent av alle NEET. Det vil grovt sett si at for hver aktive NEET som registreres hos NAV så finnes det en inaktiv ung ledig som ikke er registrert hos NAV.

Forsterket ungdomsinnsats er ikke rettet mot inaktive unge som ikke selv oppsøker hjelp. NAV har ikke i oppdrag å drive oppsøkende virksomhet rettet mot unge som ikke er i aktivitet. Samtidig viser statistikken over NEET at det er en betydelig andel unge som ikke fanges opp av NAV. En del av denne inaktive NEET-gruppen vil «dukke opp» hos NAV etter noe tid. Dette vil kunne påvirke resultatene av innsatsen, da mange unge kan ha vært inaktive lenge før de oppsøker NAV, og de kan ha hatt en økning i sine problemer og fått større vanskeligheter med å komme seg ut i arbeidslivet. At enkelte unge har vært inaktive i lengre perioder, ofte flere år, før de kontakter NAV, bekreftes kvalitativt gjennom intervjuer både med NAV-ansatte og unge brukere, uten at vi kan tallfeste omfanget av problemet. Hvordan NAV raskere kan komme i kontakt med og hjelpe unge inaktive, forblir et underliggende, og uløst, problem i aktiveringsarbeidet, også etter at forsterket ungdomsinnsats er innført.

3.5 Oppsummering

Det gis klare politiske signaler i forbindelse med innføringen av forsterket ungdomsinnsats om at det er en meget høyt prioritert oppgave for Arbeids- og velferdsetaten

å få flere unge i arbeid. «Arbeidslinja» står med andre ord sterkt, og det understrekes at det er NAV sin viktigste oppgave å sørge for at en lykkes med arbeidslinja overfor unge. Det viktigste enkeltvirkemiddelet som trekkes fram for å oppfylle målet om å få flere unge i jobb eller aktivitet, er bruken av individuell, arbeidsrettet oppfølging. Denne skal gis til unge innen en frist på åtte uker. Et annet viktig tiltak er å prioritere unge ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. De politiske signalene kan videre tolkes som en oppmykning av skillet mellom «utdanningslinja» og «arbeidslinja» og understreker at også NAV har et ansvar for å hjelpe unge å få kvalifikasjoner gjennom utdanningssystemet. Arbeidslinja må likevel sies å være det dominerende styringssignalet. Videre legges det vekt på det såkalte markedsarbeidet i NAV, gjennom bedre samarbeid med lokale arbeidsgivere. I tillegg vektlegges styringssignalet om bedre samordning av tjenestetilbudet til ungdomsgruppen, på tvers av etater, fagområder og styringsnivåer. Alt i alt er de fleste styringssignalene i forsterket ungdomsinnsats en videreføring av tidligere aktiveringspolitikk, med noen nye elementer. Det nye ligger i at ungdom helt klart gis en prioritering innad ved det enkelte NAV-kontor, og «unge» avgrenses ved alder opp til 30 år. Et annet nytt element er den såkalte åtte-ukerfrist for oppfølging. Videre kan NAVs rolle i utdanning sees på som et delvis nytt element.

Forsterket ungdomsinnsats innføres i en etat basert på prinsipper knyttet til en desentralisert styringsmodell som vektlegger høy grad av lokal autonomi ved det enkelte NAV-kontor, samtidig som mål og resultater måles etter konkrete indikatorer definert sentralt (mål- og resultatstyring). Det er ikke definert mer kvalitative indikatorer eller delmål som del av forsterket ungdomsinnsats. Det å nå milepeler som bedre oppmøte til tiltak eller bedre livsmestring hos unge inngår ikke i innsatsen. Ved å ikke «måle» dette arbeidet vil det også være en del potensielt svært positive effekter av innsatsen som ikke fanges opp gjennom mål- og resultatstyringen.

Forsterket ungdomsinnsats i NAV er rettet mot personer under 30 år som registrerer seg som ledige hos NAV. Samtidig er det godt dokumentert at det finnes en høy andel unge som ikke har arbeid, ikke deltar i utdanning eller opplæring og heller ikke er registrert som ledige hos NAV (inaktive NEET). Forsterket ungdomsinnsats retter seg ikke mot denne gruppen. En utfordring med dette er at mange av disse unge vil, etter en tid, dukke opp hos NAV, potensielt med større utfordringer enn de hadde da de først forlot utdanning eller arbeid. De inaktive, uregistrerte, unge ledige forblir dermed en underliggende og uløst utfordring for at forsterket ungdomsinnsats skal nå målet om økt aktivitet for unge i Norge.

4 Hvem får forsterket ungdomsinnsats?

Før vi i de neste kapitlene skal gå nærmere inn på implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV er det viktig å først få en oversikt over målgruppen for innstasen. Hva kjennetegner de unge ledige som oppsøker NAV? Vi vet at de alle har ett felles kjennetegn, nemlig at de er under 30 år. I dette kapitlet går vi grundigere inn på hvilke andre kjennetegn gruppen av unge NAV-brukere har. Ulike datakilder gir ulike inntak til å beskrive målgruppen og vi vil derfor bruke både registerdata, surveydata og kvalitative intervjuer med NAV-ansatte og med unge brukere for å beskrive målgruppen for forsterket ungdomsinnsats.

4.1 Registerinformasjon om unge ledige

Registerinformasjon gir et godt oversiktsbilde over noen få, men sentrale, kjennetegn ved unge ledige hos NAV. Vi ser her nærmere på kjennetegn som kjønn, alder, utdanningsnivå og geografisk bosted for de unge brukerne. Vi ser også på plassering i innsatskategori (se faktaboks) og på diagnosegruppe for unge ledige på arbeidsavklaringspenger. Vi sammenligner om kjennetegnene endrer seg etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats eller om gruppen av unge ledige har de samme kjennetegnene både før og etter innsatsen.

Datagrunnlaget for analysen er registerdata som er uttrekk fra saksbehandlingssystemet til Arbeids- og velferdsdirektoratet (ARENA) for alle brukere under 30 år. Fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har vi videre fått koblet på data fra a-ordningen (om sysselsetting) og fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB, om fullført og pågående utdanning). Vi undersøker kjennetegn ved unge brukere hos NAV i årene 2016–2018.

Formålet med analysen er å evaluere innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Vi har derfor avgrenset analysen noe. Vi har ikke inkludert unge brukere som er sykemeldte, og dermed i arbeid, i registeranalysene. Vi har også utelatt fra analysene unge som er registrert med varig tilpasset innsatskategori eller som mottar full uføretrygd. Disse unge har vi definert utenfor målgruppen for forsterket ungdomsinnsats da målet for disse unge ikke er å komme i arbeid. Helt konkret innebærer dette at vi i analysene kun inkluderer unge under 30 år som i løpet av sin kontakt med NAV har vært plassert i følgende innsatskategorier: standardinnsats, situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats. Dette tilsvarer en analyse av unge arbeidssøkere med ordinære oppfølgingsbehov (standard og situasjonsbestemt innsatskategorier) og unge med nedsatt arbeidsevne (spesielt tilpasset innsatskategori)

Vi gjør analyser av data fra årene 2016 til 2018 og vi skiller mellom deskriptiv statistikk av beholdningstall (alle unge ledige under 30 år som til enhver tid er registrert hos NAV), I avsnittet nedenfor gjør vi analyser av statistikk for nye brukere, det vil si alle unge som registrerer seg som nye ledige hos NAV i løpet av et år. (Nye brukere er her definert som at de ikke har vært registrert hos NAV de siste 12 månedene. Enkelte kan ha vært registrert hos NAV for lengre enn 12 måneder siden, disse vil likevel defineres som nye brukere i denne analysen.)

Unge ledige etter innsatskategori

I analyser av unge ledige kan det være nyttig å dele gruppen inn i ulike kategorier. Arbeids- og velferdsdirektoratet benytter ofte et skille mellom ledige som er «arbeidssøkere/ordinær oppfølging» og «ledige med nedsatt arbeidsevne». I denne rapporten har vi skilt mellom unge ledige som er plassert i ulike innsatskategorier: standardinnsats, situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats. Kategoriene «standard og situasjonsbestemt innsats» tilsvarer kategorien «arbeidssøkere/ordinær oppfølging», mens «spesielt tilpasset innsats» tilsvarer kategorien «ledige med nedsatt arbeidsevne».¹¹

Vi har benyttet inndelingen med innsatskategorier gjennomgående i denne evalueringen både i intervjuer med NAV-ansatte, i nettundersøkelsen med NAV-ansatte og i registeranalyser av unge ledige. Inndelingen i innsatskategorier gir en indikasjon på hvor tett oppfølging NAV vurderer at brukerne trenger for å nå målet om arbeid eller aktivitet. I intervjuer med NAV-ansatte om arbeidsrettet oppfølging kommer samtlige informanter uoppfordret inn på systemet med innsatskategorier, fordi dette er slik NAV organiserer oppfølgingsarbeidet.

Innsatskategorier. I 2008 innførte NAV et nytt system hvor alle brukere som registrerer seg med behov for arbeidsrettet oppfølging skal ha et vedtak hvor bruker får vurdert sitt behov for bistand. Brukere plasseres i en av fire innsatskategorier etter et såkalt 14a-vedtak. Kategorien «standard innsats» inneholder brukere hvor NAV antar at vedkommende kan skaffe seg jobb på egenhånd innen relativt kort tid og at de derfor trenger minimalt med bistand og oppfølging fra NAV for å komme i jobb. I «situasjonsbestemt innsats» plasseres brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Disse brukerne vurderes å ha et noe større bistandsbehov fra NAV for å finne arbeid. Brukere i begge disse innsatskategoriene betegnes som «ordinære arbeidssøkere» (NAV 2010). For brukere med behov for en mer omfattende kartlegging av arbeidsevnen så gjennomfører NAV en arbeidsevnevurdering. Dersom arbeidsevnevurderingen konkluderer med «nedsatt arbeidsevne» vil personen plasseres i «spesielt tilpasset innsatskategori». Alle brukere i denne kategorien har nedsatt arbeidsevne, noe som betyr at det ofte vil være nødvendig med arbeidsrettede tiltak fra NAV for å komme i jobb, i tillegg til virkemidler fra andre aktører som medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening eller andre tiltak (Sutterud & Sørbø 2018). Det er altså brukerne i spesielt tilpasset innsatskategori som trenger mest oppfølging fra NAV. En arbeidsevnevurdering kan også konkludere med at brukeren ikke har nedsatt arbeidsevne, da vil vedkommende plasseres i standard, eller mest sannsynlig, situasjonsbestemt, innsatskategorier. Et fjerde mulig utfall av en arbeidsevnevurdering er en konklusjon om «varig nedsatt arbeidsevne». I så tilfelle vil vedkommende plasseres i «varig tilpasset innsatskategori». I praksis vil NAV i de aller fleste tilfeller plassere brukeren først i «spesielt tilpasset innsats» for å gjøre en videre utprøving av arbeidsevnen, før man eventuelt etter noe tid konkluderer med varig nedsatt arbeidsevne og flytter personer til «varig tilpasset innsats». Personer med varig nedsatt arbeidsevne vil stort sett være aktuelle for uføretrygd og er dermed utenfor målgruppen for forsterket ungdomsinnsats. Disse er derfor utelatt fra denne evalueringen.

Nedsatt arbeidsevne. Kun personer med nedsatt arbeidsevne er i spesielt tilpasset innsatskategori. Dette betyr at man, av ulike årsaker, har dårlige forutsetninger for å møte krav og forventninger som stilles i arbeidslivet. Den nedsatte arbeidsevnen skal være av et slik omfang eller karakter at den er til hinder for å få eller beholde inntektsgivende arbeid.¹² En viktig årsak til nedsatt arbeidsevne vil være ulike helseutfordringer. Personer med nedsatt arbeidsevne kan kvalifisere for arbeidsavklaringspenger (AAP) dersom arbeidsevnen er redusert med

¹¹ Analyser av registerdata viser at disse kategoriene overlapper med hverandre med kun marginale avvik.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsmarkedstiltak/id86897/>

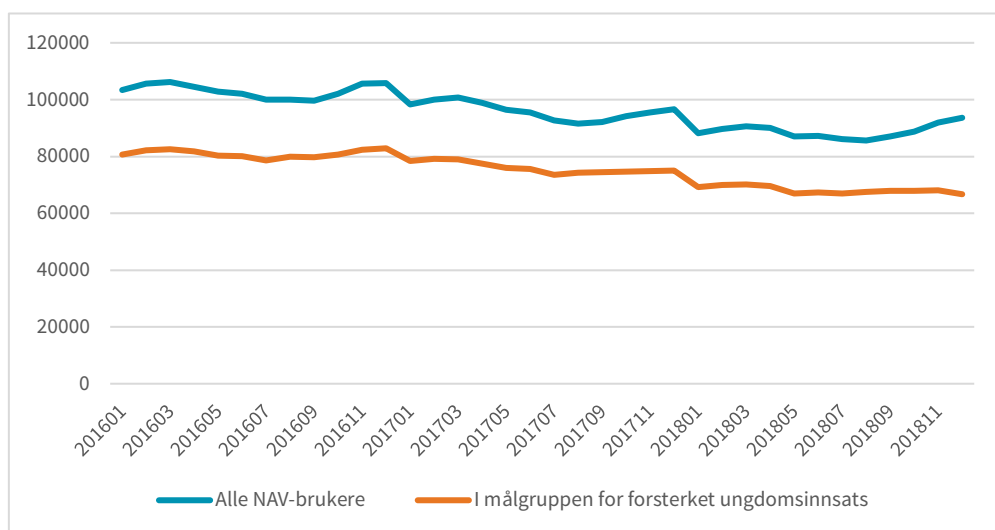
minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Men også personer med en arbeids-
evne på over 50 prosent kan plasseres i spesielt tilpasset innsats dersom de har andre utford-
ringer enn redusert helse og som gjør at de står lengre unna arbeidsmarkedet enn ordinære
arbeidssøkere. Dette kan for eksempel dreie seg om sammensatte sosiale problemer, ruspro-
blemer eller innvandrere med språkproblemer (Sutterud & Sørbø 2018). Personer i spesielt
tilpasset innsats som ikke har minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne vil imidlertid ikke kunne
kvalifisere for AAP.

Unge ledige - analyser av beholdningstall

I det følgende presenteres beholdningstall for unge personer registrert som ledige
hos NAV. Med beholdningstall så mener vi alle unge under 30 år som fikk oppfølging
fra NAV, uavhengig av hvor lenge de har vært registrert i NAV-systemet.

Det totale antallet unge brukere registrert hos NAV har gått ned i perioden januar
2016 til og med desember 2018 (figur 4.1). Vi sammenligner gruppen av alle unge
brukere¹³ med de vi har definert som å være i målgruppen for forsterket ungdoms-
innsats (det vil si brukere som er registrert i en av de tre innsatskategoriene standard,
situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatskategori). Begge gruppene har gått
ned i antall i dette tidsrommet. I januar 2016 var 80 600 unge under 30 år registrert i
en av de tre innsatskategoriene (målgruppen for forsterket ungdomsinnsats), dette
hadde sunket til 66 700 unge i desember 2018, en nedgang i unge brukere i målgrup-
pen for forsterket ungdomsinnsats på 17 prosent.

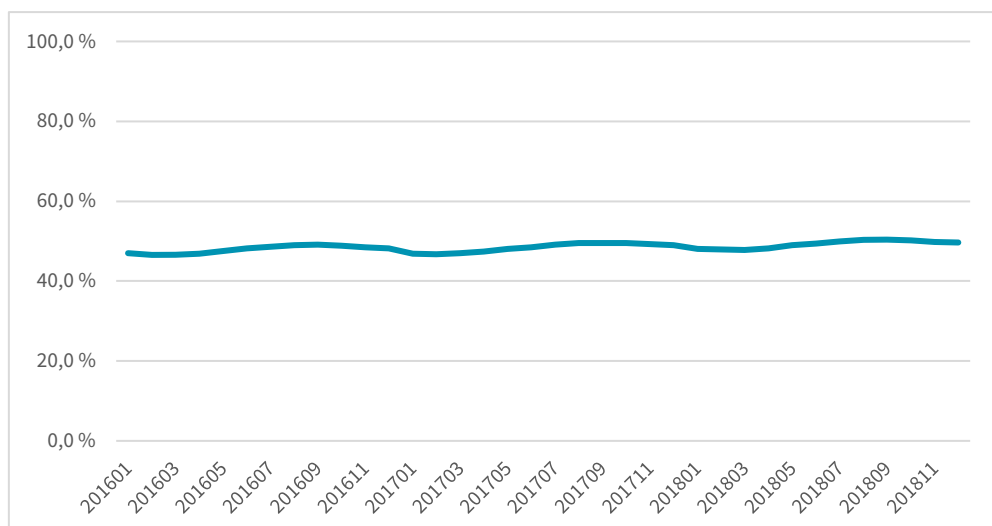
Figur 4.1 Antall brukere totalt og antall i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt
tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.



I samme tidsrom har det vært en svak økning i andelen kvinnelige brukere, fra 47
prosent tidlig på året i 2016 til en lik kjønnsfordeling blant unge brukerne siste halvår
i 2018 (figur 4.2). Denne endringen ser ut for å være styrt av at den prosentvise ned-
gangen i andelen mannlige brukere har vært sterkere i perioden enn for kvinner. To-
total opplevde NAV en reduksjon i antallet mannlige brukere under 30 år på 17 prosent,
mens den tilsvarende reduksjonen for kvinner var 13 prosent (tall ikke vist).

¹³ Kategorien “alle unge brukere” inkluderer alle under 30 år som er registrert helt eller delvis ledige
hos NAV, dette inkluderer personer som er sykemeldte og personer i varig tilpasset innsatskategori.

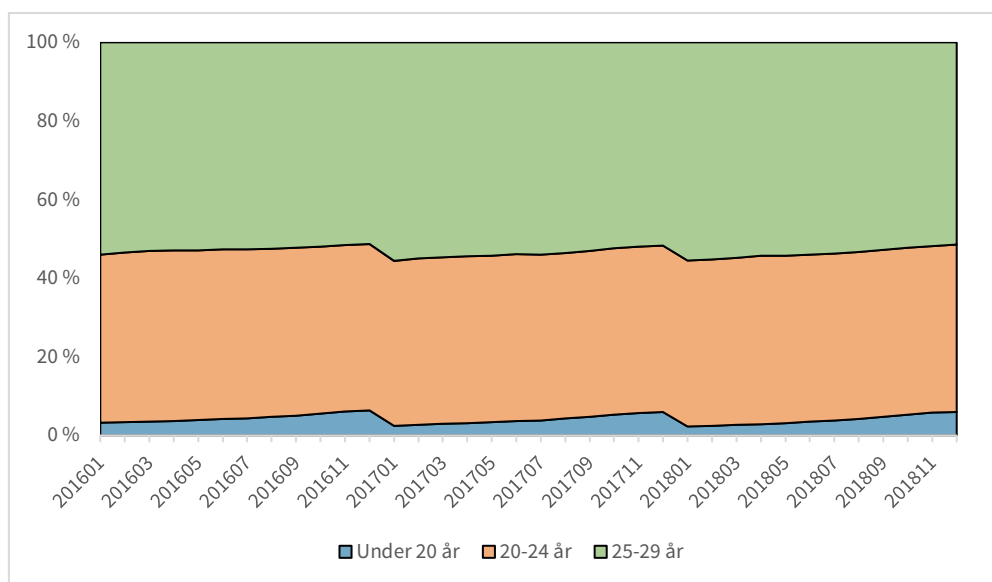
Figur 4.2 Kvinneandel i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.*



*Inkluderer alle som har vært på standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats på et eller annet tidspunkt, men figuren inkluderer alle innsatskategorier på hvert av måletidspunktene.

Et flertall av de unge brukerne er i aldersgruppen 25–29 år (52 prosent). Nest flest er i gruppen 20–24 år (42 prosent). Kun seks prosent av brukerne er under 20 år (tall fra desember 2018). Fordelingen mellom de tre aldersgruppene har vært tilnærmet uendret i den perioden vi studerer (figur 4.3).

Figur 4.3 Aldersfordeling i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.

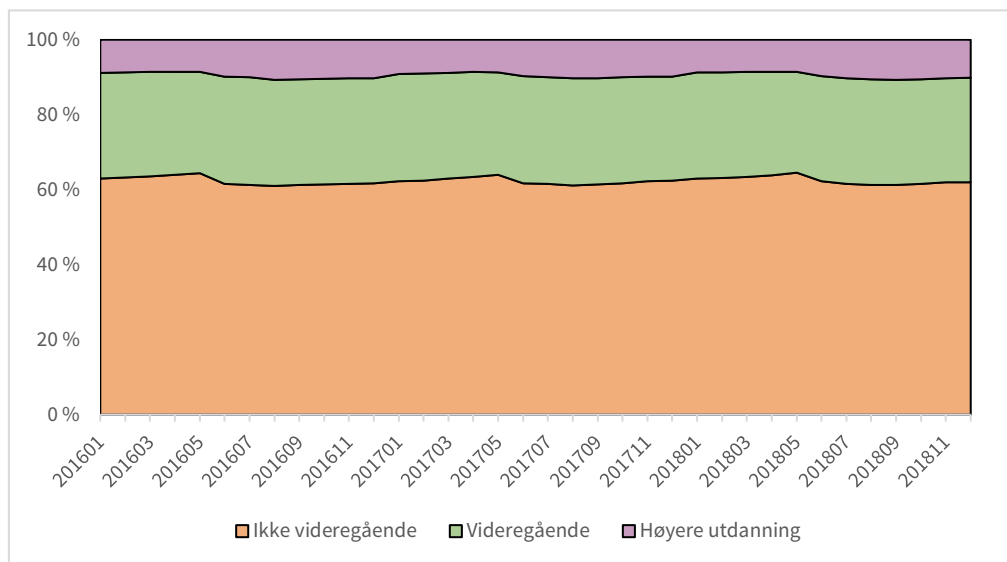


*Inkluderer alle som har vært på standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats på et eller annet tidspunkt, men figuren inkluderer alle innsatskategorier på hvert av måletidspunktene.

Utdanningsnivået blant unge NAV-brukere har ligget stabilt i perioden vi analyserer, 2016–2018 (figur 4.4). Den største brukergruppen er unge som ikke har fullført videregående skole som utgjør 62 prosent av alle de unge brukerne. Det er flest menn i

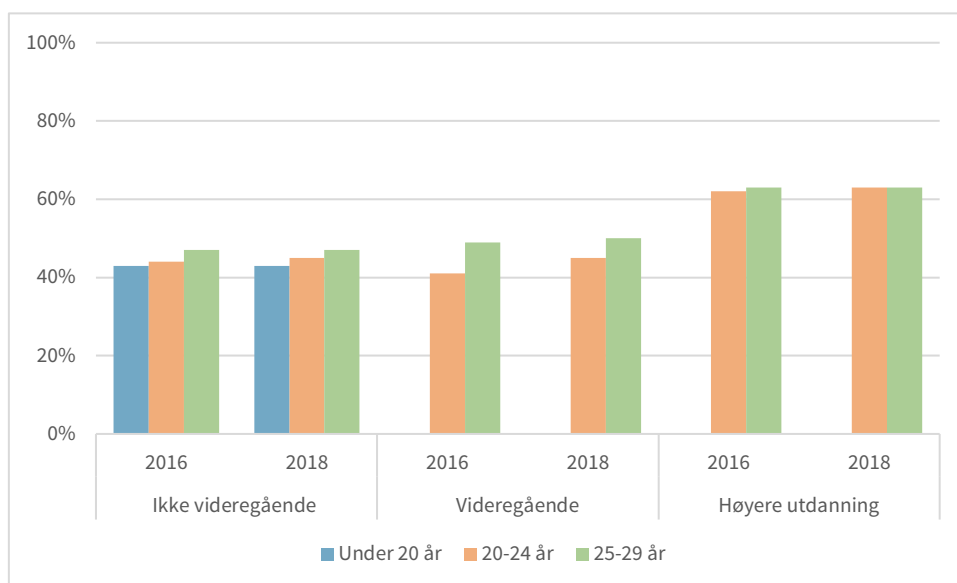
denne gruppa. Av brukere uten fullført videregående var andelen menn 57 prosent for de yngste (under 20 år), mens andelen menn var 53 prosent i gruppa 25–29 år. Andelen brukere med fullført videregående var på 28 prosent, og her var kjønnsfordelingen ganske lik. Færrest brukere er det med høyere utdanning på høyskole eller universitetsnivå. Disse brukerne utgjorde total ti prosent (figur 4.4), men andelen kvinner er høyere i denne gruppa på 63 prosent (figur 4.5). Det vi si at nesten to-tredjedeler av brukerne med høy utdanning er kvinner. Det totale antallet registrerte brukere under 30 år har gått ned i alle geografiske regioner i tidsrommet 2016–2018 med mellom 13 (Trøndelag) og 21 (Agder/Rogaland) prosent.

Figur 4.4 Utdanningsfordeling i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.

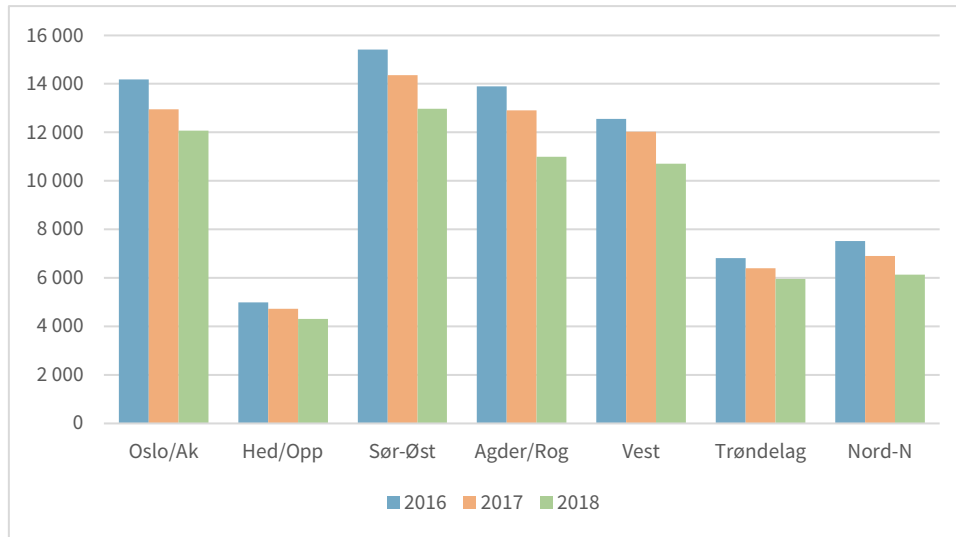


*Inkluderer alle som har vært på standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats på et eller annet tidspunkt, men figuren inkluderer alle innsatskategorier på hvert av måletidspunktene.

Figur 4.5 Andelen kvinner i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats) etter utdanningsnivå. Januar 2016 og januar 2018.



Figur 4.6 Geografisk fordeling i målgruppen for forsterket ungdomsinn­sats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, gjennomsnittlig registrerte brukere per mnd gjennom året.



Videre ser vi på beholdningstallene av unge i målgruppen for forsterket ungdomsinn­sats etter innsatskategori. Innsatskategoriene sier noe om hvilket bistandsbehov NAV har vurdert at den enkelte unge ledige har. Her finner vi at det har skjedd endringer i tidsrommet 2016-2018. For det første er reduksjonen i antallet unge brukere i hovedsak knyttet til at antallet innen standardinnsats, altså de ordinære arbeidssøkerne, er redusert fra over 26 000 til under 16 000 brukere på de to årene fra 2016 til 2018, mens antallet i de øvrige innsatskategoriene er forholdsvis likt over tid (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Antall unge under 30 år etter innsatskategori blant de som var i målgruppen for forsterket ungdomsinn­sats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Antall.

	2016 -januar	2017 -januar	2018 -januar
Standardinnsats	26 265	22 432	15 908
Situasjonsbestemt innsats	15 053	16 597	15 660
Spesielt tilpasset innsats	33 991	34 076	32 294
N	75 309	73 105	63 862

For det andre ser vi at kvinneandelen innen standardinnsats øker noe fra 2016 til 2018, mens den reduseres noe blant de som var i situasjonsbestemt innsats (tabell 4.2). Endringen skyldes at beholdningstallene viser en nedgang i antallet mannlige brukere. Kvinnene var hele tiden i mindretall i disse innsatsgruppene. Blant de som var i spesielt tilpasset innsats eller i øvrige innsatsgrupper, var kvinneandelen omtrent lik på de tre måletidspunktene, men her var det en liten overvekt av kvinner.

Tabell 4.2 Kvinneandel etter innsatskategori. Prosent.

	2016 -januar	2017 -januar	2018 -januar
Standardinnsats	42,0	42,4	45,2
Situasjonsbestemt innsats	45,1	43,4	43,1
Spesielt tilpasset innsats	51,6	51,6	51,9

Tabell 4.3 Fordeling mellom innsatskategori innen aldersgrupper. Prosent.

	2016 - januar			2017 - januar			2018 - januar		
	<20	20-24	25-29	<20	20-24	25-29	<20	20-24	25-29
Standard innsats	19,1	32,2	37,9	18,0	27,6	33,6	16,7	23,2	26,5
Situasjonsbestemt innsats	50,4	21,8	16,8	48,4	25,4	19,6	50,8	26,5	22,0
Spesielt tilpasset innsats	30,5	46,0	45,3	33,7	47,1	46,8	32,5	50,3	51,5

For det tredje ser vi at andelen i standardinnsats reduseres for alle aldersgrupper (tabell 4.3), men særlig i de eldste (og største) aldersgruppene. Det skjer også andre endringer i sammensetningen på de ulike innsatskategoriene fra 2016 til 2018. Særlig for de eldste aldersgruppene er det en liten økning i andelen på situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats som er de innstaskategoriene for brukerne vurderes å ha større behov for bistand for å komme i arbeid.

Tabell 4.4 Fordeling mellom innsatskategorier etter utdanningsnivå. Prosent.

	2016 - januar			2017 - januar			2018 - januar		
	Ikke vdg.	Vdg.	Høy utd.	Ikke vdg.	Vdg.	Høy utd.	Ikke vdg.	Vdg.	Høy utd.
Standardinnsats	23,4	49,1	56,8	19,9	43,9	49,9	16,4	35,7	40,5
Situasjonsbestemt innsats	21,3	16,8	16,6	23,2	20,1	21,6	24,2	22,4	24,0
Spesielt tilpasset innsats	55,3	34,0	26,7	56,9	36,0	28,5	59,4	41,9	35,5

For det fjerde skjer det en endring i fordelingen på innsatskategori etter utdanningsnivå mellom 2016 og 2018. I 2018 er en høyere andel på spesielt tilpasset innsatskategori, altså brukere med nedsatt arbeidsevne, særlig for de som ikke har fullført videregående skole, enn før innføringen i 2016.

En gruppe som trenger langtidsoppfølging fra NAV er unge med nedsatt arbeidsevne som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Ytelsen kan mottas inntil tre år og arbeidsrettet oppfølging kan kombineres med helsebehandling. En del av mottakerne av AAP vil også kun motta helsebehandling.

I desember 2018 var det totalt 24 500 mottakere av AAP under 30 år. Dette utgjør en andel på 37 prosent av alle unge brukere (beholdningstall). Mottakere av AAP har ulike diagnoser, som deles inn i diagnosegrupper (se faktaboks). Fordelingen på diagnosegruppe for unge AAP mottakere er stabil over tid for tidsrommet 2016 til 2018. Dette henger mest sannsynlig sammen med at nedgangen i antallet unge brukere i denne perioden først og fremst er i standardinnsats, mens mottakere i AAP har nedsatt arbeidsevne og er i spesielt tilpasset innsatskategori. Et flertall av AAP mottakerne, 66 prosent, er registrert med en psykisk diagnose (figur 4.7). Sykdommer i nervesystemet utgjør en andel på fire prosent, muskel- og skjelettlidelser åtte prosent, mens alle andre øvrige sykdommer utgjør 22 prosent.

Det er flest kvinner på AAP (57 prosent) og kvinneandelen er stabil over tid. Det er en noe høyere andel menn registrert med en psykisk lidelse enn for kvinner, med en andel på henholdsvis 70 prosent for menn og 64 prosent for kvinner. Andelen med en lettere psykisk lidelse utgjør henholdsvis 21 prosent for menn på AAP og 18 prosent for kvinner på AAP

Det er flest på AAP i aldersgruppen 25–29 år (57 prosent), 42 prosent var i alderen 20–24 år, mens en prosent var under 20 år (tall fra 2018). Andelen med en diagnose

var også høyest for de med ikke fullført videregående (67 prosent), nest høyest for videregående (25 prosent) og lavest blant de med høyre utdanning (7 prosent) (tall fra 2018). Dette tilsvarer om lag den fordelingen brukerne har etter utdanningsnivå for beholdningstallene sett under ett, med en noe lavere andel med diagnoser i gruppen under 20 år enn det beholdningstallet skulle tilsi.

Diagnosegrupper

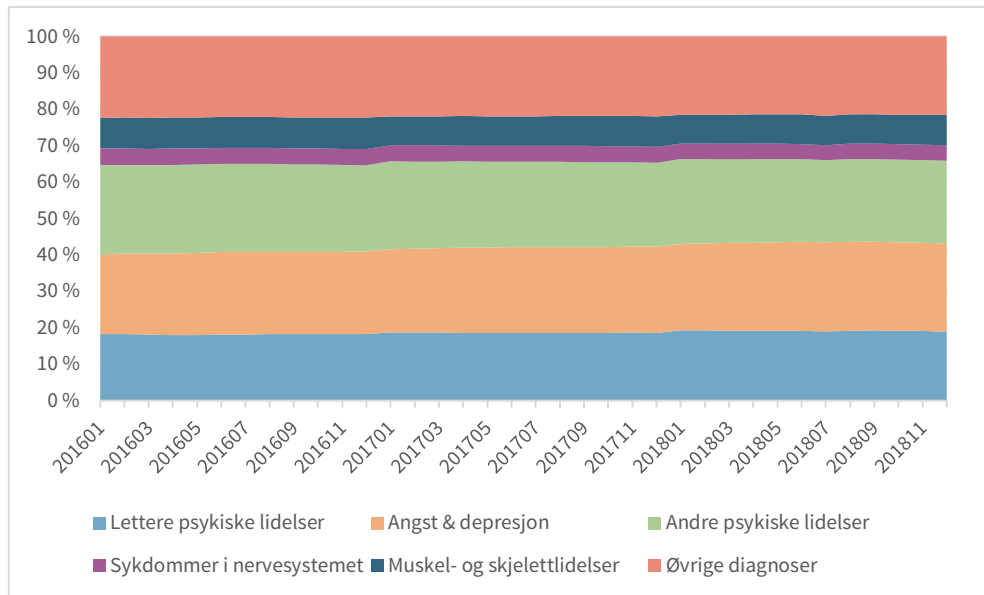
Vi har analysert data om diagnoser knyttet til AAP for unge brukere under 30 år. Filene består i hovedsak av hovedkategorier av diagnoser fra ICPC-2 (International Classification of Primary Care), men også av noen koder fra ICD-10 (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems 10th Revision). Diagnoser fra ICD-10 er kodet om til diagnoser i ICPC-2 ved hjelp av en konverteringstabell fra Direktoratet for ehelse.

Diagnosene er gruppert på samme måte som i NAVs statistikk om bl.a. AAP-mottakere. Vi skiller i våre analyser mellom følgende seks diagnosegrupper:

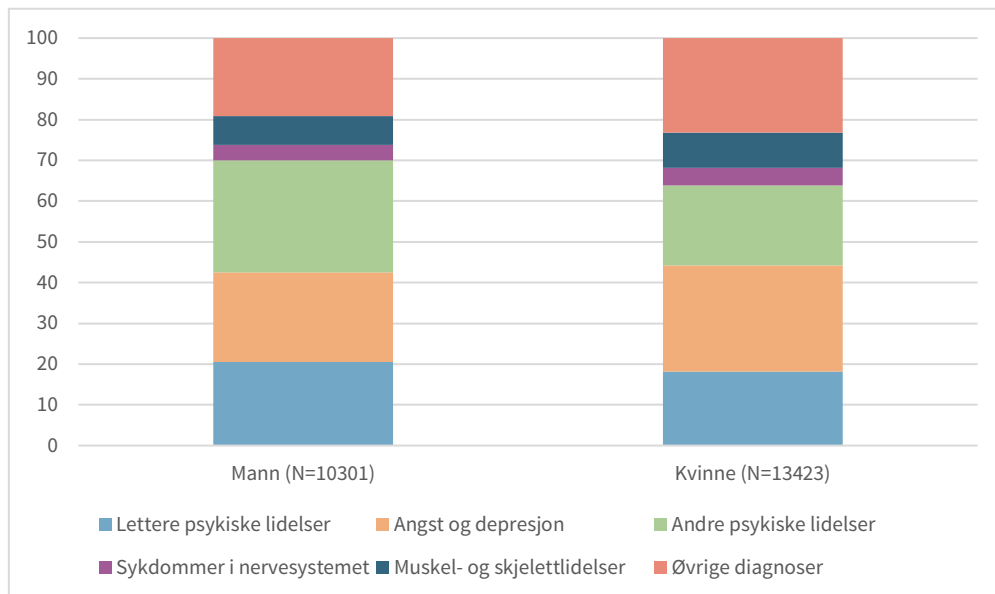
- Lettere psykiske lidelser: ICPC2-koder: P02, P04, P06-P10, P20, P25, P27-P29, P75, P78, P79, P82 og P99),
- Angst og depresjon: ICPC2-koder: P01, P03, P74, P76 og P77
- Andre psykiske lidelser: (ICPC2-koder: P05, P11-P13, P15-P19, P22-P24, P70-P73, P80, P81, P85, P86 og P98)
- Sykdommer i nervesystemet: ICPC2-koder: Alle koder som begynner på N
- Muskel- og skjelettlidelser: ICPC2 koder: alle koder som begynner på L.
- Øvrige diagnoser. Siden vi kun ser på mottakere under 30 år er det flere av diagnosegruppene som er små. Derfor er andre diagnoser en de nevnt over slått sammen i en gruppe kalt «Øvrige diagnoser».

Det er noe geografisk variasjon i andelen unge med en diagnose. Høyest andel er det i Nord-Norge hvor 42 prosent av alle unge brukere er registrert med en diagnose, lavest er andelen i Sør-Øst Norge (unntatt Oslo og Akershus) hvor andelen er 40 prosent og Vestlandet med 35 prosent (ikke vist).

Figur 4.7 Diagnosegrupper for mottakere av AAP, unge under 30 år i målgruppen for forsterket ungdomsinnsetts, 2016–2018



Figur 4.8 Diagnosegrupper for mottakere av AAP etter kjønn, unge under 30 år i målgruppen for forsterket ungdomsinnsetts, 2018.



Unge ledige – analyser av nye brukere

Mange unge brukere har allerede vært hos NAV lenge før forsterket ungdomsinnsetts innføres, og har således vært eksponert for oppfølging som ikke var en del av ungdomsinnsettsen. For å få et tydeligere bilde av om det skjer endringer ved innføringen av forsterket ungdomsinnsetts ser vi i det følgende på kjennetegn ved nye brukere, altså de brukerne som kommer nye inn til NAV. En analyse av kjennetegnene til nye brukere sammenlignet med alle (analysen av beholdningstallene ovenfor) sier også noe om hva som kjennetegner de unge som til enhver tid registrer seg som nye brukere hos NAV (kjennetegn ved strømmen av nye brukere inn i kontoret) versus hva

som kjennetegner hele ungdomsgruppa som følges opp av NAV (som vil inneholde både de nye brukerne og de brukerne som har mottatt oppfølging over tid). Nye brukere er her definert som brukere som registrerer seg som ledige hos NAV i løpet av en måned og som ikke var registrert hos NAV de siste 12 foregående månedene. Det vil si at enkelte nye brukere kan ha vært registrert hos NAV før dette, men for å regne som ny brukere kan de ikke ha vært hos NAV på minst ett år.

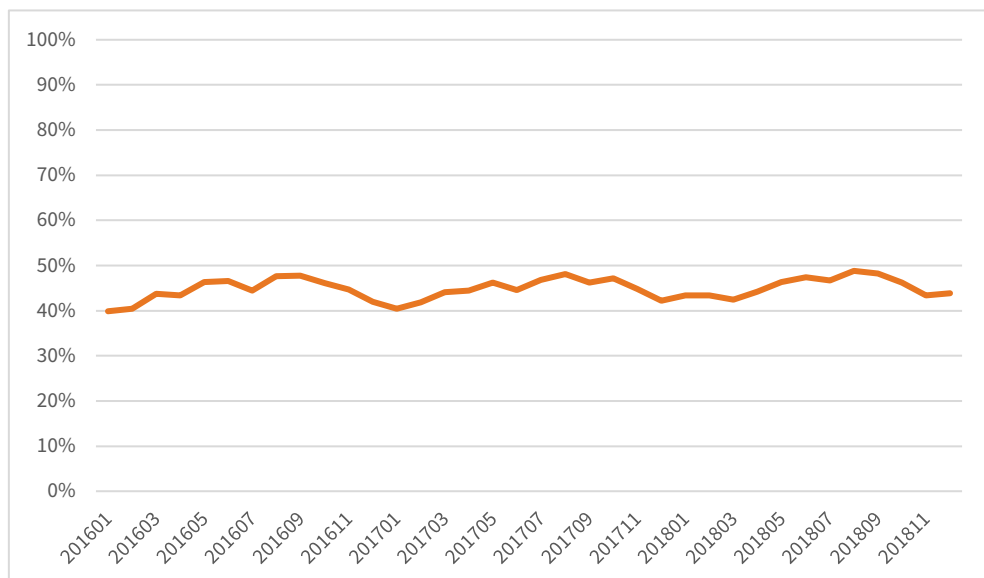
Andelen nye brukere sank i perioden mellom 1. halvår 2016 til og 1. halvår 2018, fra 5 140 til 3 700 nye brukere, en nedgang på 28 prosent. I desember 2018 var kvinneandelen på 44 prosent blant nye brukere under 30 år (figur 4.9).

Den største gruppen av nye brukere er i aldersgruppen 20–24 år med 44 prosent av brukerne (desember 2018), mens gruppen 25–29 år utgjør 41 prosent og gruppen under 20 år 14 prosent av de nye brukerne (figur 4.10). Alderssammensetningen av nye brukere skiller seg derfor fra den for beholdningstallene med å ha en høyere andel under 20 år.

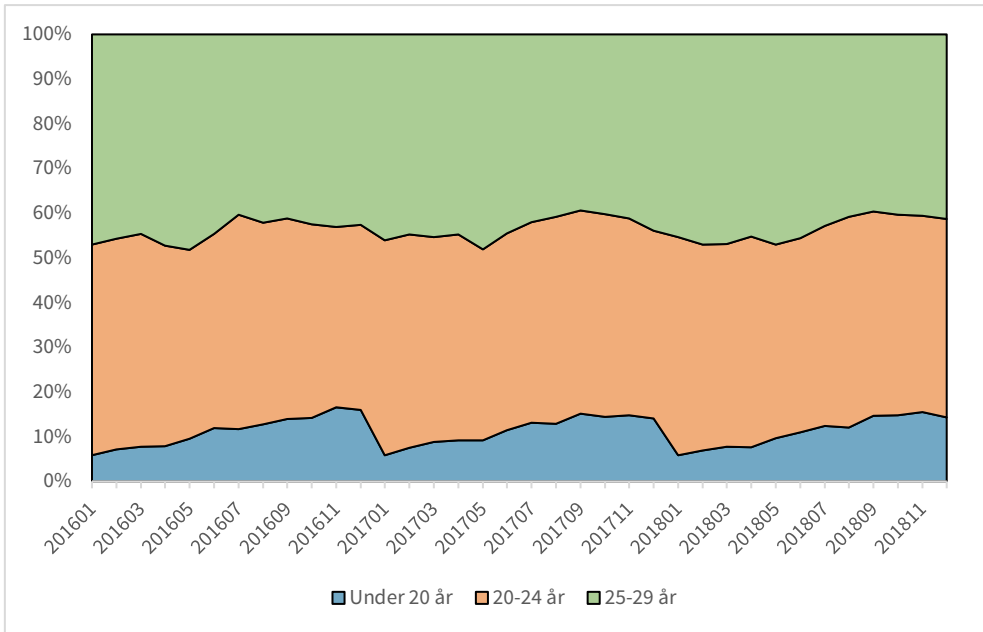
Nye brukere fordelt etter utdanningsnivå varierer noe gjennom året (figur 4.11), men årsgjennomsnittene er svært like i de tre årene som inngår (tall ikke vist). I november 2018 var andelen nye unge brukere uten fullført videregående utdanning 46 prosent, andelen med fullført videregående var 37 prosent, mens andelen med høyere utdanning var 17 prosent. Det vil si at de nye brukerne har i snitt lengre utdanning enn det beholdningstallene for unge brukere viser (se figur 4.4). Dette kan tyde på at det er de unge med lavest utdanning som blir lengst i NAV-systemet og som «hoper seg opp» i beholdningstallene. Det skjer en nedgang i antallet nye brukere i alle regioner i perioden 2016 til 2018 (figur 4.12). Størst prosentvis nedgang i nye brukere er det i Agder og Rogaland (41 prosent færre nye brukere) og lavest i Sør-Øst Norge (unntatt Oslo og Akershus) (20 prosent færre nye brukere).

Analysene av nye, unge brukere viser en stor grad av stabilitet i fordelingen av kjønn, alder og utdanning i årene 2016 til 2018.

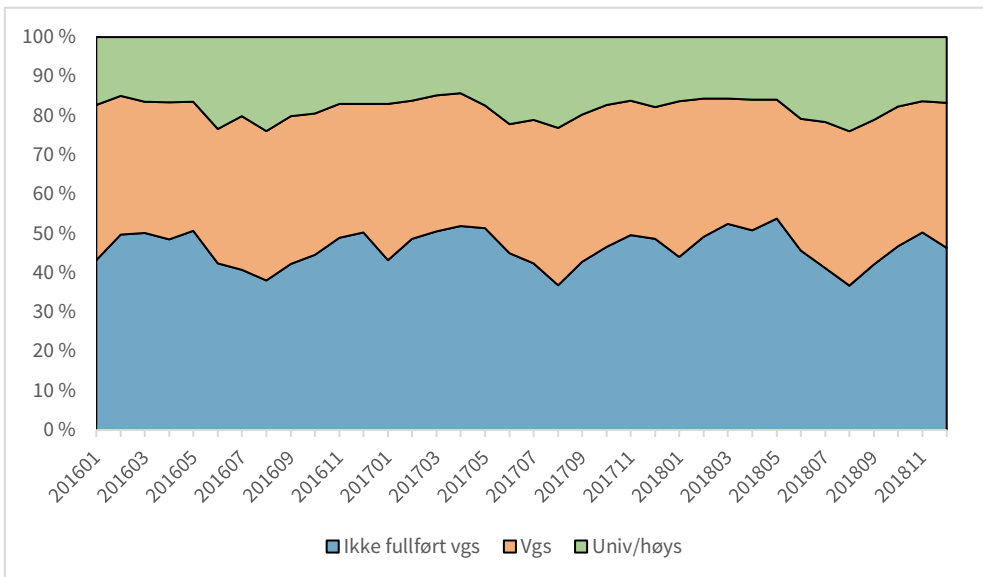
Figur 4.9 Kvinneandel blant nye brukere i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.



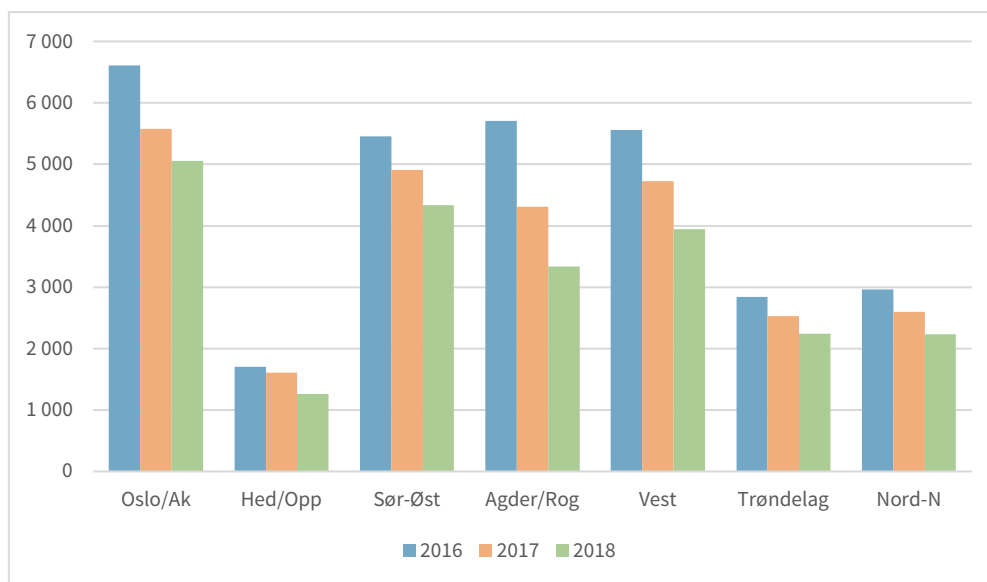
Figur 4.10 Aldersfordeling blant nye brukere i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.



Figur 4.11 Utdanningsfordeling blant nye brukere i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 2016–2018, månedstall.



Figur 4.12 Fordeling etter region blant nye brukere i målgruppen for forsterket ungdomsinnsats (standardinnsats, spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats). Unge under 30 år, 1. halvår for perioden 2016–2018.



Tabell 4.5 Antall nye brukere under 30 år, etter innsatskategori. Antall.

	1. halvår		
	2016	2017	2018
Standardinnsats	23 210	18 159	14 953
Situasjonsbestemt innsats	4 552	5 175	4 839
Spesielt tilpasset innsats	3 083	2 924	2 621
N	30 845	26 258	22 413

På samme vis som for beholdningstallene over endres bildet noe når vi skiller mellom nye brukere fordelt etter de ulike innsatskategoriene. Det er betydelig færre nye brukere i standardinnsats i 2018 enn i 2016. Utviklingen samsvarer med reduksjonen i beholdningstallene over (jf. tabell 4.1).

Det skjer en reduksjon på 36 prosent i antallet nye brukere på standardinnsats i måleperioden (tabell 4.5). Dette samsvarer også med reduksjonen i beholdningstallene over. Antallet nye brukere i situasjonsbestemt går noe ned i perioden, mens det er en nedgang på 14 prosent i nye brukere på spesielt tilpasset innsats fra 1. halvår 2016 til 1. halvår 2018.

Det store flertallet av nye brukere plasseres rett i standardinnsats, men det skjer en endring etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Dersom man sammenligner 1. halvår i 2016 med 1. halvår 2018, så ble 75 prosent av de nye brukerne plassert rett i standard innsats i 2016 mens dette hadde sunket til 67 prosent av nye brukere i 2018. Tilsvarende er det en økning i andelen av nye brukere som plasseres rett i situasjonsbestemt fra 15 prosent til 22 prosent. Tallene viser at NAV følger en logikk der de først plasserer nye brukere i standardinnsats, før de eventuelt går inn og endrer innsatskategorien til en hvor bruker vurderes å ha noe større bistandsbehov, etter noe tid. Samtidig er det en tendens til at flere nye brukere plasseres i situasjonsbestemt innsats, altså at NAV har gjort en vurdering av en ny bruker som at vedkommende trenger noe mer bistand for å komme i arbeid enn en standard bruker. Hvorvidt endringen skyldes at det har vært en reduksjon i antallet brukere som «står nærmest arbeidsmarkedet» eller at det skyldes at NAV gjør en grundigere vurdering av brukerne og «oppdager» at de trenger mer bistand, er det ikke mulig å avgjøre basert

på disse deskriptive analysene. Begge forklaringer er mulig og det kan også skyldes en kombinasjon av disse to faktorene (bedre arbeidsmarked og grundigere vurdering av bistandsbehovet til brukerne).

Tabell 4.6 Kvinneandel blant nye brukere under 30 år, etter innsatskategori. Prosent.

	1. halvår		
	2016	2017	2018
Standardinnsats	41,3	41,3	43,3
Situasjonsbestemt innsats	44,3	43,5	43,1
Spesielt tilpasset innsats	52,9	53,1	53,1

Tabell 4.7 Fordeling mellom innsatskategori innen aldersgrupper, blant nye brukere. Prosent.

	2016 – 1. kvartal			2017 – 1. kvartal			2018 – 1. kvartal		
	<20	20–24	25–29	<20	20–24	25–29	<20	20–24	25–29
Standardinnsats	47,1	75,5	79,9	38,6	68,7	75,1	35,3	67,1	66,7
Situasjonsbestemt innsats	35,5	15,2	10,7	43,3	20,9	14,2	43,8	20,9	21,6
Spesielt tilpasset innsats	17,4	9,3	9,4	17,4	10,3	10,7	18,2	10,3	11,7

Tabell 4.8 Fordeling mellom innsatskategorier etter utdanningsnivå, blant nye brukere. Prosent.

	2016 – 1. kvartal			2017 – 1. kvartal			2018 – 1. kvartal		
	Ikke vdg.	Vdg.	Høy utd.	Ikke vdg.	Vdg.	Høy utd.	Ikke vdg.	Vdg.	Høy utd.
Standardinnsats	63,7	82,7	88,7	57,8	78,5	83	55,9	76,7	79,6
Situasjonsbestemt innsats	22,5	8,7	5,7	27,6	11,8	9,4	29	13,3	11,7
Spesielt tilpasset innsats	13,8	8,5	5,6	14,6	9,7	7,6	15,1	10,0	8,7

Andelen kvinner blant nye brukere under 30 år etter innsatskategori er relativt stabil i perioden 2016 og 2018 (tabell 4.6). Det var en svak økning i kvinneandelen i standardinnsats og i spesielt tilpasset innsats, mens den gikk svakt ned i situasjonsbestemt innsats. Det er et flertall menn blant nye brukere i standard og spesielt tilpasset innsats, mens det er et flertall av nye kvinnelige brukere i spesielt tilpasset innsats.

Reduksjonen i antallet nye brukere i standardinnsats er hovedforklaringen på at andelen i denne innsatskategorien synker i de ulike aldersgruppene (tabell 4.7), mens andelen i de øvrige innsatskategoriene øker.

Videre når vi ser på fordelingen av nye brukere etter innsatskategori og utdanningsnivå finner at flertallet plasseres i standardinnsats, uavhengig av utdanningsnivå. Høyest andel av nye brukere i standardinnsats er det likevel blant unge med høy utdanning med en andel på nær 80 prosent for 2018. Dette er likevel en nedgang sammenlignet med 2016 hvor andelen var 89 prosent. For nye brukere uten fullført videregående utdanning plasseres 60 prosent i standardinnsats og 30 prosent i situasjonsbestemt innsats, dette er en økning i andelen nye brukere i standardinnsats sammenlignet med 2016. Dette kan bety at det å ha lav utdanning i seg selv vurderes å utgjøre en barriere mot arbeidsmarkedet, og at NAV-veilederne derfor vurderer at det er et behov for ekstra bistand for å komme i aktivitet og dermed har en tendens til å plassere nye brukere med lav utdanning (ikke fullført videregående) rett inn i situasjonsbestemt innsatskategori. Det er også blant de unge uten videregående skole at andelen nye brukere i spesielt tilpasset innsats er høyest med 15 prosent.

Kjennetegn ved unge ledige basert på kvalitative data

I intervjuene med NAV-ansatte ba vi dem om å beskrive kjennetegn ved de unge brukerne de veileder. Det var svært liten variasjon i hvordan de ansatte beskrev brukerne sine. I samtlige intervjuer med både NAV-veiledere og NAV-ledere ble det trukket fram at unge brukere ofte har lav utdanning. Lav utdanning betyr i dette tilfellet ikke fullført videregående skole. I tillegg pekte de ansatte på at de unge brukerne liten eller ingen arbeidserfaring.

Et annet kjennetegn var at mange unge har ulike former for psykiske helseproblemer, som angst, depresjon og tvang, både diagnostisert av lege og selvrapportert. NAV-veilederne hevdet videre at mange unge også hadde andre typer diagnoser som Asperger, ADHD, bipolar lidelse, kognitive problemer og alvorlig spisevegring. Det var dessuten enkelte veiledere som pekte på at de hadde ungdommer som grenset opp mot en psykisk utviklingshemmet-diagnose. Noen unge hadde også somatiske helseplager. Flere ga uttrykk for at en forskjell mellom unge og eldre brukere var at for de eldre var helseproblemer i større grad dokumentert, mens for de unge var mange i en fase hvor ulike helseproblemer fremdeles var under utredning eller ikke var kartlagt ennå.

I tillegg ble det i de kvalitative intervjuene trukket fram at flere hadde hatt en dårlig oppvekst med omsorgssvikt, og noen hadde tidligere vært i kontakt med barnevernet. Rusproblematikk og bostedsløshet var også et tema for en gruppe av de unge.

De fleste NAV-veilederne som ble intervjuet i casestudien, beskrev sine unge brukere som etnisk norske. Unntaket var ett NAV-kontor hvor de fleste hadde innvandrerbakgrunn. Ved dette kontoret var det også litt flere mannlige brukere, ellers oppga de fleste NAV-veilederne at de hadde en relativt lik fordeling av menn og kvinner. Flertallet av de vi intervjuet, rapporterte at de hadde flest brukere som aldersmessig var tidlig i 20-årene. Andre, mer subjektive, kjennetegn på unge brukere var liten motivasjon for arbeid, dårlig selvtillit og et dårlig selvbylde. De ansatte svarte at de vanligste ytelsene blant unge enten var sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger, selv om noen mottok dagpenger, sykepenger eller kvalifiseringsstønad. Enkelte unge brukere fikk også andre familiebaserte ytelser som overgangsstønad og barnetrygd. Et ganske typisk svar på hva som kjennetegner unge brukere, var:

Det er veldig mye psykisk uhelse, mange som ikke har gjennomført videregående utdanning, lite tilknytting til arbeidslivet, liten arbeidserfaring. (NAV-veileder)

Inntrykket vi sitter igjen med etter å ha intervjuet ved NAV-kontor og snakket med unge brukere, er at de fleste unge brukere stiller svakt med tanke på formelle kvalifikasjoner som ofte etterspørres av arbeidsgivere. De har lite eller ingen realkompetanse i form av arbeidserfaring til å kompensere for sitt lave utdanningsnivå. I tillegg har mange i ungdomsgruppen en rekke helseproblemer, og en del av helseproblemene har ikke blitt dokumentert ennå. Mange har også store sosiale problemer. Alle disse tingene er faktorer som opptrer som ekstra barrierer mot å få til en overgang til arbeid. Disse kvalitative beskrivelsene samsvarer svært godt med analysene av registerdata som finner at nær seks av ti unge brukere ikke har fullført videregående skole, og at den vanligste registrerte diagnosen som grunnlag for AAP er ulike psykiske helseplager, og at andelen med diagnostiserte helseplager er lavest for de yngste brukerne.

Intervjuene vi gjennomførte med unge brukere bekrefter det samme inntrykket. De unge vi intervjuet, hadde lave kvalifikasjoner, psykiske problemer og andre helseutfordringer eller liten arbeidserfaring. Noen har også hatt en trøblete oppvekst og noen beskrev en svært ustabil bosituasjon.

Nettsurveyundersøkelsen blant veiledere med unge brukere gir samme informasjon om hva som kjennetegner de unge brukerne. I surveyen oppgir veilederen at om lag halvparten av de unge brukerne har spesielt tilpasset innsatsbehov, som indikerer helseutfordringer i tillegg til ledighet. Dette samsvarer svært godt med registerdataene som finner at om lag 50 prosent av brukerne er i spesielt tilpasset innsatskategori (jmf. tabell 4.1).

På spørsmålet om hvilken hovedytelse unge brukere mottar, svarer NAV-veilederne at 35 prosent av deres unge brukere mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) som hovedytelse, mens 20 prosent mottar sosialhjelp. Se tabell 4.9. Det vil si at over halvparten av de unge dekkes av disse to ytelsene, noe som indikerer at unge enten har en helseutfordring som påvirker arbeidsevnen (mottar AAP), og derfor er i spesielt tilpasset innsats, eller de har få andre opparbeidede trygderettigheter og derfor mottar sosialhjelp. I tillegg oppgir NAV-veilederne i surveyundersøkelsen at 18 prosent av de unge brukerne mottar dagpenger. Det vitner om at det også innad i ungdomsgruppen er en god del som har hatt en tilknytning til arbeidsmarkedet.

Tabell 4.9 viser hvordan NAV-veilederne i surveyen beskriver sin brukergruppe. Tallene er gjennomsnittstall for de veilederne som har svart på undersøkelsen.

Tabell 4.9 Kjennetegn ved brukerne til NAV-veilederne i nettsurvey (N = 421 NAV-veiledere)

	Prosent
Alder	
Under 20 år	10
20–24 år	42
25–29 år	33
30–49 år	10
50 år eller eldre	5
Innsatskategori (unge brukere)	
Standard innsats	20
Situasjonsbestemt innsats	30
Spesielt tilpasset innsats	50
Varig tilpasset innsats	10
Ytelse (unge brukere)	
Sosialhjelp	20
Dagpenger	18
Tiltakspenger	10
Arbeidsavklaringspenger	35
Kvalifiseringsstønad	1
Sykepenger	2
Andre ytelser	5
Ingen ytelser	9

Det er verdt å merke seg at vi finner i nettsurveyen at veilederne oppgir at om lag 15 prosent av brukerne deres er eldre enn 29 år, noe som tyder på at enkelte av NAV-veilederne har en portefølje bestående av både unge og eldre brukere, og at man således ikke har rendyrket ungdomsoppfølgingen helt for alle NAV-veiledere. Aldersfordelingen av unge brukere fra nettsurveyen samsvarer elles godt med det vi finner i registerdataene, men de NAV-ansatte oppgir i surveyen at de har en noe større andel unge i gruppen 20 til 24 år enn det vi finner i registerdataene, men avvikene er ikke store.

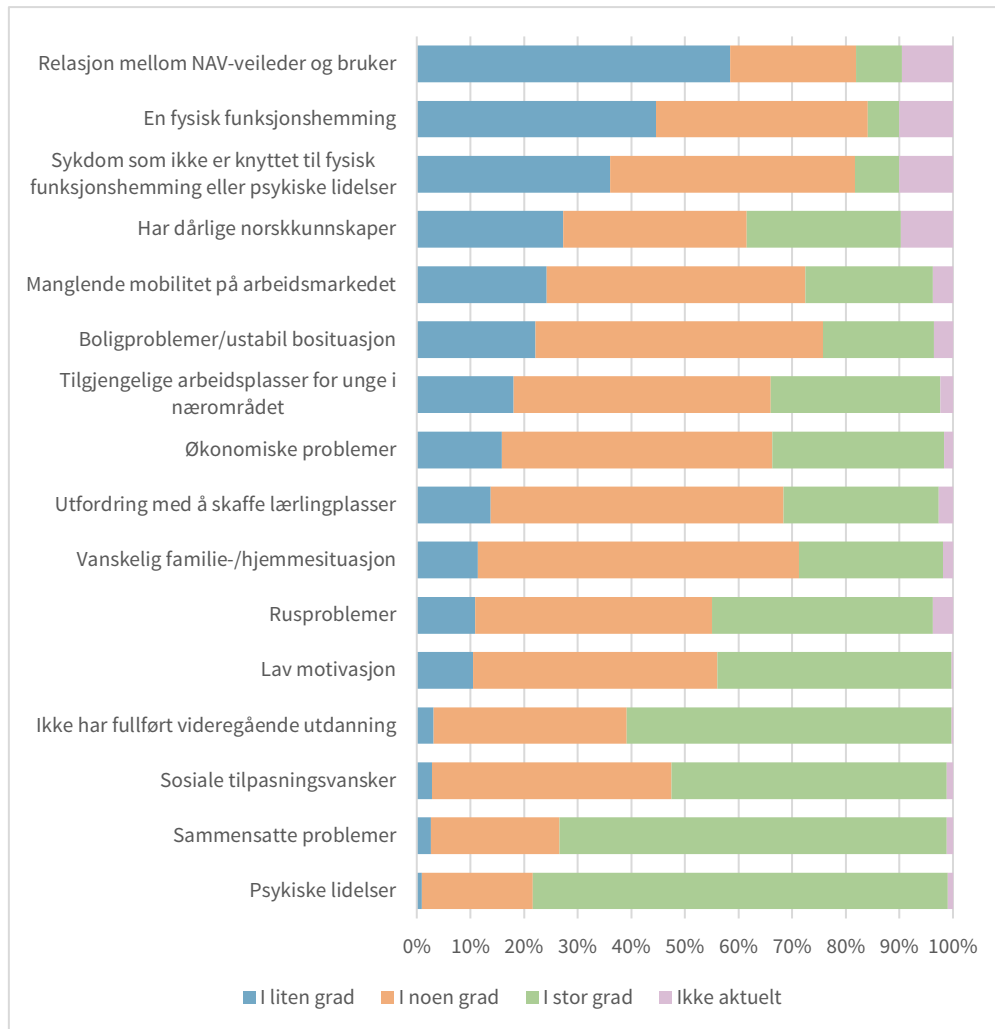
Oppsummert så finner vi et svært stort samsvar mellom hva som kjennetegner unge brukere basert på både registerdata, nettsurvey og kvalitative intervjuer. De viktigste kjennetegnene på unge brukere, dokumentert i alle datakildene, er at mange unge brukere har lav utdanning (ikke fullført videregående skole) og at for de med helseutfordringer så er psykiske helseplager den dominerende diagnosen og at det er en relativt lik kjønnsfordeling. Den største endringen, dokumentert i registerdataene, er at det har vært en nedgang i antallet unge brukere hos NAV for perioden 2016 til 2018, og at nedgangen har vært blant unge i situasjonsbestemt innsats, altså blant de unge som står nærmest arbeidsmarkedet. Ellers finner vi ved kvalitative data at de unge også ofte har lav selvtillit og mangler motivasjon for arbeid, og at mange har hatt utfordrende oppvekstforhold knyttet både til tidligere skolegang og familiesituasjon.

Kjennetegnene ved unge NAV-brukere, som lav utdanning, lite arbeidserfaring, psykiske problemer og andre helseutfordringer og til dels dårlig motivasjon, samsvarer godt med hva tidligere undersøkelser basert på kvalitative datainnsamlinger har funnet (Strand et al. 2015; Nicolaisen 2017). Innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV virker dermed ikke å ha påvirket kjennetegn ved de unge som oppsøker NAV og hvilke utfordringer unge brukere har. Unge brukere med disse kjennetegnene har NAV forholdt seg til lenge.

Kjennetegn som gjør det vanskelig å gi god oppfølging

Vi spurte også NAV-veilederne i de kvalitative intervjuene om det var enkelte kjennetegn ved unge brukere som gjorde at det var ekstra vanskelig å få disse over i jobb. NAV-veilederne mente at de vanligste barrierene mot arbeid var psykiske helseplager, gjerne i kombinasjon med dårlig selvtillit, lav utdanning og dårlig selvinnsikt i hvordan disse forholdene påvirket egne muligheter på arbeidsmarkedet. Dette funnet samsvarer godt med det vi fant i nettsurveyundersøkelsen til NAV-veiledere som følger opp unge brukere. Der kom det fram at psykiske lidelser var den enkeltårsaken NAV-veiledere mente i størst grad reduserte muligheten for at unge brukere kom over i arbeid eller utdanning. I tillegg ble jobb- og utdanningsmulighetene redusert av at unge hadde sammensatte problemer, sosiale tilpasningsvansker og ikke fullført videregående skole. Rusproblemer og lav motivasjon var også viktige årsaker til reduserte muligheter i arbeidsmarkedet for unge. Figur 4.13 viser hvordan NAV-veilederne oppfatter at ulike fenomener reduserer muligheten for å komme over i arbeid eller utdanning. Figuren viser at det er den enkelte brukers problemer som utgjør de viktigste hindringene mot arbeid, ifølge veilederne.

Figur 4.13 I hvilken grad reduseres muligheten for at brukeren kommer over i arbeid eller utdanning, av følgende forhold? (N = 421 NAV-veiledere)



Det er interessant å merke seg at de største hindringene mot arbeid NAV-veilederne oppgir er de samme forholdene som i stor grad blir brukt til å beskrive sentrale kjennetegn ved unge brukere. Det vil si at hoveddelen av de unge brukerne nettopp har de kjennetegnene som gjør at brukeren er vanskelig å hjelpe over i arbeid og utdanning. Dette illustrerer at unge brukere *ikke* er en enkel brukergruppe, og at mange av de unge NAV-brukerne står langt fra arbeidslivet.

Det er også verdt å merke seg at NAV-veilederne i liten grad mener at det er relasjonen mellom dem selv og brukeren som reduserer muligheten for arbeid og utdanning. NAV-veiledere mener også ifølge surveyen at fysiske funksjonshemninger og dårlige norskkunnskaper ikke er så store hindringer mot overgang til arbeid som det psykiske lidelser er. Statistikk over unge innvandrere uten arbeid og over unge funksjonshemmede uten arbeid tyder imidlertid på at også disse gruppene har betydelige problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet. Men dersom du ber NAV-veilederne om å rangere ulike faktorer som hindrer arbeid og utdanning, er det faktisk fysisk funksjonshemming og norskkunnskaper NAV-veilederne selv ser på som minst problematiske barrierer mot arbeid, mens psykiske lidelser utgjør en stor barriere mot arbeid.

Hvordan definerer og avgrenser NAV-ansatte målgruppa for forsterket ungdomsinnsats?

Målgruppen for forsterket ungdomsinnsats i NAV er unge ledige under 30 år. Innenfor denne målgruppen igjen slås det fast i styringsdokumenter at unge ledige som ikke har fullført videregående opplæring, prioriteres. Det poengteres også at unge med nedsatt arbeidsevne skal inngå i forsterket ungdomsinnsats (Prop. 1 S (2016-2017)). Det vil si at det i sentrale styringsdokumenter understrekes at alle under 30 år med behov for hjelp til å komme i arbeid, er i målgruppen for innsatsen, samtidig som det betones at de med lavest formell kompetanse og de som står lengst unna arbeidsmarkedet, og som har helseproblemer, skal være hovedmålgruppen til ordningen.

Det er viktig for implementeringen at de ansatte har en klar forståelse av hvem målgruppen for forsterket ungdomsinnsats er. NAV-veiledere og NAV-ledere svarer i de kvalitative intervjuene at de kjenner til ungdomsinnsatsen, og at de oppfatter at målgruppen for ungdomsinnsatsen er klart definert, da ut fra alder. Samtlige av de vi intervjuet, pekte på alder som avgjørende for om en arbeidssøker faller inn under forsterket ungdomsinnsats eller ikke. Et typisk svar om målgruppen var:

Den er jo greit definert, det er alle mellom 18 og 30 år.

Det er ingen tvil om at ansatte ved NAV-kontorene har fått med seg den forsterkede ungdomsinnsatsen, og at målgruppen for innsatsen er unge mellom 18 og 29 år. Noen påpeker at de også inkluderer unge som er 16–18 år i målgruppen for innsatsen.

De fleste av oss jobber med 18 til 30 år, men så har vi noen som jobber med OT mot skole, og der har vi personer mellom 16 og 18 år. Og jeg har også enslige forsørgere som mottar overgangsstønad. De kan også være mellom 16 og 18 år. Så jeg har noen av de yngste. (NAV-veileder)

Det er opp til det enkelte NAV-kontor å bestemme hvordan de legger til rette for gruppen under 18 år. De som dropper ut av videregående skole, og som ennå ikke har fylt 18 år, kan komme til NAV. Det samme gjelder svært unge mødre med behov for inntektssikring. Det inntrykket vi får fra de kvalitative intervjuene, er at det er få unge brukere under 18 år, samtidig pekes det på at de også finnes, og de gis oppfølging når det er aktuelt.

I nettsurveyundersøkelsen definerer et flertall av informantene at de avgrenser unge brukere opp til og med 29 år (56 prosent). Dette er i tråd med hva styringssignalene sier. Samtidig svarte så mange som 27 prosent av NAV-veilederne at de avgrenser gruppen «unge brukere» som unge til og med 24 år. Det er med andre ord et språk i hvordan NAV-veiledere som jobber med unge brukere sier at de avgrenser målgruppen, og det styringssignalet sier. Dette kan tolkes som at styringssignalet om at ungdomsinnsatsen rettes mot alle ledige under 30 år, ikke er fullt ut implementert av NAV-veilederne ute i kontorene. En annen tolkning kan være at NAV-veiledere flest har fått med seg at forsterket ungdomsinnsats er rettet mot unge under 30 år, men at de hadde foretrukket at ungdomsgruppen var avgrenset til under 25 år.

I de kvalitative intervjuene var det flere som utdypet dette. En informant sa følgende om målgruppen for forsterket ungdomsinnsats:

Jeg syns kanskje at det burde vært enda mer markant skille på de yngste og de eldste. Den er fra 18 til 29 år, men jeg syns kanskje at i og med at vi har den helt opp til 29 år, så blir det en veldig heterogen gruppe [...] jeg tenker at opptil 25 år ville vært et riktigere mål bilde i forhold til å ha fokus på drop-outs og tidlig innsats og de yngste. (NAV-veileder)

En del av NAV-veilederne ønsker seg med andre ord en spissing av innsatsen mot de yngste brukerne. Argumentet som brukes, er at brukernes problematikk oppleves å bli mer sammensatt jo eldre de blir. Det skjer mye i de fleste sitt liv på de tolv årene fra en fyller 18 til en blir 30 år, en går fra å være en veldig ung voksen til å bli «ordentlig voksen». Ved å rette ungdomsinnsatsen mer mot de som er under 25 år, var det flere som mente at en ville fått en sterkere ungdomsprofil på satsingen.

Samtidig var det andre NAV-ansatte som mente at ungdomsarbeidet ikke burde hatt noen aldersavgrensning i det hele tatt. De pekte på at ungdomssatsingen hadde ført til at oppfølgingsarbeidet lokalt fungerte bedre enn tidligere, og at alle brukere burde hatt en slik, underforstått god, oppfølging.

Jeg tenker at jeg hadde også hatt kjempelyst til å forsterke innsatsen også litt lenger oppover [...] Det er mange ting som gjør at man skal satse på ungdommen, de har et langt løp foran seg, og det er jo egenverdien av å komme inn i samfunnet, alle de tingene der, men 30 til 40 år, jeg er 52 år, jeg tenker heller ikke at jeg er gammel. Det er noe med å falle ut og ha alle de årene igjen. (NAV-leder)

For flere ved NAV-kontorene oppfattes forsterket ungdomsinnsats ikke som et initiativ kun egnet til å få unge inn i jobb og aktivitet, men mer som en form for arbeidsmetodikk som genererer nye samarbeidsformer som er forbilledlige. Så framfor å avgrense ungdomsinnsatsen nedad, burde heller ungdomsinnsatsen tjene som et eksempel på hvordan NAV burde ha jobbet med oppfølging av alle arbeidssøkere.

Satsingen er en prioritering av unge ved NAV-kontoret. Ifølge de kvalitative intervjuene har dette i praksis ført til et lavere antall brukere per veileder for de som jobber med unge. Så i tillegg til bedre organisering av oppfølgingsarbeidet er det et element at mer ressurser tilføres oppfølgingen av unge brukere ved NAV-kontorene. Flere av informantene hadde ønsket seg samme ressursbruk også for arbeidssøkere over 30 år.

Grupper som faller utenfor eller ikke passer inn

Vi undersøkte også i intervjuene om det var noen grupper av unge som ikke passer inn i ungdomsinnsatsen, og om det var noen grupper som falt utenfor. Det kom tydelige tilbakemeldinger om at unge brukere som hadde blitt foreldre, ikke passet inn i forsterket ungdomsinnsats:

Min ærlige mening er at ungdom med barn, enslige forsørgere og sånn, de er ikke ungdom. Ungdom er de enslige, ofte de som er fra 18 til 25. Og så er det jo noen som liksom er ungdom i gruppen mellom 25 og 30 også, men de som har barn, det er en helt annen brukergruppe. Det er en mye mer vanlig saksbehandlingsjobb, hvor du skal passe på bidrag og overgangsstønader, det blir ikke den samme ungdomsjobbinga, da. (NAV-veileder)

Det var tydelig at andre problemstillinger i arbeidsoppfølgingen meldte seg når unge fikk barn og ble foreldre. Dette gjorde at de ikke like godt passet inn i ungdomsarbeidet i NAV-kontoret. Unge brukere med barn hadde ofte krav på andre ytelser enn de

ytelsene de som jobbet med ungdomsinnsats, var borti til vanlig. Veilederne som jobbet med unge, var heller ikke i samme grad vant til å følge opp en families behov, inkludert barnas behov. Det gjorde oppfølgingsarbeidet mer komplisert. En annen faktor var spørsmålet om hvor tilgjengelige unge foreldre var for jobb, og særlig unge enslige mødre. Flere NAV-kontor opplyste at de hadde erfart at selv om unge mødre hadde meldt seg arbeidsledige, var de ikke reelle arbeidssøkere, fordi de for eksempel manglet barnepass og tok med seg barna til oppfølgingssamtaler og avklaringskurs på NAV. Ved ett av NAV-kontorene hadde de en egen oppfølgingsavdeling som tidligere hadde hatt ansvaret for alle barnefamilier. Med forsterket ungdomsinnsats ble kontoret omorganisert slik at alle brukere under 30 år, uten unntak, kom til ungdomsteamet. Dette ble oppfattet som uheldig:

Jeg ønsker meg ikke store barnefamilier inn i ungdomsteamet. Jeg skulle ønske barnefamilier var spesialisert inn på oppfølging, og at vi ikke trengte å ha de. Grunnen til at vi har de her, er jo at foreldrene ikke er i jobb, men det er en helt annen problematikk. Det er en helt annen måte å jobbe på når du har en familie med fire barn, enn når du har en enslig mann. (NAV-veileder)

Det var ikke alle NAV-kontorene som la vekt på at unge foreldre ikke passet inn i forsterket ungdomsinnsats, men noen kontor var veldig tydelige på dette. Det er også et spørsmål om hvorvidt barns behov ivaretas godt nok i en arbeidsoppfølging fokusert på unge brukere. Basert på de intervjuene vi har gjennomført, indikeres det at barnefamilier i større grad hadde profittert på en barne- og familietilpasset oppfølging og ikke en som primært er rettet inn mot unge brukere.

Dette ble delvis også bekreftet gjennom intervjuer med unge brukere som hadde barn. De ønsket seg en mer familieorientert oppfølging. En ung mor med samboer og tre barn under skolealder sa dette:

Oppfølgingen har vært litt varierende. Den tiden jeg var spesielt fornøyd med, var når jeg bodde i [navn på større by], fordi at de hadde en familiegroe. Da hadde vi samtale med de, og de kunne hjelpe med gjeld og det som var. Og det var den beste oppfølgingen vi har hatt. (ung NAV-bruker)

Denne informanten la vekt på at det å få oppfølging fra et familieteam var et en fordel for henne. Det ble opplevd som at familieteamet hadde bedre kompetanse på hennes og barnas situasjon, og at hjelpen de fikk, var god. Denne informanten hadde flyttet mange ganger og hadde vært i kontakt med fem ulike NAV-kontor på seks år. Familieteamet var det som ble trukket fram som mest hjelpsomt i denne perioden. Det er viktig å ikke trekke for sterke konklusjoner basert på enkeltindivider, men det finnes informasjon i casestudien som tyder på at både NAV-veiledere og unge NAV-brukere med barn hadde vært tjent med at oppfølgingen var knyttet mer direkte til situasjonen med å ha barn, framfor å være inkludert som forsterket ungdomsinnsats. Et annet forhold ved det å få barnefamilier inn i ungdomsteamet var at det ble viktigere med et samarbeid med barnevernet.

Nå tilhører også alle barnefamilier inn i vårt team så lenge foreldrene er under 30 år, fordi den ungdomsinnsatsen skal være uavhengig av det. Det gjør at vi har fått en helt ny målgruppe hvor vi har mye barnefamilier. Vi har samarbeidet også med barnevernet fordi de har vært bekymret for småbarna. (NAV-veileder)

Det at småbarnsfamiliene er inne i ungdomsoppfølgingen, gjør at veilederne må legge vekt ikke bare på arbeidssøkeren, men også på barna i familien. Dette er ikke

arbeidsmetoden som ungdomsteamene legger opp til. I den grad de har samarbeidet med barnevernet, har det vært fordi en ung person overføres fra barnevernet til NAV. Det å samarbeide om små barn blir et tilleggsmoment som kommer på toppen av arbeidsoppfølgingen av foreldrene, noe NAV-veilederne som spesialisierer seg på å følge opp unge brukere, mener blir vanskelig for dem.

Enkelte ved NAV-kontorene var også bekymret for den yngste gruppen av unge NAV-brukere og stilte spørsmål ved om NAV hadde et godt nok tilbud til unge mellom 16 og 18 år. På spørsmål om det er noen grupper av unge som burde vært inkludert i ungdomsinnsatsen som ikke er det, svarte en avdelingsleder slik:

Det er de mellom 16 og 18 vi har snakket en del om. Vi har egentlig fra 18 til 30, men så får vi også her i NAV de under 18, og hvordan kan vi i NAV rette innsatsen vår enda mer mot de under 18? Der beveger vi oss litt utenfor det vi egentlig skal drive med, men hvis de dropper ut av videregående, så får vi dem jo, da. Og det er jo litt det NAV i videregående skole-prosjektet, vi har stort samarbeid med oppfølgingstjenesten og går inn og ser på de som er i ferd med å droppe ut, og hva man kan gjøre. (avdelingsleder NAV-kontor)

En NAV-veileder uttalte seg slik om gruppen som droppet ut av videregående og kom til NAV:

I og med at vi følger opp i videregående, så har vi de videregående elevene som dropper ut, og de har vi ikke så mye tiltak til. Du har liksom ikke så mye rettigheter i NAV før du er 18 år. Vi savner tiltak for de under 18 år. (NAV-veileder)

At tilbudet til gruppen under 18 år som ramler ut av videregående skole, oppleves å være for dårlig, er noe som bør være en bekymring knyttet til å nå målet for forsterket ungdomsinnsats. All forskning og erfaring tyder på at det å ikke ha fullført videregående skole gjør det vanskeligere å komme i stabil jobb senere i livet. Unge som faller fra videregående skole, er derfor en på forhånd kjent sårbar gruppe. En utfordring er at unge ramler ut av skolen i løpet av et skoleår. Hvis det er snakk om å starte på nytt på videregående, er det som regel opptak og skolestart kun en gang i året. For en ungdom mellom 16 og 18 år kan det være lenge fra for eksempel å falle ut av videregående skole i oktober til å starte på nytt igjen i august året etter. Det er en utfordring for NAV å skaffe et meningsfylt tilbud til disse ungdommene, og i mellomtiden kan en negativ utvikling skje raskt. Arbeidsmarkedsoppfølgingen av gruppen under 18 år er noe Arbeids- og velferdsetaten bør vurdere å se grundigere på, i samarbeid med utdanningsmyndighetene.

Flere veiledere uttrykte også bekymring for de unge brukerne som enten forsvant fra NAV etter kort tid, eller som aldri dukket opp på NAV-kontoret, men som burde ha mottatt oppfølging fra NAV. Nedenfor er sitater fra intervjuer med veiledere ved tre ulike NAV-kontor.

Vi opplever fra tid til annen at foreldre ringer [...] vi har problemer, sønnen min sitter bare inne på rommet og vil ikke gjøre noen ting. Og så setter vi opp et møte, så har vi kanskje ett møte, men det blir aldri noe mer. Kanskje vi skulle ha gitt mer innsats på de. Det er jo en del som bare forsvinner for oss. (NAV-veileder)

Det er vel, hva skal jeg si, det er noen med omsorgssvikt som ikke vet helt hvordan de skal komme til oss, som jeg tenker vi kunne ha bidratt mye med og hjulpet mye. Unge som kanskje nesten har fullført skolen, bare mangler noen fag og har blitt boende hjemme, og som isolerer seg litt og har ikke de ressursene

i nærheten til å skjønne hvordan de skal få hjelp. Det tror jeg er folk som vi kunne ha hjulpet mye. (NAV-veileder)

[...] sånn innledningsvis da vi etablerte gruppeoppfølgingen vår, det begynner å bli noen år siden [...] Da var det stor overvekt av gutter som var veldig fokusert på at dem gadd ikke å jobbe. De skulle ta seg noen friår og bare nave. Og helt tydelig ikke ønsket seg ut i noen aktivitet. Dem ser vi at har blitt borte. [...] dem er ikke på NAV i hvert fall [...] Jeg mistenker at de ikke blir fanget opp, fordi at nå har det blitt kjent at det stilles krav fra dag én nærmest, fordi de får ikke gått på passive ytelser i samme grad som tidligere. (NAV-veileder)

Disse veilederne uttrykker den samme bekymringen for at det er noen grupper av unge ledige som NAV *ikke* treffer gjennom forsterket ungdomsinnsats. Det pekes på ulike forhold som kan være årsaker til dette. En ting er at det er en kobling mellom frafall fra videregående og at NAV ikke har et godt tilbud til unge som faller ut av videregående. Dette handler både om samarbeidet mellom NAV, oppfølgingstjenesten og videregående skole og om mangelen på tiltak rettet mot de under 18 år som oppsøker NAV. Hovedmålet er å få unge som faller ut av videregående skole, til å fullføre, men siden skolen stort sett starter en gang per år, er det et spørsmål om hva en skal gjøre i mellomtiden hvis en for eksempel slutter i oktober. Her har ikke alltid NAV noe veldig godt å tilby de yngste brukerne.

Et annet forhold er hva som skjer med de ungdommene som ikke kommer til NAV. Flere av veilederne peker på at enkelte unge blir sittende passive hjemme uten noen form for oppfølging. De unge som blir gående inaktive over tid, representerer et samfunnsproblem. Det er vanskeligere å hjelpe noen over i arbeid som har stått lenge utenfor. Det er ingen tiltak i forsterket ungdomsinnsats som når denne ungdomsgruppen. En NAV-veileder frykter at noe av årsaken til at enkelte gjemmer seg hjemme, er strenge aktivitetskrav hos NAV. Et spørsmål er om disse kravene, og medfølgende sanksjoner, bidrar til å skremme bort en gruppe sårbare unge fra å ta kontakt med NAV. Det kan være at for noen unge er innføringen av aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp et slikt forhold som ytterligere forhøyer terskelen for å oppsøke hjelp fra NAV, og som kan bidra til å opprettholde disse ungdommene sitt utenforskap. Dilemmaet mellom strenge aktivitetskrav og sanksjonering og enkelte unges sårbarhet når det gjelder å kunne møte slike krav, er ikke reflektert i forsterket ungdomsinnsats.

Et siste forhold det pekes på, er at enkelte unge har lav sosial kompetanse og er i dårlig stand til å oppsøke NAV eller vet ikke hvilke tjenester de kunne ha mottatt. Det pekes på at noen unge har svært dårlig byråkratisk kompetanse, de vet ikke hva de kunne hatt krav på av hjelp fra det offentlige, og de tar dermed heller ikke kontakt med NAV. Noen unge har også misforstått hva slags hjelp NAV kan gi, og unngår å oppsøke NAV på bakgrunn av feilinformasjon og rykter. Vi intervjuet flere unge brukere som selv hadde erfart at dette var tilfellet. En bruker hadde sittet hjemme i to år uten noen form for inntekt etter å ha jobbet i sju år:

Det startet rett og slett med at jeg hadde gått arbeidsledig i to år og ikke fått noe å gjøre. Grunnen til arbeidsledigheten var at jeg drev et firma sammen med faderen, og det firmaet sluttet rett og slett å gå rundt fordi vi mistet hovedkundene våre. Så da ble jeg bare rett og slett sittende igjen med resten av gjelden, da, og henda i lomma, rett og slett. (ung bruker)

Denne personen kunne ha mottatt dagpenger fra NAV, men ble i stedet etter at firmaet han drev sammen med sin far, gikk konkurs, boende hjemme hos foreldrene

uten inntekt i to år. Senere i intervjuet fortalte han at han til slutt måtte oppsøke NAV fordi han trengte penger. Da hadde han brukt opp de oppsparte midlene han hadde hatt. En lignende historie fikk vi også fra en annen ung bruker som var for syk til å klare å registrere seg som arbeidsledig. Han forstod ikke hvordan han skulle gjøre det på nettsiden, og oppsøkte NAV personlig for hjelp. Der fikk han beskjed om at han måtte gjøre det på nettsiden. Dette klarte han ikke og ga opp. Det ble etter en stund klart at mannen hadde betydelige svekkede kognitive evner grunnet en hjernevulst. Etter operasjon fikk han hjelp på sykehuset av en sosionom til å kontakte NAV for økonomisk støtte. Først da, etter flere år som syk, fikk den unge mannen registrert seg ledig, og han fikk omsider tilbakebetalt dagpenger han skulle hatt utbetalt. I mellomtiden hadde mannen bodd hjemme hos moren og nesten brukt opp sine egne sparepenger. I begge disse brukerhistoriene brukte de unge egne oppsparte midler til sitt daglige forbruk, mens utgifter som bolig og mat ble betalt av foreldrene.

Disse brukerhistoriene illustrerer også at enkelte som faller utenfor velferdsstatens sikkerhetssystem, i stedet blir avhengige av familien. Det er grunn til å tro at familiebasert forsørgelse er svært viktig for gruppen av unge som blir langvarig inaktive.

Mangelen på en mer proaktiv oppfølging fra NAV er altså sammenfallende i fortellingene fra både NAV-veilederne og de unge brukerne. De samme ungdommene forteller at de med fordel kunne ha vært i kontakt med NAV tidligere, men siden NAV ikke proaktivt tar kontakt med inaktive unge, kan livssituasjonen til de unge ha rukket å bli prekær før de «tvinges» til å oppsøke NAV. Når disse unge menneskene kommer til NAV, er det tydelig for NAV-veilederen at de burde hatt hjelp på et tidligere tidspunkt. Det finnes ingen prosedyrer i forsterket ungdomsinnsats for å fange opp disse inaktive unge. NAV driver ikke oppsøkende virksomhet, og sånn sett er det heller ikke NAV sitt ansvar, eller innenfor NAV sitt mandat, at disse unge brukerne ikke fanges opp. Samtidig kan det sees på som en generell svakhet ved aktiveringstilbudet at unge som burde hatt hjelp, ikke fanges opp av velferdssystemene. Innføringen av forsterket ungdomsinnsats har ikke hatt som mål og har heller ikke bidratt til å løse dette problemet. En mulig løsning ville vært å utvide NAVs mandat til å omfatte mer proaktive tiltak rettet mot unge utenfor. Oppfølgingstjenesten (OT) har per i dag et slikt proaktivt mandat ovenfor unge som faller ut av videregående skole. Noe lignende tilbud fra det offentlige er derimot ikke rettet mot ledige unge. Våre funn tyder på at de unge ledige selv og NAV veiledere ofte skulle ønske de hadde vært i kontakt tidligere, og at en mer proaktiv eller oppsøkende virksomhet fra NAV sin side kunne vært ønskelig.

4.2 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hva som kjennetegner målgruppen for forsterket ungdomsinnsats, altså unge ledige hos NAV under 30 år. Vi har benyttet både registerdata, intervjuer med NAV-ansatte og nettsurvey til veiledere som datagrunnlag. Mens registerdata kan gi veldig presise beskrivelser av noen få kjennetegn bidrar survey og kvalitative data til å gi et mer utfyllende bilde av hvem de unge ledige er.

For registerdata har vi skilt mellom analyser av alle unge ledige registrert hos NAV (beholdningstall) og analyser av nye brukere, det vil si alle nye som registrerer seg ledige hos NAV i løpet av en måned og som ikke har vært registrert hos NAV de siste 12 månedene. Vi analyserer månedsfiler for årene 2016 til 2018.

Basert på analyser av beholdningstall finner vi at sentrale kjennetegn ved de unge ledige hos NAV har endret seg svært lite i perioden 2016–2018, altså fra før til etter

innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Fordelingen etter kjønn, alder og utdanningsnivå er relativt stabil over tid. Viktige kjennetegn er at et flertall i gruppa av unge ledige har lav utdanning og er i alderen 25 til 29 år. Kjønnfordelingen er nokså lik. Den største endringen i dette tidsrommet er at antallet unge brukere har gått ned med 17 prosent. Nedgangen har vært størst for mannlige brukere, og størst blant brukere i standardinnsats, altså blant ordinære arbeidssøkere som er de som står nærmest arbeidsmarkedet. Alle regioner har opplevd en nedgang i antall brukere. I alt 37 prosent av alle brukerne under 30 år hos NAV er registrert med en diagnose og har mottatt AAP. Den vanligste diagnosegruppen er ulike psykiske lidelser. Det er en høyere andel blant de eldste brukerne med en registrert diagnose enn blant unge under 20 år.

Det har også vært en nedgang i antallet nye brukere i perioden 2016 til 2018, men vi at kjennetegnene ser litt annerledes ut enn for beholdningstallene. Det er en noe høyere andel av brukere under 20 år blant nye brukere enn for alle unge ledige. Videre har nye brukere noe høyere utdanningsnivå (det er en høyere andel i gruppa fullført videregående og høyere utdanning) enn for alle ledige.

Fra nettsurveyundersøkelsen og kvalitative intervjuer får vi et mer utfyllende bilde av hva som kjennetegner unge. Funn fra disse datakildene bekrefter det samme som vi finner i registerdataene, nemlig at unge brukere har lave formelle kvalifikasjoner, de har lite eller ingen arbeidserfaring og mange sliter med helseproblemer, særlig psykiske, og at mange av de yngste brukerne ennå ikke har fått dokumentert sine helseutfordringer. En del av de unge har også ulike sosiale problemer og har hatt dårlige oppvekstvilkår som gir dem sammensatte utfordringer. Videre peker mange av NAV-veilederne på at mange unge har dårlig selvtillit, lav byråkratisk kompetanse og stort behov for hjelp til å finne ut av ting. Noen sliter også med motivasjon for jobb.

I nettsurveyen svarer over halvparten av veilederne at psykiske lidelser, sammensatte problemer, sosiale tilpasningsvansker og det å ikke ha fullført videregående skole er forhold som reduserer muligheten for unge brukere kommer i jobb. Over 40 prosent peker også på lav motivasjon og rusproblemer som barrierer mot arbeid. Barrierene mot arbeid som identifiseres av veilederne er i stor grad sammenfallende med viktige kjennetegn ved de unge brukerne.

I intervjuundersøkelsen ble det pekt på to grupper av unge ledige som ikke passer så godt inn i forsterket ungdomsinnsats. Den ene gruppen er unge ledige som selv er foreldre til små barn. Disse burde heller hatt en egen familieoppfølging og ikke en ungdomsoppfølging fra NAV. Den andre er gruppen av unge ledige under 18 år som NAV-veilederne strevde med å finne gode tiltak til.

5 Implementeringen av forsterket ungdomsinnsats: innhold og virkemidler

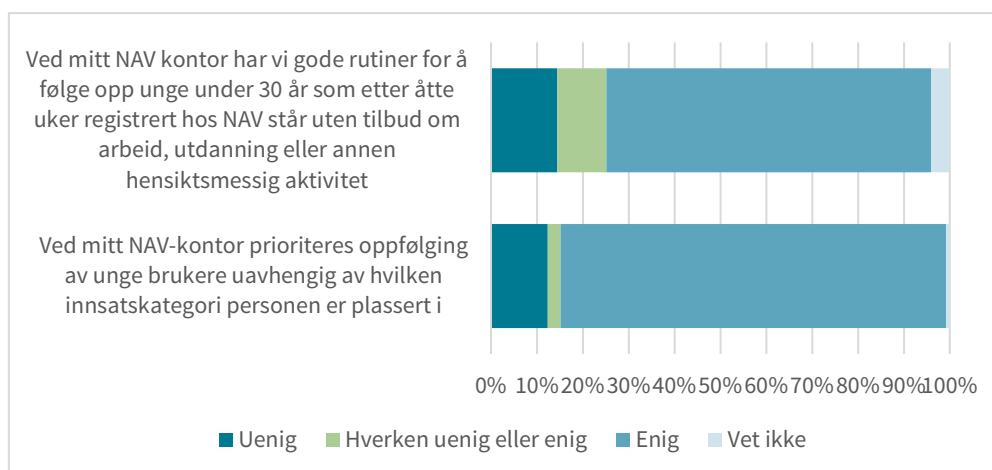
I dette og i neste kapittel skal vi ta for oss ulike sider knyttet til implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV. For at forsterket ungdomsinnsats skal bli en realitet, er det nødvendig at NAV-kontorene implementerer innsatsen og praktiserer prinsippene for oppfølging slik de er skissert i styringssignalene. Vi starter i dette kapitlet med å spørre: hva er innholdet i tilbudet som gis og hvilke virkemidler benyttes i forsterket ungdomsinnsats? Hvordan har disse tingene blitt implementert? Vi mener her virkemidler forstått i vid forstand som ulike elementer NAV-kontorene benytter i forsterket ungdomsinnsats, altså hva slags innhold NAV fyller forsterket ungdomsinnsats med, både i form av konkrete tiltak rettet direkte mot de unge, men også andre forhold som relasjonen til brukere og arbeidsgivere tenker vi på som virkemidler.

I styringssignalene legges det vekt på at unge skal være en prioritert gruppe for arbeidsrettet oppfølging, og vi skal derfor se på virkemidler som prioritering av unge, inkludert håndteringen av den såkalte åtteukersfristen. Videre ser vi på inntektssikringens rolle i oppfølgingsarbeidet. Inntektssikring er ikke en del av forsterket ungdomsinnsats, men som vi skal se nedenfor, ser NAV-veilederne implementeringen av ungdomsinnsatsen og de ulike inntektssikringsordningene i sammenheng. Videre ser vi på noen forhold forsterket ungdomsinnsats som de NAV-ansatte beskriver at de har lyktes godt med. Dette inkluderer virkemidler som opprettelsen av nye tiltak, utdanning, relasjonsarbeid til brukere og ansettelsen av jobbspesialister. Den forsterkede ungdomsinnsatsen har arbeidslinja som premiss, avslutningsvis vil vi derfor beskrive hvordan kontorene forholder seg til barrierer mot arbeidsinkludering. Kapitlet er basert på kvalitative intervjuer med NAV-ledere og NAV-veiledere, samt analyser av de åpne spørsmålene fra nettsurveyen.

5.1 Implementering av oppfølgingsarbeidet - prioritering av unge brukere og åtteukersfristen

Det er viktig for å lykkes med forsterket ungdomsinnsats at unge faktisk blir en prioritert brukergruppe. I surveyundersøkelsen finner vi at et klart flertall av veilederne sier at unge prioritets i oppfølgingen uavhengig av hvilken inntektstype brukeren mottar (figur 5.1). I de kvalitative intervjuene svarte også samtlige informanter, veiledere, ledere og ansatte i Arbeidslivssenter, at unge er en prioritert brukergruppe i NAV. Vi mener det er belegg for å hevde at prioriteringen av unge er sterkere og tydeligere enn det vi fant i en studie om NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere fra 2015 (Strand et al 2015).

Figur 5.1 NAV-veiledernes vurderinger av prioritering av unge og åtteukersfristen



Åtteukersfristen er et annet viktig element i styringssignalene om ungdomsinnsatsen fra regjeringen, og skal fungere som en garanti for at unge ledige ikke bare er en prioritert brukergruppe, men at det også får rask oppfølging fra NAV. Vi må derfor spørre om denne fristen holdes, eventuelt i hvilken grad den ikke holdes. I nettsurveyen svarer mer enn sju av ti veiledere at rutinene ved eget NAV-kontor er gode når det gjelder oppfølging etter åtte uker (figur 5.1). I surveyen spurte vi også om hvor stor andel av de unge brukerne som ble fulgt opp innen et gitt antall uker (tabell 5.1). Her ser vi at det bare er for sju prosent at åtteukersfristen ikke ser ut til å overholdes, mens to av tre unge ledige følges opp innen en måned. Det ser med andre ord ut som åtteukersfristen overholdes i en stor majoritet av sakene, og med svært god margin. Dette stemmer godt overens med funnene fra casestudien. Ved samtlige av kontorene (muligens med noen få unntak på ett av kontorene) som vi besøkte, ser åtteukersfristen ut til å være mer enn oppfylt i den forstand at oppfølgingen starter lenge før det er gått åtte uker. På den måten får åtteukersfristen mer karakter av et sikkerhetsnett enn av en norm for det daglige oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontoret. Åtteukersfristen kan derfor like gjerne diskuteres ut fra et spørsmål om den er for lang, som ut fra om den oppfylles og fungerer, noe den gjør.

Tabell 5.1 Svar på spørsmålet i nettsurveyen til veiledere på spørsmålet «Om lag hvor stor andel av dine unge brukere følger du opp innen følgende antall uker?».

Alternativer	%
Innen 1–2 uker	33
Innen 3–4 uker	31
Innen 5–7 uker	17
Innen 8 uker	13
Mer enn 8 uker	7

Tabell 5.2 Svar på spørsmålet i nettsurveyen til veiledere på spørsmålet «I hvilken grad er en frist om å følge opp innen åtte uker hensiktsmessig for følgende grupper av unge NAV-brukere?»

	Passe	For kort	For lang	Vet ikke
Unge mottakere av sosialhjelp	43	8	41	9
Unge ordinære arbeidssøkere	62	12	19	6
Unge med nedsatt arbeidsevne	51	20	22	7

Om lag halvparten av respondentene i nettsurveyen svarte at de synes åtteukersfristen var passe (tabell 5.2). Det er imidlertid også en betydelig gruppe som synes den er for lang. På samme måten er det få som synes fristen er for kort. Særlig er det mange av veilederne som synes fristen er for lang i oppfølgingen av unge mottakere av sosialhjelp. Sosialhjelp er ment som en korttidsytelse og oppfølging innen to måneder kan muligens synes for lenge for unge på sosialhjelp.

I casestudien problematiseres åtteukersfristen noe mer. Her følger eksempelvis ut-sagn fra to av informantene:

Åtteukersfristen er ikke ny. Vi har jobbet sånn lenge. Men noen ganger trenges det mer tid. Vi har fokus på jobb og aktivitet. Så denne regelen har ikke ført til store endringer i måten å jobbe på. (NAV-veileder)

Noen ganger føler jeg at vi bruker mye ressurser på noen som egentlig ikke (...) vi hjelper jo ganske mange ungdom, men det er ikke alltid vi får dem i jobb med det første, det kan ta tid. Og det er mange som stjeler vår oppmerksomhet. Og det er jo da de som skriker høyest, som får jobb først. Vi orker ikke det der maset, hvis det går an å være helt ærlig. (NAV-veileder)

Flere av informantene er opptatt av at en åtteukersfrist i for liten grad tar individuelle hensyn. I noen tilfeller kan det være behov for å jobbe lenge med motivering og klarering for arbeidsmarkedet, mens det i andre tilfeller kan være stort behov for å handle raskt. Konklusjonen fra informantene, både i surveyen og i casestudien, er imidlertid at denne fristen heller er for lang enn for kort, og at i de fleste tilfeller skjer oppfølgingen lenge før det er gått åtte uker.

Rask oppfølging

Det var mange eksempler i intervjuene med NAV-veiledere på hvordan kontorene jobbet med rask oppfølging av unge brukere. Flere forklarte at de legger opp et løp hvor alle nye brukere under 30 år som kommer til kontoret, innkalles til en samtale så raskt som mulig etter at de har registret seg som ledige. Der gjøres det en kartlegging av behov, og den første oppfølgingen initieres. Flere oppga at de hadde en slik samtale innen en uke at personen registrerte seg ledig. Vi fant det samme i de åpne spørsmålet, som vitner om denne raske og individuelle oppfølgingen er en praksis utbredt langt utover de fem kontorene vi gjorde intervjuer ved. En av respondentene i spørreskjemaundersøkelsen beskriver for eksempel følgende prosess:

«Alle nyregistrerte arbeidssøkere kalles inn til et informasjonsmøte hvor de får relevant informasjon om forventninger NAV har til dem, samt hva de kan forvente av NAV. I tillegg er det en kort kartleggingsamtale med hver enkelt etter møtet hvor de går gjennom et standard spørsmålsskjema. Erfaringen er at dette er nyttig for avklaring av bistandsbehov, samt at ungdommen får stilt eventuelle spørsmål de måtte ha. Dersom det er behov for en ytterligere samtale ang.

økonomi osv., er det mulighet for å sette opp dette kort tid etter at ungdommene har møtt til informasjonsmøte.»

På den måten er kontoret tett og tidlig på de unge, og veilederne mener at de med denne praksisen klarer å «snu» mange i døra, samtidig som de får anledning til å «sile ut» de som trenger mer omfattende kartlegging.

5.2 Inntektssikring

En hovedmotivasjon for mange unge for å henvende seg til NAV er fordi NAV forvalter de offentlige inntektssikringsordningene (se også kapittel 7). De vanligste inntektssikringsordningene for unge ledige er arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. I henhold til svar fra nettsurveyen sier veilederne at blant deres unge brukere er det 35 prosent som mottar arbeidsavklaringspenger, 20 prosent mottar sosialhjelp, 18 prosent mottar dagpenger, og 10 prosent mottar kvalifiseringsstønning (tabell 4.9). Samtidig med innføringen av forsterket ungdomsinnsats ble det innført aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp under 30 år, og det ble gjennomført en innstramming i AAP-ordningen hvor den normale maksimumsgrensa ble kuttet ned fra fire til tre år. Som vi skal se nedenfor mener veilederne at disse endringene påvirker oppfølgingsarbeidet de bedriver rettet mot unge.

Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Arbeidsavklaringspenger er en tidsavgrenset ytelse som en kan få hvis en er uten inntekt på grunn av sykdom eller skade og ikke (lenger) får sykepenger og har en nedsatt arbeidsevne med minst femti prosent. Ordningen forutsetter at mottakeren har behov for hjelp til å komme i arbeid, er i behandling eller er i arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging fra NAV. Maksimumsperioden for mottak av AAP ble redusert i perioden hvor forsterket ungdomsinnsats implementeres, fra fire til tre år. Nettsurveyen viser at mange av respondentene er todelte i synet på denne endringen. Mens om lag 40 prosent av veilederne sier de er enige i at endringen fra fire til tre år på AAP vil bidra til å få unge raskere avklart for arbeid er 40 prosent uenige i denne påstanden (se også figur 6.1). De kvalitative intervjuene utdyper hva denne uenigheten kan gå ut på. En NAV-veileder sa i et intervju følgende om innføringen av tre i stedet for fire år på arbeidsavklaringspenger:

Der er det også problemer fordi DPS avviser jo veldig mange nå, at man skal være svært alvorlig syk eller på randen til selvmord for å komme inn, og da ser vi at mange havner i den skvisen, og da får de kanskje noe oppfølging eller psykiatrisk sykepleier, og så er på en måte ikke det nok, da. Der tar det tid. Særlig de med alvorlig psykisk sykdom. Da er det noe med det å stanse og heller kunne gjenoppta og ha en tydelig plan, da. Men det er litt tidlig å si noe om, for vi har jo ikke egentlig praktisert det så veldig mye. (NAV-veileder)

Denne veilederen peker på at innstrammingen i regelverket for arbeidsavklaringspenger skaper utfordringer som NAV-veilederne må håndtere. Behandlingskøene har ikke blitt kortet ned, slik at for unge som trenger behandling før de kan komme i jobb, er det få muligheter for å komme raskere igjennom en avklaring for arbeid. Rent praktisk fikk vi høre flere eksempler på at NAV-veiledere skriver unge ut og inn av ulike inntektssikringsordninger, altså veksler på å gi unge sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger, for å «spare» på tiden de unge har til rådighet på AAP. En slik praksis

korter ikke ned tiden før den unge kommer over i jobb, men bidrar tvert imot til en mer usikker inntektssikring for unge personer med helseproblemer.

Et annet poeng relatert til overgangen fra AAP til uføretrygd for unge var spørsmålet om i hvor lang tid det skal gis anledning til å forsøke å komme over i arbeid. En NAV-veileder uttrykte seg slik på spørsmål om hun fryktet at innstramningen av AAP skulle føre flere unge over på uføretrygd:

Det spørers hva man tar som utgangspunkt, eller hvilket menneskesyn eller tanke man har om det som skjer, da. Hvis du tror på at vedkommende faktisk vil kunne jobbe, men trenger veldig mye tid, trenger behandling, trenger, trenger, trenger. For noen bare å lære seg å leve med en diagnose kan jo ta to år. Og da er det kanskje ikke, og selv om jeg er veldig for å begynne både behandling og arbeid samtidig, så er det noen som ikke skal stå i arbeidsrettet oppfølging hvis det er store medisinske utfordringer. (NAV-veileder)

Det er med andre ord et dilemma hvor lenge arbeidsrettet oppfølging skal pågå, samtidig som det jo er et stort valg å føre unge over på uføretrygd, fordi så få kommer tilbake til arbeid fra den ytelsen. Det var ingen av NAV-veilederne vi snakket med, som også snakket om å kombinere uførepensjon med fortsatt arbeidsavklaring. Etter vår tolkning vitner dette om at uføretrygd oppfattes som en varig utgang fra arbeidslivet. Avkortningen i arbeidsavklaringspenger betyr at det er færre muligheter for unge til å bruke lang tid på å finne ut av og få behandlet sine helseplager. Dette gjør at NAV-veilederne i større grad presses til å skynde seg med arbeidsaktiveringstiltak, noe som ytterligere forsterker det konfliktfylte samarbeidet mellom NAV-veilederne og helsetjenestene (se kapittel 6). Systemet for de aller svakeste i overgangen mellom fortsatt arbeidsrettet oppfølging og varig ufør framstår dermed som ikke å være fleksibelt nok.

Informanter i casestudien er opptatt av flere sider ved tidsbegrensningene i arbeidsavklaringspengene. En av informantene påpeker et spenningsfelt mellom det å presse på tiden og det å gi tilstrekkelig tid.

Det er også ett av de paradoksene med det systemet vi har, nå klarer jeg ikke å se et annet system, men er du syk, så har du rettigheter, og du må på en måte opprettholde sykdom eller en viss grad av sykdom for å ha de rettighetene der videre. For mange av de vi ikke lykkes med å få i jobb innen kort tid, så vet vi at tidsfaktoren er avgjørende i forhold til hvor du ender opp senere. Men akkurat den biten der med at du må opprettholde din sykdom for fortsatt å ha rettigheter hos NAV til å ha penger å leve av, det er en sånn liten litt skummel ting for brukere eller for personen selv. Det å bli frisk eller være helt friskmeldt til å jobbe, da er du på en måte, da har du fortsatt ikke noen jobb å gå til, da er på en måte livsgrunnet ditt vekk, og det er skummelt for alle sammen. (NAV-veileder)

En annen av informantene påpeker utfordringene ved manglende fleksibilitet i dette systemet:

Noen må ha gjort de syke for å oppnå rettighet, og så må du da selvfølgelig opprettholde sykdommen for å ha de rettighetene. Så enten må du få de i jobb, eller så er de fortsatt syke. Det er veldig merkelig at noen kan gå fra å være 100 prosent syk, og finner vi riktig jobb og ting matcher og passer, og så er man 100 prosent frisk. Den vurderingen der med nedsatt arbeidsevne er en av de mest utfordrende i NAV. (NAV-veileder)

Vi finner i det kvalitative materialet vårt en klar tendens blant NAV-veilederne for at de frykter for at innstramningene i AAP kan føre til at flere enten blir uføretrygdet eller må over på sosialhjelp. I de fleste tilfellene er ingen av disse løsningene ønskelige. De kan bidra til å gjøre det vanskeligere å komme tilbake i vanlig arbeid. Flere av veilederne pekte på at en treårsperiode på AAP for unge ble for ufleksibelt. Veilederne følte ofte de var i et skvis om å klare å komme raskt i gang med arbeidsrettede tiltak til unge på AAP og utfordringene de følte med at unge med helseutfordringer trenger langt tid og at de unge ble stående i kø for å motta helsebehandling slik at mange unge "brukte opp" tiden på AAP med å vente på behandlingstilbud i stedet for å jobbe med arbeidsrettede tiltak. Flere av veilederne opplevde det også som vanskelig å samarbeide med ulike behandlere innenfor helsevesenet om å kombinere arbeidsrettede tiltak med behandling.

Sosialhjelp

Mange av respondentene i surveyen nevner aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere som et positivt bidrag til å få unge ut i jobb. 80 prosent av respondentene sier seg enige i følgende utsagn: «Innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år er et nyttig virkemiddel for å få unge i arbeid» (figur 6.1). Vi ser med andre ord en overveiende positiv vurdering av aktivitetsplikten blant veiledere som jobber med unge på NAV-kontorene.

I casestudien ser vi imidlertid også en annen problemstilling i sammenheng med dette. Aktivitetsplikten gjør at brukere under ulike inntekstsikringsordninger får ulike krav og ulike tilbud når det gjelder aktivitet. Dette kan komplisere arbeidet, særlig i lavterskeltilbud av typen jobbklubb.

Det kan også være spenninger knyttet til at noen brukere faller fra når de får plikt til å stille opp på aktiviteter. På den ene siden kan mulighetene for å utnytte systemet bli mindre, faren for langsiktig avhengighet av offentlig støtte kan bli mindre, og aktivitetsplikten gir rom for tett oppfølging og tiltak som kan bidra til at den enkelte kommer i arbeid. Men på den andre siden er det en fare for at systemet mister kontakt med personer som kunne fått hjelp, og en kan miste muligheter til forebygging av problemer som kommer på et senere tidspunkt. I et forebyggende perspektiv er det derfor ikke nødvendigvis utelukkende et gode at enkelte utsatte brukere kan gå «under radaren».

5.3 Virkemidler benyttet i oppfølgingen av unge

Et viktig element i implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i de enkelte NAV-kontorene er hvordan oppfølgingsarbeidet fungerer og hvilke virkemidler de ansatte tar i bruk for å nå målet om flere unge i arbeid og aktivitet. I denne sammenhengen tenker vi på virkemidler forstått i vid forstand, både som ulike konkrete tiltak rettet direkte mot de unge, men også andre forhold som relasjonen til brukere og kollegaer og organiseringen av oppfølgingsarbeidet.

For å få en bedre oversikt over virkemidler som benyttes av NAV-veilederne i forsterket ungdomsinnsats, så har vi kategorisert det åpne spørsmålet fra nettsurveyen, «Er det noe dere gjør på ditt NAV-kontor i oppfølgingen av unge brukere som du opplever fungerer særlig godt?», i ulike kategorier. Svarene på spørsmålet var mangfoldige og vitner om et stort engasjement fra respondentenes side. Slike åpne spørsmål vil nesten alltid gi rom for ulike tolkninger, men i et forsøk på å kategorisere

svarene kommer vi opp med fem ulike svarkategorier: tiltak, relasjon, kollegafelleskap, organisering, og administrasjon og samarbeid. Det er særlig svarene under kategoriene tiltak og relasjon som er relevante for spørsmålet om virkemiddelbruk, men også de andre kategoriene inneholder informasjon om hvordan det jobbes ved NAV-kontorene for å få flere unge i arbeid og aktivitet.

Vi spurte også de ansatte i casestudien om hva de synes fungerte godt oppfølgingen av unge. Nedenfor oppsummerer vi funnene fra nettsurveyen til veiledere og intervjuene med veiledere.

Tiltak og relasjon

Et viktig virkemiddel for å få unge ledige i jobb er ulike former for tiltak. Om lag én av fire respondenter i surveyen nevner ulike tiltak når de svarer på spørsmålet om hva de gjør som fungerer særlig godt. Samtidig er det om lag én av seks informanter som nevner fenomener relatert til relasjonen til brukerne. Svarene som handler om enten tiltak og/eller relasjon, er dermed det som får størst oppslutning. Vi konkluderer derfor at de mest hyppigste brukte virkemidlene for å få unge i aktivitet er ulike tiltak og relasjonsarbeid.

I analysen av dataene fra casestudien finner vi at det er stor overlapping mellom det informantene er opptatt av i de kvalitative intervjuene, og det de skriver i spørreskjemaundersøkelsen. Det at vi finner til dels de samme fenomenene ved hjelp av ulike datakilder, gir økt troverdighet til funnene.

Det er verdt å merke seg at informantenes vektlegging av tiltak og relasjon er helt i tråd med styringssignalene som vektlegger individuell oppfølging sammen med ulike aktiverings- og utdanningstiltak som de viktigste virkemidlene for å få unge over på et selvstendig liv gjennom arbeid og arbeidsinntekt. Disse funnene bekrefter imidlertid noe sentralt: relasjonsarbeid oppfattes av veilederne som å være like viktig som arbeidsrettede tiltak for å få unge i arbeid.

Tradisjonelle tiltak

Målet med ungdomssatsingen er å få så mange unge som mulig ut i arbeid eller utdanning. For å oppnå dette er det etablert en rekke ulike tiltak som skal bidra til dette. Både regjeringen og NAV lister slike tiltak i sin informasjon til befolkning og brukere. En liste over det som kan oppfattes som tradisjonelle tiltak for arbeidsinkludering, vil inneholde ulike arbeidsmarkedstiltak som avklaring, kvalifisering og opplæring, arbeidsmarkedsopplæring, yrkesrettet opplæring, utdanning, arbeidstrening, lønns-tilskudd, oppfølgingstiltak, skjermede og tilrettelagte tiltaksplasser, arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid.¹⁴ NAV nevner selv også kvalifiseringsprogrammet i sin presentasjon av mulige arbeidsmarkedstiltak.¹⁵

Denne typen tradisjonelle virkemidler benyttes selvsagt også i arbeidet med unge brukere under 30 år, ofte med gode resultater.

Informantene forteller imidlertid også at arbeidstrening ikke alltid fungerer etter intensjonen. Noen brukere kommer til arbeidsgivere som ikke har behov, og som ikke har til intensjon å ansette. Holdningen kan være at vedkommende har fått arbeidstrening hos dem fordi de er snille med brukeren. NAV ser ut til å erfare at enkelte arbeidsgivere er dårlige til å behandle ungdom. Arbeid med ungdom vil ofte kreve

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-syssetting/innsikt/arbeidsmarkedstiltak/hvilke-arbeidsrettede-tiltak-finnes/id2076683/>

¹⁵ <https://www.nav.no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb>

bruk av andre og kanskje utradisjonelle virkemidler. Informantene i casestudien påpeker samtidig at arbeidstrening som matcher de utdanningsønskene unge har, kan fungere positivt.

Tilgangen på tiltak omtales av flere av informantene som uregelmessig, for eksempel avhengig av svingninger i budsjettene. Dette kan skape diskontinuitet i oppfølgingsarbeidet.

Utdanning og utdanningslinja

Utdanning, opplæring eller kvalifisering er en viktig del av det langsiktige arbeidet med å få unge over i arbeid. Den såkalte utdanningslinja er et viktig element i det ungdomsrettede arbeidet. Informantene i casestudien beskriver det å motivere unge som har falt ut av videregående skole, som en sentral del av oppfølgingsarbeidet. Ofte vil dette også innebære midlertidige tiltak mens de venter på at skolen skal begynne. Som vist senere i dette kapitlet er samarbeidet med PPT og oppfølgingstjenestene (OT) og utplasseringer av NAV-veiledere på videregående skoler tiltak som informantene i hovedsak mener fungerer bra. Samtidig påpeker de behovet for videreutvikling av arbeidet ikke minst for å forebygge frafall fra videregående skole. Det kan også være regelhindringer som gjør utdanning som virkemiddel krevende for NAV. Blant annet ble det nevnt at foreldre har ansvar for unges økonomi når de er under utdanning. Enkelte unge flytter også hjemmefra, og de konsentrerer seg da om å klare å betale husleie, og de risikerer å droppe ut av videregående fordi NAV ikke tilbyr inntektssikring for å ta utdanning.

Kvalifisering for arbeidslivet er et tiltak som virker. Forutsetningen for at slike tiltak skal fungere, er imidlertid at deltakerne får reell dokumenterbar kompetanse. En artikkel i *Arbeid og velferd* (Nicolaisen & Kann 2019) viser at bruken av utdannings tiltak i NAV ikke har økt. NAV-veilederne påpeker at unge ofte ikke er motiverte for mer utdanning når de først kommer til NAV. Samtidig er utdanning ikke primært NAVs ansvar. Men informantene forteller at det er blitt økt vektlegging av samarbeid med utdanningssystemet. Flere NAV-veiledere etterlyser registrering av hvor mange som går tilbake til utdanning. Tiltak som motiverer for videre utdanning, ser ut til å være blant de tiltakene som oppfattes som mest effektive. Funn fra casestudien tyder også på at NAV-kontorene i noen grad tar ansvar for oppfølging av lærlinger. Motivering og tiltak på veien tilbake til utdanningssystemet, samt støtte til fullføring av utdanning, blir en viktig del av den oppfølgingsarbeidet til NAV.

Nye tiltak i egen regi – jobbklubb til unge

En viktig del av virkemidlene er opprettelsen av nye, lokale tiltak for unge ledige som driftes av NAV-kontoret i form av jobbklubber. De NAV-ansatte er gjennomgående svært fornøyde med disse lokale tiltakene og mener de er et godt tilbud til unge ledige, særlig til unge som kommer inn til NAV-kontoret som nye brukere. Dette ble bekreftet både gjennom case-studien og i nettsurveyen.

I det åpne spørsmålet i nettsurveyen får vi utfyllende informasjon om disse lokale tiltakene enten i form av navn på tiltaket eller mer beskrivelse av innholdet. Her er noen av dem: Utvei, kommunale dagtilbud, karriereveiledning, jobbklubb, jobbhus, jobbsenter, jobb-UNG, Ta sjansen, UKA «ung kompetent arbeidssøker», «I kan, i vil og i får til», Talenthus og jobbNAVigasjon. Her ser vi mye kreativitet, både når det gjelder navn og innhold.

I mange av de beskrevne tiltakene legges det mye vekt på å gi brukerne jobbsøkerkompetanse. De ulike variantene av jobbklubber ser også ut til å ha en viktig funksjon

i bli-kjent-prosessen og som avklaringstiltak. I case studien fikk vi også beskrevet slike tiltak som fungerer som jobbklubber for de unge brukerne.

Flere av informantene forteller i de åpne feltene i nettsurveyen om hvordan de utvikler tiltak for unge under 30 år:

«I oktober 18 satte vi i gang et kurs som vi kaller «Korteste Vei – til arbeid» her ved kontoret. Dette er et kurs som vi har laget innholdet til selv, som går på CV, søknad, bruk av sosiale medier i jobbsammenheng og intervjutrening med besøk av arbeidsgiver. Det går over fire samlinger, og vi har nå gjennomført tre kurs i 2018, og vi opplever gode tilbakemeldinger fra deltagerne. Kurset er forbeholdt arbeidssøkere under 30 år. Vi som har laget kurset, er i boksen 30–40 selv og har fokusert på å utvikle et kurs som vi hadde ønsket å delta på selv om vi var arbeidssøkere per i dag.» (NAV-veileder)

«Vi driver aktivitetstiltaket «Muligheten». Her møter vi veiledere ungdommer tre dager i uken. - De får informasjon og praktisk veiledning om hvordan de skal bruke NAVs digitale løsninger. - Skriver søknader og CV-en, deler erfaringer om jobbintervjuet de tidligere har vært med på - Møter arbeidsgivere, tiltaksarrangør og kommunepsykologer - Får info om privatøkonomi og lager eget månedsbudsjett.» (NAV-veileder)

«Vi har nylig startet opp med ukentlig jobbverksted på NAV-kontoret, for alle brukere under 30 år som ikke er i annen aktivitet, eller aktivitet som lar seg kombinere med dette. Hele ungdomsteamet deltar her og er tilgjengelig for ad hoc-samtaler og hjelp og veiledning.» (NAV-veileder)

Det ser ut til å være en flora av ulike tiltak i samme gate. Disse internt opprettede aktiveringstiltakene hadde flere funksjoner og bidro med resultater på ulikt nivå. Innføringen av forsterket ungdomsinnsats skal være en satsing på unge og en styrking av oppfølgingen av unge. De NAV-kontorene vi intervjuet ved, hadde alle konkludert med at de manglet et lavterskeltilbud til unge brukere. Opprettelsen av slike lokale jobbklubber bidrar til å gi unge et slikt lavterskeltilbud.

Fire av NAV-kontorene som var med i casestudien, organiserte selv en variant av jobbklubb/jobbsenter eller lignende. Det fjerde av kontorene benyttet et tilsvarende tilbud som ble støttet av kommunen/bydelen. Flere av informantene påpekte at det nå oppmuntres til å organisere tilbudene i egen regi i stedet for å kjøpe dem av eksterne tilbydere. Det ser også ut til å være et økt antall unge som deltar i tiltak i NAV-kontorenes egen regi. Veiledere oppfatter at man ved å bruke tiltak i egen regi kan få unge inn i tiltak veldig fort. Man kan unngå byråkrati og ventetid. En av NAV-lederne som ble intervjuet i casestudien, sa følgende:

Det er veldig bra hvis vi kan tilby tiltak internt. Vi kjører nå jobbklubber i egen regi. Fordelen er at vi eier det sjøl, og veilederne kan bli kjent med opplegget på en annen måte. Vi kjører også markedstorg en dag i uka.

Dette sitatet synliggjør en gjennomgående holdning fra informantene om at det har store fordeler å organisere slike tiltak i egen regi. Det er ressurssparende og har samtidig som et resultat at veilederne blir bedre kjent med brukerne og på den måten får større mulighet til å «være tett på», og det skapes rom for avklaring i mer uformelle prosesser.

Forsterket ungdomsinnsats ble innført samtidig med innføringen av aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Aktivitetsplikten genererte et press på NAV-kon-

torene om å kunne skaffe sosialhjelpsmottakere en form for aktivitet. En av disse aktivitetene kan være å delta på en form for jobbklubb for unge brukere. Hovedhensikten med jobbklubbene var å gi unge et tilbud for å komme i gang med jobbsøking. Dette gjorde at NAV-kontorene meget raskt kunne sette i gang oppfølgingen av unge brukere etter at de hadde kommet til NAV. De små kontorene hadde veldig kort ventetid og kunne sette noen inn i en jobbklubb i løpet av under en uke, mens de store kontorene så ut til å være noe tregere, men også de klarte å avvikle jobbklubbtilbud i løpet av ca. fire uker. Dette er langt innenfor fristen om å gi et tilbud innen åtte uker. Selv om jobbklubbenes hovedfunksjon var å gi nyregistrerte unge brukere et tilbud om oppfølging, hadde disse tiltakene mange viktige tilleggfunksjoner.

Ved å sette alle nye, unge ledige inn i et jobbklubbtilbud som er drevet av NAV-veiledere, får NAV-veilederne mulighet til å bli kjent med og observere de unge. Dette er til stor hjelp når de skal sortere brukere inn i ulike innsatskategorier og få kartlagt hvilke oppfølgingsbehov de unge har. En lokal jobbklubb gir NAV-veilederne en mulighet til å bli kjent med brukerne og dermed mer presist kunne identifisere unge med større oppfølgingsbehov. En vanlig strategi var å ta alle unge i jobbklubben og deretter sile ut de med behov for mer oppfølging og sende disse over til en veileder for brukere med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset behov. Et slikt tiltak ga også mulighet til å identifisere brukere som virket selvdrevne, og dermed bruke minimalt med oppfølging på disse brukerne. Selv om jobbklubbene tar form av et gruppetiltak, var de viktige for å sette inn individuelt tilpasset oppfølging etterpå og for å sørge for at brukerne med størst oppfølgingsbehov fikk hjelp først. Jobbklubbene fungerte derfor som en effektiv måte å organisere strømmen av brukere inn i NAV-kontoret på.

Det er også verdt å merke seg at i styringssignalene så legges det opp til at NAV skal gi en individuelt tilpasset oppfølging til unge brukere. I praksis har NAV-kontorene derimot valgt å implementerte et virkemiddel i form av et gruppetiltak. Det er imidlertid grunn til å understreke at jobbklubbene ser ut for å fungere svært godt, og at individuelt tilpasset ikke trenger å bety det samme som et individuelt tiltak. Gruppetiltak til unge har også en sosial dimensjon hvor de unge kan treffe andre i samme situasjon, noe flere av de unge brukeren vi intervjuet sa de satte stor pris på.

Fra annen forskning vet vi at det skjer mye lokalt utviklingsarbeid i velferdsstatens førstelinjetjenester (se for eksempel Nordstoga & Grønningsæter 2014; Støkken 2014). Dette utviklingsarbeidet ser ut til å ha minst to funksjoner, det forbedrer tjenestene til brukerne, og arbeidsprosessen med å utvikle tiltakene skaper entusiasme og pågangsmot i arbeidshverdagen. Måten denne typen arbeid omtales på, både i de kvalitative intervjuene i casestudien og i spørreskjemaundersøkelsen, viser nettopp dette. Det kan allikevel være på sin plass å spille inn to kritiske momenter her. For det første kan det være viktig å lære av brukererfaringer, å lytte til og samarbeide med brukere i utvikling av nye tiltak. Samskaping kan være en betydningsfull del av innovasjonsprosesser i tjenestesektoren (Osborne et al. 2016). Med forbehold om at det kan være ting vi ikke har fanget opp, ser det ut til å være lite systematisk samarbeid med brukere i dette arbeidet. For det andre kan det være grunner til å systematisere utviklingsarbeidet gjennom evaluering og formidling av erfaringer. En måte å gjøre dette på kan være å samarbeide med forskning og utdanning. Vi ser heller ikke mye av dette i vårt materiale. Det er derfor et spørsmål om dette utviklingsarbeidet bare blir lokalt, og om mye av læring går tapt når de lokale entusiastene slutter.

Jobbspesialister og Supported Employment

For å få flere unge i jobb så må det også finnes noen som ansetter unge. I styringssignalene legges det føringer om at NAV skal utvikle et bedre samarbeid med arbeidslivet. Det å styrke markedsarbeidet i NAV, er derfor også en prioritert oppgave innenfor ungdomssatsingen. I denne evalueringen finner vi at det viktigste virkemidlet for å styrke markedsarbeidet har vært å ansatte egne jobbspesialister som jobber etter Supported Employment (SE) metodikken i NAV-kontoret. Jobbspesialistene er en ny spesialisert gruppe blant NAVs ansatte, og de fremstår som en av de synligste innovasjonene i implementeringen av ungdomsinnsatsen. I nettsurveyen framkommer det at 33 prosent av kontorene har egne jobbspesialister som følger opp arbeidssøkere under 30 år.

Fire av de fem kontorene vi har besøkt i forbindelse med casestudien, har enten etablert prosjekter med jobbspesialist eller var i ferd med å gjøre det. Jobbspesialistene arbeider etter den såkalte SE-metoden (Supported Employment). Dette er en femtrinnsmodell som består av følgende trinn:

- innledende kontakt og samarbeidsavtale
- yrkeskartlegging og karriereplanlegging
- finne en passende jobb
- samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobber
- opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

I SE Det legges vekt på individrettet tilnærming, verdighet, selvbestemmelse, informerte valg, brukermedvirkning, konfidensialitet, fleksibilitet og tilgjengelighet. På noen kontor representerer jobbspesialistene en ny ressurs, mens på de fleste kontorene er de et resultat av omdisponering av personellressurser.

En viktig del av jobbspesialistenes arbeidsrammer er også muligheten for tett oppfølging. Jobbspesialistene har en særlig «privilegert» arbeidshverdag i den forstand at de til enhver tid har svært få brukere som de har ansvaret for, det skal være maksimalt 20. Dette betyr at de i tillegg til å jobbe etter SE-metoden får mulighet til å legge mye ressurser i arbeidet med de ungdommene de jobber med. Jobbspesialistene har i en slik arbeidshverdag mulighet til å sile brukere. De kan kreve at de unge må være motiverte, og de må være «jobbklare». Det kan spørres om slike krav i noen grad bryter med ideen bak SE-metoden. Den er jo ment å rette seg mot personer som av ulike grunner er vanskelig plasserbare i vanlig arbeid.

Jobbspesialistenes arbeid og SE som metode er basert på brukernes motivasjon. Men ofte har en annen veileder kanskje jobbet i mange år med å gjøre brukeren «klar for arbeid». Da er det ikke sikkert at det er det siste tiltaket i en lang kjede – altså jobbspesialisten – som er årsak til effekten. Dette gjør at det er vanskelig å vurdere i hvilken grad metoden virker. Det ligger mange forutsetninger i prosessen før brukeren kommer til jobbspesialisten. Samtidig ser det ut til at introduksjonen av jobbspesialister har ført til at NAV-veilederne har økt sin kunnskap om og fått nærmere kontakt med det lokale arbeidsmarkedet. SE forutsetter både tett oppfølging av brukeren og nærhet til arbeidsmarkedet.

På spørsmål om hva hun synes om jobbspesialistene, svarer en av NAV-veilederne vi intervjuet i casestudien dette:

Jeg har positive erfaringer til det, absolutt. Det som er litt sånn som jeg tenker, er jo at jeg skal jo jobbe fram den motivasjonen hos mine brukere også når de er klare og motiverte, da kan jeg få hjelp av jobbspesialisten, men da er jo mye

av jobben gjort, da. Og så er det jo klart det at hvis du har 20 stykker i porteføljen din, da klarer du jo å jobbe arbeidsrettet med tettere oppfølging med brukerne, og det er ett av kriteriene som SE og IPS¹⁶ jobber etter, å ha en overkommelig portefølje. Og det er nok veldig riktig, men jeg tror nok også at NAV-veiledere ville hatt bedre resultater rettet mot jobb hvis de hadde 20 stykker i sin portefølje, for å si det sånn. (NAV-veileder)

Metoden Supported Employment, som jobbspesialisten arbeider ut fra, forutsetter også et tett samarbeid med aktuelle arbeidsgivere, og er derfor også en del av markedsarbeidet. For jobbspesialistene så handler det mye om å bygge en tett relasjon til ungdommen så vel som til arbeidsgivere. En jobbspesialist sa dette om å jobbe med arbeidsgivere:

Det er en metode, Supported Employment. I sosialt arbeid handler det kanskje om hele livet, men i vår verden så det er det jo spesifikt i forhold til det med arbeid. Vi må være tett på. Vi får ikke dette til hvis vi ikke kan få knyttet en relasjon til arbeidsgiver. Så da jobber vi etter en metode, vi kaller det tre kopper te, men altså at du får en relasjon med en arbeidsgiver, snakker litt om hva driver de med i denne bedriften, så vi kan matche det med hva de ungdommene har interesse for og hva de kan. (jobbspesialist i NAV).

Et annet aspekt ved relasjonen mellom unge og arbeidsgivere som vi fikk høre om var at jobbspesialister (og for så vidt også NAV-veiledere) kan fungere som en buffer for unge som risikerer å bli utnyttet i arbeidslivet. Dette er også en side ved relasjonsarbeidet rettet mot arbeidsgivere.

Opplever at det er mange arbeidsgivere som gjerne vil hjelpe ungdommer. Det er selvfølgelig viktig at vi er der for hverandre, at de får tak i oss, og at vi får tak i dem, at vi klarer å holde på den tilliten i det samarbeidet med arbeidsgivere. Hvis vi har veldig svakt fungerende ute i arbeidsplassene deres. Men det er ikke villighet til å satse sånn veldig økonomisk. Det er litt sånn at vi kan godt ha dere her, men vi får ikke noen endelig avtale. Jeg syns det kan være litt vanskelig å få til den faktiske lønna da i enkelte saker, men det har kanskje noe med å gjøre at jeg har brukere med litt utfordringer. Og arbeidsgivere ser jo det at dette er en person som innebærer noe mer enn en ordinær. (jobbspesialist i NAV)

Supported Employment metodikken legger vekt på at jobbspesialistene utvikler tette og gode relasjoner til lokale arbeidsgivere, men det er også et økonomisk aspekt knyttet til dette. Jobbspesialistene kan oppleve å få til en god relasjon til en arbeidsgiver, men likevel slite med å få til faste ansettelser. Ikke alle arbeidsgivere er like villige til å betale ut lønn til unge som sliter med sammensatte utfordringer og som kanskje trenger ekstra oppfølging på arbeidsplassen. Dette illustrerer at utfordringene i markedsarbeidet ikke utelukkende er knyttet til mangel på kjennskap og relasjon til lokalt arbeidsliv, men også handler om økonomiske faktorer som hvem som skal betale lønna, NAV eller arbeidsgiver, for unge som sliter med å nå produksjonskrav eller trenger ekstra oppfølging i arbeidssituasjonen.

¹⁶ Individuell jobbstøtte (IPS) er en manualbasert form for «supported employment» (SE), se <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+informasjon/individuell-jobbstotte-ips>. I vårt intervju materiale er det svært begrenset omtale av IPS.

Relasjonsarbeid

I styringssignalene for forsterket ungdomsinnsats understrekes det at NAV skal gi individuell, markedsrettet oppfølging. Flere av respondentene i spørreundersøkelsen kobler bruken av tiltak slik de er beskrevet over, med relasjonsorienterte tilnærminger når de beskriver tilnærminger som de er fornøyde med. Vi mener derfor at implementeringen av relasjonsarbeid også inngår som et virkemiddel i forsterket ungdomsinnsats.

Mange av informantene er svært opptatt av relasjonsarbeidet. Uttrykket «tett på» er en gjenganger i svarene. Begrepet «færre på benken» er et annet. «Tidlig innsats og oppfølging fra dag én» er et tredje illustrerende utsagn. Mye av den forskningsbaserte kunnskapen vi har om hva som virker, bekrefter dette (se f.eks. Strand et al. 2015). Om lag én av fem i spørreundersøkelsen nevner relasjonsorienterte fenomener når de skriver om ting de er fornøyde med på sin arbeidsplass. Tett på, god kontakt med brukerne og rask dialog er eksempler på stikkord. Mange er opptatt av å utvikle tiltak som tilfredsstillende kravet om tett oppfølging.

Her følger to sitater fra spørreundersøkelsen:

«Tidlig innsats ved å henvise brukere til våres interne tiltak. Der får de oppfølging fra dag 1 og ofte er de ute i jobb i løpet av kort tid eller annet avklares, som videre oppfølgingsløp i NAV eller skolegang.»

«Relasjonsskapende arbeid er viktig for å kunne bistå best mulig. God og tett markedsarbeid mot lokale bedrifter har ofte vært en suksessfaktor i arbeidet med å hjelpe unge over til aktivitet og arbeid. I en travel arbeidshverdag gjør vi oss avhengige av tiltaksbedrifter fremfor å ta direkte kontakt ut i arbeidsmarkedet.»

Det ser ut til å være en forskjell mellom de store og de mindre kontorene når det gjelder lokal forkunnskap om brukerne. På de to største kontorene i casestudien ser det ut til å være mindre slik lokal «forkunnskap» om brukerne. Brukere kommer til NAV-kontorene av ulike grunner og på ulike måter, men det er i liten grad kjennskap til brukerne før de kommer til NAV. Unntaket her er selvfølgelig gjengangere, som har vært ute i arbeid eller skole i noe tid, men som kommer tilbake til NAV etter en stund.

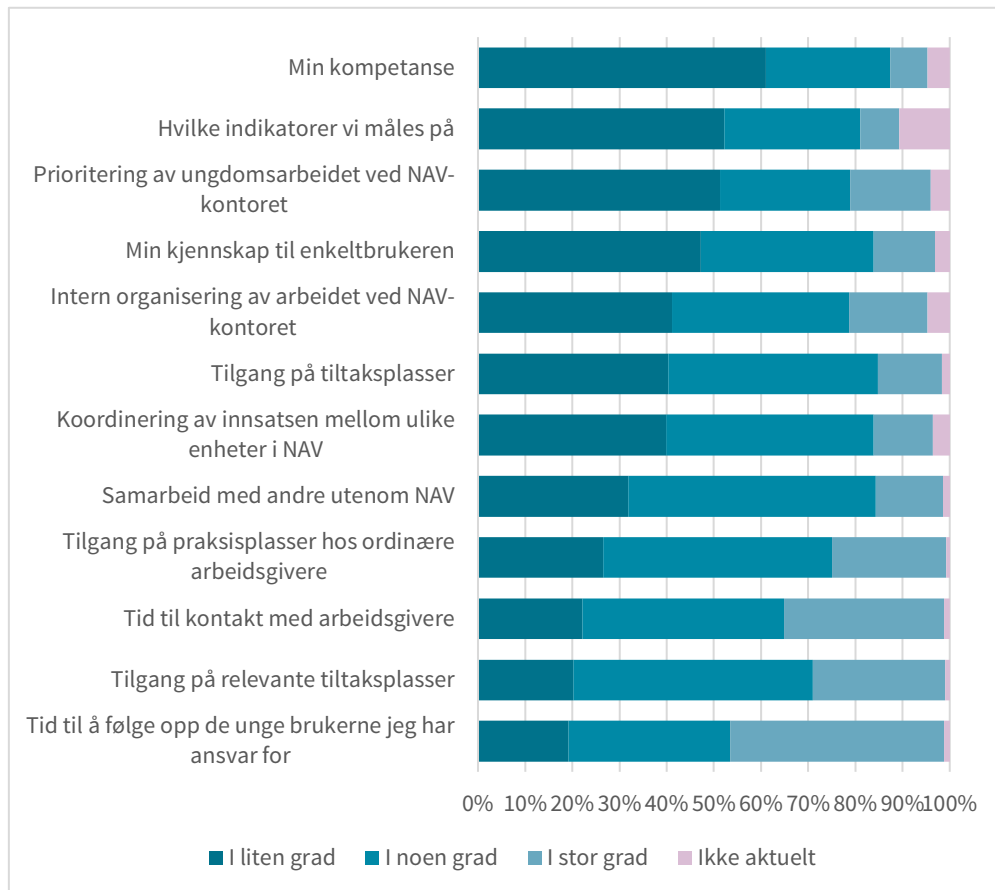
Et annet aspekt ved å drive et godt relasjonsarbeid opp mot unge er at resultatet vil avhenge av hvor mange brukere den enkelte veileder har ansvaret for å følge opp. Fra casestudiene ser vi at det er store forskjeller mellom NAV-kontorene på dette området, men også innad på samme NAV-kontor kan det variere hvor mange brukere den enkelte veileder har ansvaret for å følge opp. Vi finner at ungdomsteamene – og der det ikke er ungdomsteam, veiledere som jobber med ungdom – har betydelig færre antall brukere enn veiledere som følger opp andre brukere. Det gjelder uavhengig av innsatskategoriene den enkelte jobber med. Dette vitner om at unge er prioritert brukergruppe, og at en av prioriteringene som gjøres er å ha færre brukere per veileder for de som følger opp unge.

I nettsurveyen spurte vi NAV-veilederne som jobber med ungdom, om antallet brukere. De oppgir et gjennomsnitt i antallet brukere på 57. Medianen er på 55. I andre spørsmål om karakteristikker ved brukergruppene er disse tallene litt lavere. Men tallene samlet indikerer et det er rundt 50 brukere per veileder som jobber med ungdom. Til sammenligning har jobbspesialister alle under 20 brukere, og noen jobbspesialister sa de kun hadde åtte brukere å følge opp.

5.4 Barrierer mot god oppfølging

Ovenfor har vi identifisert ulike virkemidler som er implementert under forsterket ungdomsinnsats, og som veilederne oppgir å være fornøyde med. Målet for den arbeidsrettede oppfølgingen er jo å få flere unge i aktivitet. Vi spurte derfor i nettsurveyen til veiledere som jobber med å følge opp unge brukere om å peke på ulike forhold som kan ligge til hinder for en god oppfølging (figur 5.2).

Figur 5.2 | I hvilken grad legger følgende forhold hindringer for god oppfølging av unge brukere? (N = 421 NAV-veiledere)



En faktor skiller seg klart ut og det er tid. To av de tre forholdene som får størst oppslutning når det gjelder hindre for god oppfølging, handler om tid. Det ene gjelder oppfølging av arbeidsgivere, det andre oppfølging av brukerne. Blant virkemidlene ovenfor finner vi at tre grep har blitt tatt for å gi veilederne bedre til å følge opp unge under forsterket ungdomsinnsats. Den ene er at ungdomsveiledere får færre brukere enn veiledere som følger opp voksne over 30 år. Det andre er at om lag en tredjedel av NAV-kontorene har ansatt jobbspesialister som jobber etter Supported-Employment metodikken, og som har maksimalt 20 brukere hver. Men i tillegg skal jobbspesialistene også følge opp arbeidsgivere. Det tredje er at NAV-kontorene oppretter lokale jobbklubber som de kan sende unge brukere til, og hvor flere unge får oppfølging samtidig. Når en så høy andel av veilederne likevel peker på tid til å følge opp egne unge brukere som den viktigste barrieren mot god oppfølging så kan det vitne om at

dette likevel, ifølge veilederne, ikke er nok. Vi har ikke nok informasjon i denne evalueringen til å konkludere sikkert omkring dette, men tid som ressurs er viktig i arbeidsrettet oppfølging.

Veiledernes opplevelse av tidspress går igjen i flere undersøkelser. Eksempelvis finner Grønningsæter at begrensningene i tidsressurser oppfattes som en hovedutfordring for at ansatte i sosialtjenesten skal kunne gjøre en god jobb (Grønningsæter 2013). Kanskje er det litt overraskende at veilederne er mer bekymret for tid til oppfølging av unge brukere enn av oppfølgingen av arbeidsgivere. Fra flere hold er det påpekt at oppfølgingen av arbeidsgivere er en forutsetning for å få varighet i arbeidsforholdet til personer med et komplisert forhold til arbeidsmarkedet.

Den andre hindringen som veilederne synliggjør i spørreskjemaundersøkelsen, er tilgangen på relevante praksisplasser. Dette er en faktor knyttet til samarbeid med arbeidslivet. Hvorvidt ansettelsen av jobbspesialister over tid bedrer markedsarbeidet i NAV på en slik måte at tilgangen til relevante praksisplasser blir bedre, har vi ikke nok informasjon i denne studien til å konkludere på.

5.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett nærmere på innholdet i tilbudet som gis i forsterket ungdomsinnsats og hvilke virkemidler NAV-kontorene benytter i innsatsen, og hvordan disse tingene har blitt implementert. Vi mener her virkemidler forstått i vid forstand altså både konkrete tiltak rettet mot de unge, men også andre forhold som relasjonsarbeidet rettet mot unge og mot arbeidsgivere kan sees på som et virkemiddel.

I styringssignalene legges det vekt på at unge skal prioriteres, og at de skal følges opp raskt, altså innen fristen på åtte uker. Vi finner helt klart at unge blir prioritert i oppfølgingsarbeidet, og at oppfølgingen i all hovedsak skjer før fristen på åtte uker. I mange tilfeller får unge tilbud om oppfølging innen en uke, og noen ganger samme dag. Ved de større kontorene ser det ut for at de bruker noe lengre tid på å følge opp unge enn ved små kontor, men fristen på åtte uker ser ut for å overholdes, med god margin.

For de unge er en viktig årsak til at de oppsøker NAV er at de trenger penger (se kapittel 7). Inntektssikring er ikke en del av forsterket ungdomsinnsats, men blir likevel en viktig del av oppfølgingsarbeidet. De vanligste inntektssikringsordningene for unge er sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Begge disse ordningene ble endret samtidig med innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Det ble innført aktivitetskrav for unge mottakere av sosialhjelp og makstiden på arbeidsavklaringspenger ble kortet ned fra fire til tre år. Vi finner at NAV-veilederne ser på aktivitetsplikten for sosialhjelp som et nyttig tiltak for å få flere unge i arbeid. Når det gjelder endringene for AAP er holdningen blant veilederne mye mer delt, noen mener kortere tid på AAP vil gi raskere avklaring av de unge, mens andre mener tidsavgrensningen hindrer god oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne. Reglene på AAP kan derfor like mye sees på som et hinder, som en hjelp for god oppfølging. De kvalitative intervjuene ga oss mer innsikt i utfordringer knyttet til AAP. Noe av problemet med kortere AAP-løp, mener veilederen, er at mange unge med diagnoser trenger lang tid for å gjøre seg klare for jobb. Det kan være snakk om mange år. Denne muligheten blir borte med kortere tid på AAP, og en frykt er at det skal føre unge over på uføretrygd, i stedet for å føre de inn i arbeidslivet, enten helt eller delvis. En annen utfordring er at behandlingsskøene for eksempel på DPS ikke har gått ned og at unge på AAP kan havne i en skvis hvor de venter på behandling, mens tiden på AAP går og de kommer

ikke i gang med arbeidsrettet oppfølging. På den måten kan kortere AAP løp bidra til å føre unge med nedsatt arbeidsevne ut av, framfor inn i, arbeid.

I de åpne spørsmålene i nettsurveyen spurte vi om hva veilederne mente hadde fungert særlig godt ved innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Svarene ga oss informasjon om flere virkemidler veilederne mente var viktige for å lykkes med arbeidsrettet oppfølging av unge. Viktige virkemidler var opprettelsen av egne jobbklubber for nye, å motivere unge for å gå tilbake til utdanning (fullføre videregående), bygge en relasjon til unge brukere, og å ansette egne jobbspesialister som jobber etter Supported Employment metodikken og som følger opp både unge og arbeidsgivere tett. Å bygge en god relasjon til den unge brukeren ble ansett som et like viktig virkemiddel som ulike arbeidsrettede tiltak, av veilederne.

Blant de forholdene som legger hindringer for en god oppfølging av unge brukere fant vi i nettsurveyen at tid var en avgjørende faktor, dette gjaldt både tid til å følge opp unge brukere, men også tid til å følge opp arbeidsgivere. En annen barriere mot arbeid for unge brukere veilederne pekte på var tilgang til relevante praksisplasser, altså en barriere i relasjonen til arbeidslivet. Hvorvidt de ulike virkemidlene er tilstrekkelige til å bryte ned disse barrierene er det ikke mulig å konkludere sikkert på basert på informasjonen i denne evalueringen, det vi kan si er at å ha tid nok til tett oppfølging av både bruker og arbeidsgiver og et markedsarbeid som kan skaffe åpninger i arbeidslivet for unge fremstår som hindringer i ungdomsarbeidet i NAV.

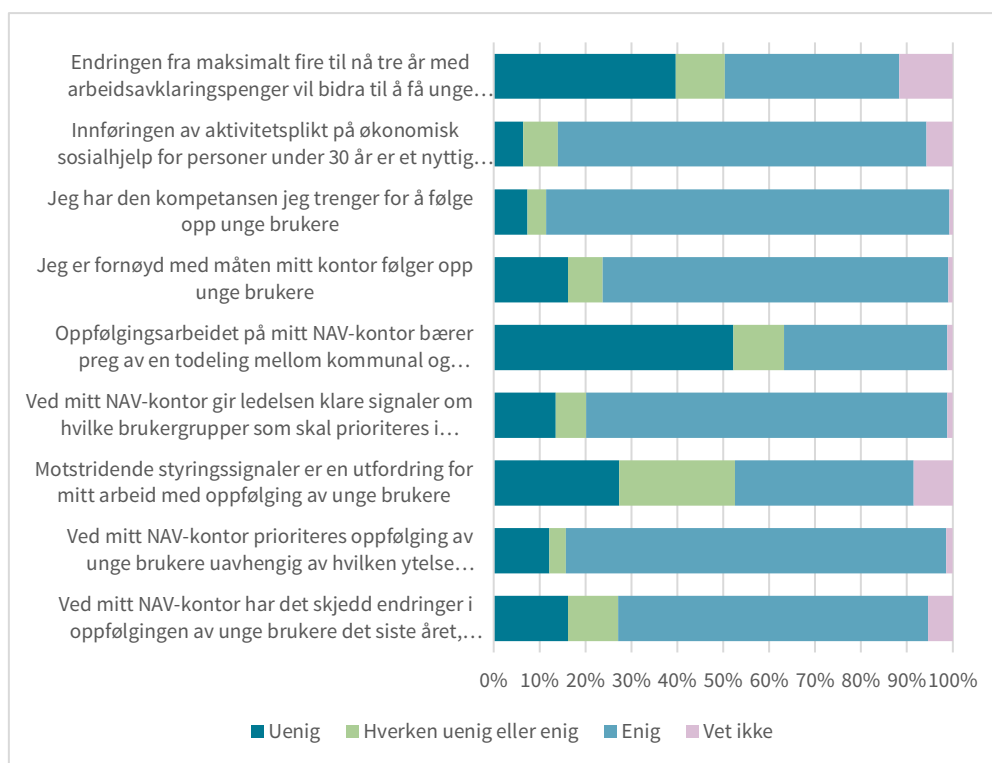
6 Implementering av forsterket ungdomsinnsats: organisering, samarbeid og kompetanse

I det forrige kapitlet startet vi med å se på implementeringen av innsatsen ved å se på virkemidler og innhold. I dette kapitlet ser vi på flere forhold knyttet til implementering ved forsterket ungdomsinnsats i NAV-kontorene. Vi spør: Hvordan er den nye innsatsen iverksatt og organisert i NAV-kontoret? Vi ser grundigere på tre ulike elementer, organisering av innstasen, samarbeid med andre etater og kompetanse og profesjon, både hva slags kompetanse veilederne har, men også hva slags (profesjons) kompetanse som er nødvendig for å lykkes med arbeidsrettet ungdomsoppfølging. Kapitlet er basert både på data fra case-studien, intervjuer ved NAV Arbeidslivssenter og nettsurveyen til ungdomsveiledere ved NAV-kontorene.

6.1 Organisering

Et viktig element når det gjelder hvordan NAV-kontorene tar forsterket ungdomsinnsats inn i arbeidet sitt, er hvordan de organiserer den arbeidsrettede oppfølgingen av unge. I styringssignalene for ungdomsinnsatsen er det angitt at den arbeidsrettede oppfølgingen skal styrkes, at det skal tilbys individuelt tilpasset oppfølging, og at det er en tidsfrist på åtte uker for å gi et slikt tilbud til unge. De sentrale styringssignalene gir sånn sett ganske åpne rammer for organisering av ungdomsarbeidet lokalt. I mål- og disponeringsbrevet til etaten er det skissert at ungdomsteam og ungdomskontakter kan benyttes, og det nevnes at samarbeid med andre etater, arbeidsgivere og med NAV Arbeidslivssenter skal inngå i ungdomsinnsatsen. Samarbeid er dermed også et viktig stikkord for hvordan organiseringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV har blitt implementert.

Figur 6.1 Veiledernes vurdering av ulike forhold knyttet til innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV



Den vanligste måten å organisere ungdomsinnsatsen på ved NAV-kontorene er ved å ha egne ungdomsteam, hele 84 prosent av kontorene oppgir å ha et ungdomsteam og om lag en tredjedel av kontorene har også jobbspesialister (figur 2.1). Organiseringen av NAV i en statlig og en kommunal del ser ikke ut for å prege oppfølgingsarbeidet og ser ikke ut for å være et problem for ungdomssatsingen.

I casestudien tar vi for oss fem kontor. De er litt ulikt organisert, men har også klare fellestrekk i organiseringen av ungdomsarbeidet. I tabell 6.1 viser vi hvordan disse fire kontorene organiserer arbeidet rettet mot unge under 30 år.

Tabellen viser at de fem kontorene er ulike i størrelse. Fire av dem har egne ungdomsteam, men alle har en form for spesialisering når det gjelder ungdomsarbeid. Dermed mener vi at de kontorene vi har studert, representerer et mangfold av ulike NAV-kontorer, samtidig som de alle på ulike måter har prioritert ungdom, også før implementeringen av ungdomsinnsatsen.

Fire av fem kontorer har en egen spesialisering i oppfølgingen rettet mot unge, et ungdomsteam eller ungdomsavsnitt. Dette var en spesialisering de fleste hadde allerede før innføringen av forsterket ungdomsinnsats kom. Tidligere studier har også dokumentert at mange NAV-kontor har hatt en ungdomsspesialisering lenge før forsterket ungdomsinnsats ble innført (se for eksempel Strand et al 2015). Samtidig så opplevde de fleste NAV-kontorene en rekke endringer i oppfølgingen av unge brukere etter forsterket ungdomsinnsats. Dette var også et viktig funn i nettsurveyen til NAV-ansatte (se figur 6.1)

Tabell 6.1 Oversikt over casekontorene

NAV-kontor	Størrelse	Ungdomsteam	Egne tiltak ved NAV-kontoret
#1	Lite/middels	<ul style="list-style-type: none"> - Ungdomsteam på 8 personer + 1 som jobber med NAV i vgs. - Ungdomsteam etablert for 3 år siden (før forsterket ungdomsinnsats) - Ikke egen jobbspesialist 	<ul style="list-style-type: none"> - JobbNAVigasjon en gang per uke, gruppebasert tiltak - Jobb-loop - Matchemøte (samarbeid mellom NAV-veiledere, hjelpemiddelsentral og NAV Arbeidslivssenter) - NAV i videregående skole - Tiltak rettet mot unge mottakere av sosialhjelp i samarbeid med kommunen og med tiltaksbedrift
#2	Stort	<ul style="list-style-type: none"> - Ungdomsteam 9 veiledere + teamkoordinator, venter på 2 nye ansettelser, så teamet skal bli på 12 personer. En ansatt sitter 80 prosent på vgs. - En av de nye ansatte blir en jobbspesialist for ungdom. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikke eget tiltak, men samarbeider med arbeidsmarkedsbedrift som tar imot unge. Skal få jobbspesialist for ungdom (har jobbspesialister på kontoret for andre brukere)
#3	Middels	<ul style="list-style-type: none"> - Ikke eget ungdomsteam, organisert i avklaringsteam og inkluderingsteam. Inkluderingsteam jobber primært med gruppen under 30 år. Hadde tidligere eget ungdomsteam. Det er 4 veiledere som jobber med ungdom (i totalt 290 prosent stilling) og 4 jobbspesialister (400 prosent) + jobbstrateg (50 prosent) som jobber med ungdom ved kontoret (totalt 740 prosent fordelt på 9 personer som jobber med ungdom) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kartleggingssamtale med alle nyregistrerte brukere under 30 år (nylig innført) - Jobbklubb - Jobbspesialister
#4	Stort	<ul style="list-style-type: none"> - Markeds- og veiledningsteam (som tar avklaring av nyregistrerte) - Ungdomsavsnitt (jobber med innsatskategoriene situasjonsbestemt og spesielt tilpasset) - Ruskonsulent - Inkluderingsteam (sosialhjelpsmottakere under 25 år) - Jobbspesialister - 30 ansatte som jobber med unge 	<ul style="list-style-type: none"> - Jobbskolen (i ungdomsavsnittet, for lengre løp) - Jobbhuset (for kortere løp) - Jobsøkerkurs (nyetablert gruppeløp for nyregistrerte unge under 30 år)
#5	Lite	<ul style="list-style-type: none"> - Ungdomsteam (etablert før forsterket ungdomsinnsats, men utvidet etter satsingen) - 4 veiledere i ungdomsteam (hvorav 1 jobbspesialist) 	<ul style="list-style-type: none"> - Jobbklubb med bedriftsbesøk - Mentornettverk (bedrifter med opplærte mentorer som kan ta imot unge på arbeidstrening) - Jobbspesialist

En viktig endring var at alle NAV-kontorene unntatt ett kontor (#2) hadde opprettet et eget tiltak rettet mot unge brukere, som de selv drev. Disse tiltakene bestod i hovedsak av ulike varianter av jobbklubb (se også kapittel 5). Jobbklubbene hadde noe ulik lokal utforming i hvor hyppig de ble avholdt, hvor ofte unge brukere måtte møte opp, og hvilket innhold de hadde, men fellesnevneren var at de var utformet som en form for kursing i CV- og søknadsskriving, bedriftsbesøk eller besøk av arbeidsgivere og bevissthetsgjøring rundt det å være arbeidssøker. På de mindre kontorene ble det også lagt opp til at disse internt drevne tiltakene skulle være en sosial møteplass for de unge, hvor de kunne treffe andre i lignende situasjon som dem selv. Disse interne

tiltakene var ikke å regne som «tiltak» i vanlig NAV-terminologi og ga blant annet ikke rett til tiltakspenger for deltakerne (se også kapittel 5).

En positiv ringvirkning av å etablere et tiltak i lokal regi er at det i stor grad oppleves som et felles prosjekt, noe NAV-veilederne eier sammen. Dette fører til større samhold blant NAV-veilederne og at de starter å omtale brukerne som «våre» og ikke «mine». Noen av de lokale jobbklubbene hadde også lagt vekt på invitere inn lokale arbeidsgivere eller invitere seg selv og brukerne ut på bedriftsbesøk. En positiv effekt av dette var at NAV-veilederne fikk mye bedre kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og potensielle arbeidsgivere for unge brukere. Dette var med på å styrke kunnskapen NAV hadde om lokalt næringsliv. Å organisere oppfølgingsarbeidet til unge gjennom et lokalt jobbklubbtiltak fikk dermed positive ringvirkninger ut over å gi et tilbud til unge ledige. Ved ett NAV-kontor var NAV Arbeidslivssenter også involvert i den lokale jobbklubben, og ved dette kontoret hadde en på denne måten bedret samarbeidet med arbeidslivssenteret. Dette var ikke tilfelle ved de andre NAV-kontorene.

Det var ett NAV-kontor som ikke hadde et eget tiltak, men der fantes det et privat tiltak som hadde veldig lik utforming, som var betalt av kommunen, og som dette NAV-kontoret kunne sende unge brukere til. Dermed hadde alle NAV-kontorene vi intervjuet ved, denne funksjonen ved sitt kontor. Outsourcingen ved ett kontor gjorde at NAV-veilederne der mente at de mistet noe av muligheten for å bruke et internt tiltak til å avklare brukerne.

Vår tolkning av intervjumaterialet er at denne organiseringen ser ut til å ha ført til mer fornøyde veiledere og mer fellesskapsfølelse. Flere nevner at det nå er mer snakk om «vi» og «våre brukere» og mindre om «meg» og «mine brukere». De organisatoriske grepene har betydd mer effektiv organisering av veien inn i NAV-kontoret gjennom tiltak, særlig i form av lokalt utviklede varianter av jobbklubb. Denne måten å jobbe på bidrar til siling av brukerne, bedre oversikt og en lettere avklaringsprosess. Bedre samarbeid mellom veilederne er en positiv ringvirkning.

Vi finner altså at veien inn i NAV-kontoret virker å ha blitt bedre organisert gjennom implementeringen av forsterket ungdomsinnsats. Samtidig finner vi basert på case-studien at veilederne finner det vanskeligere å holde oppe langtidsoppfølgingen. Når det gjelder oppfølgingsarbeidet, har det heller ikke skjedd så store organisatoriske endringer knyttet til langtidsoppfølgingen. Mye virker temmelig likt når det gjelder oppfølgingen av langtidsbrukere som det vi fant i prosjektet om NAVs oppfølging av unge brukere i 2015 (Strand et al. 2015).

På ett punkt er det imidlertid en endring i de organisatoriske arbeidsbetingelsene for de som jobber med ungdom: antallet brukere per veileder ser ut for å ha gått ned. Dette finner vi basert på de kvalitative intervjuene med ansatte i NAV. Færre brukere per ansatte å følge opp gir bedre tid til oppfølging av den enkelte unge. Lavest antall brukere blant de NAV-ansatte fant vi blant jobbspesialistene som hadde helt nede i ti brukere per veileder.

Målet i arbeidslinja er at den enkelte skal ut i arbeid og ikke være avhengig av hjelp fra NAV. En konsekvens av den begrensede endringen i det mer langsiktige arbeidet på NAV-kontorene kan være at det også i liten grad har skjedd organisatoriske endringer når det gjelder arbeidet med veien ut av NAV og inn i arbeidslivet. Unntaket fra dette kan være jobbspesialistene, som representerer både en ny metodisk tilnærming og en ny organisatorisk ressurs.

Oppsummert kan vi si at innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV, i kombinasjon med innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere, har ført til at flere NAV-kontor har tatt grep for å organisere hvordan unge brukere kanaliseres inn i kontoret. Vi tolker bruken av ungdomsteam og opprettelsen av lokale jobbklubber

for unge som viktige organisatoriske grep i implementeringen av forsterket ungdomsinnsats. Vi mener at funnene fra case-studien viser at å opprette lokale jobbklubber er en effektiv måte å organisere ungdomsinnsatsen på, for nye unge brukere. Disse lokale tiltakene skaper et rom for samarbeid mellom veilederne, brukeren og andre aktører som lokale arbeidsgivere. I tillegg mener de NAV-ansatte at dette er en ressursbesparende måte å avklare unge brukere på. Samtidig har det ikke skjedd like store organisatoriske endringer rettet mot oppfølgingen av langtidsbrukere. Jobbklubbene er først og fremst for de nye NAV-brukerne.

6.2 Samarbeid med andre etater

Det er avgjørende for å lykkes med arbeidsinkluderingen av unge at NAV-kontorene samarbeider med andre etater. For å få noen i arbeid må det finnes en ledig jobb, så samarbeidet med arbeidslivet er avgjørende. Frafall fra videregående gjør at NAV må samarbeide med utdanningsetaten og særlig videregående skoler. Unge har ofte sammensatte livsutfordringer, noe som gjør det nødvendig for NAV å samarbeide med kommunale tjenester som barnevern, boligkontor, fastleger, rusteam og i noen tilfeller politi og utekontakt. Flere unge har helseproblemer, og ofte psykiske helseplager, noe som krever samarbeid med fastleger, psykologer, spesialisthelsetjenesten DPS og sykehus. Å nå hovedmålet i forsterket ungdomsinnsats – flere unge i arbeid – er derfor nært forbundet med i hvilken grad NAV-kontorene lykkes med et godt tverretattlig samarbeid. Denne erkjennelsen av det nødvendige samarbeidet ligger bak inkluderingsdugnaden som regjeringen har initiert.¹⁷ Ungdomsinnsatsen inngår fra 2019 i inkluderingsdugnaden, men denne endringen er ikke en del av denne evalueringen som kun ser på den første fasen av forsterket ungdomsinnsats (altså fram til utgangen av 2018). I dette avsnittet ser vi nærmere på NAV-kontorenes samarbeid med andre etater.

Ulike samarbeidspartnere

I surveyundersøkelsen blant NAV-veiledere som følger opp unge brukere, ble det kartlagt hvor ofte veilederne samarbeidet med ulike aktører. Svarene er gjengitt i figur 6.2. Hyppigst kontakt var det med lokale arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter hvor henholdsvis 84 og 74 prosent av veilederne var i kontakt en eller flere ganger i uken eller en eller flere ganger i måneden. Mange var også ofte i kontakt med helsetjenesten, men her var svarene litt mer delt. Litt over halvparten av veilederne (58 prosent) var i kontakt med primærhelsetjenesten en eller flere ganger i uken eller en eller flere ganger i måneden. Svarene for kontakt med kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjeneste var omtrent på samme nivå. Disse tallene indikerer at det er mye kontakt mellom NAV-kontoret og helsetjenesten. At det er en viss spredning, kan tyde på at det er en form for spesialisering innad på NAV-kontoret, og at enkelte veiledere har hyppigere kontakt med helsetjenestene enn andre veiledere. De kvalitative intervjuene bekreftet at det ofte er en slik arbeidsdeling innad på NAV-kontorene, og at veilederne gjerne deler brukerne mellom seg etter hvilken innsatskategori brukeren er i.

Det er også mye kontakt mellom NAV-kontorene og oppfølgingstjenesten (OT) og skole/PP-tjeneste.

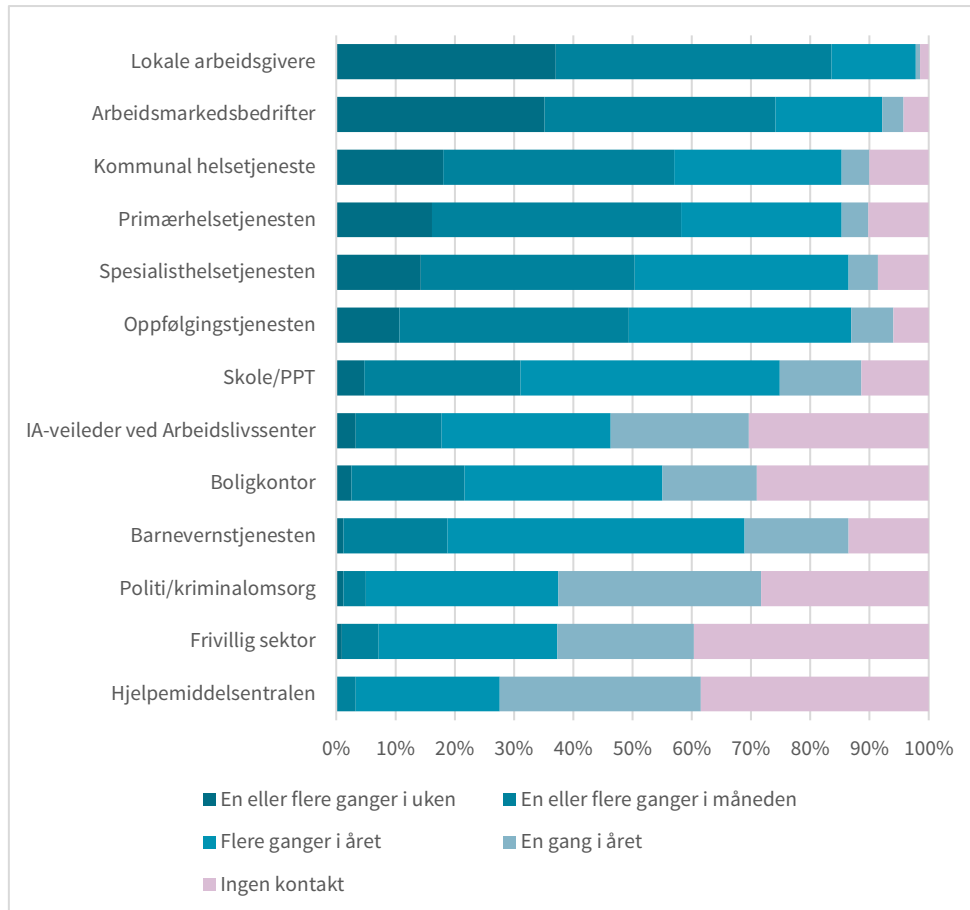
Av de kommunale tjenestene var det mest kontakt med barnevernstjenesten (18 prosent en eller flere ganger i måneden) og boligkontoret (19 prosent en eller

¹⁷ Se <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/id2596993/>.

flere ganger i måneden), men det var en høyere andel som hadde kontakt med barnevernstjenesten enn med boligkontoret i løpet av et år.

Svarene for samarbeid med IA-veileder ved NAV Arbeidslivssenter indikerer ganske lite kontakt, færre enn én av fem veiledere hadde månedlig kontakt, mens over halvparten hadde ingen eller kun én kontakt per år med IA-veileder ved NAV Arbeidslivssenter. Dette står i kontrast til de uttalte målsettingene om at arbeidslivssentrene skal ha en rolle i ungdomssatsingen.

Figur 6.2 Svar fra spørsmålet «Hvor ofte er du i kontakt med følgende aktører i forbindelse med oppfølgingen av unge brukere?».

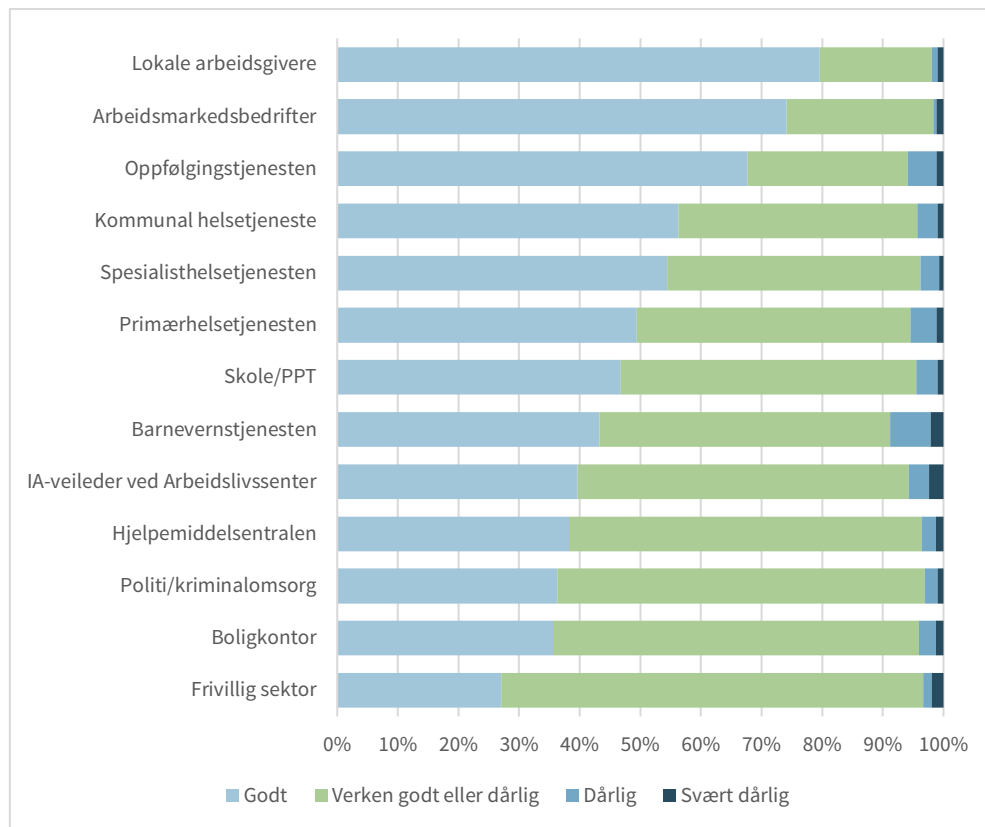


I surveyen spurte vi også om hvor godt ungdomsveiledere samarbeidet med andre aktører fungerer. Svarene på dette spørsmålet er gjengitt i figur 6.3. Jo oftere NAV-veilederne var i kontakt med en aktør, jo mer fornøyde var de med samarbeidet. For eksempel syntes 80 prosent av veilederne at samarbeidet med lokale arbeidsgivere var godt (og 84 prosent hadde kontakt mer enn én gang per måned), mens 27 prosent syntes samarbeidet med frivillig sektor var godt (men 7 prosent av veilederne hadde samarbeid mer enn én gang per måned). Litt over halvparten av de ansatte syntes samarbeidet med kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjeneste var godt. Samtidig er dette en av de tjenestene de NAV-ansatte er mest i kontakt med.

De færreste var uttalt misfornøyde med samarbeidet med en samarbeidsaktør. Unntaket var samarbeidet med barnevernet, hvor 9 prosent svarte at samarbeidet var dårlig eller svært dårlig. Det er utarbeidet egne retningslinjer for samarbeid mellom

barneverntjenesten og NAV når det gjelder ungdom i ettervern og familier i en vanskelig sosial og økonomisk situasjon. De negative tallene må imidlertid holdes opp mot det faktum at langt flere var fornøyde enn misfornøyde med samarbeidet med barnevernet, 43 prosent svarte at samarbeidet var godt.

Figur 6.3 Hvor godt fungerer samarbeidet med følgende aktører?



Oppsummert finner vi at NAV-veilederne har hyppigst samarbeid med lokale arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter, dernest ulike helsetjenester og skole. Færre enn 20 prosent av veilederne hadde månedlig kontakt med NAV Arbeidslivssenter, og nesten en tredjedel hadde aldri noen kontakt. Gitt at det i styringssignalene går fram at NAV Arbeidslivssenter skal inngå som en del av forsterket ungdomsinnsats, mener vi at dette er lave tall. Denne surveyundersøkelsen tyder altså på lav grad av måloppnåelse når det gjelder å benytte IA-veiledere ved NAV Arbeidslivssenter aktivt i forsterket ungdomsinnsats. NAV-veilederne er godt fornøyde med samarbeidet med de ulike aktørene, og mest fornøyde er de med de aktørene de samarbeider ofte med. Dette kan tyde på at det er lettere å få til god kvalitet på samarbeid som foregår ofte.

6.3 Utfordringer ved samarbeid

Som vist til i tidligere kapitler er det krav i styringssignalene om at NAV skal samarbeide med andre etater for å nå målet om flere unge i arbeid. Dette er viktig, ikke minst for noen av de mest utsatte unge ledige som ofte har kontakt med mange hjelpeinstanser. En veileder sa følgende i et intervju:

Ungdom har ofte flere instanser rundt seg. Det er mye tverretattlig samarbeid som skal koordineres. Det er barnevern, rus- og psykiatritjenesten, DPS, fastleger, skole kanskje, eller arbeidsgiver hvis de har det, foreldre også gjerne. (NAV-veileder)

Casestudiene viste at samarbeid var et tema som engasjerte både NAV-veilederne og lederne av NAV-kontor. De samarbeidsrelasjonene våre informanter snakket mest om, var samarbeidet med utdanningssektoren / videregående skole og samarbeidet med helsesektoren, så det er disse vi har mest informasjon om, men vi vil også kommentere samarbeid med kommunale tjenester og med NAV Arbeidslivssenter. Ikke alle vare like fornøyde med samarbeidet, og et mer nyansert bilde på utfordringer ved samarbeid kom fram i de kvalitative intervjuene. I kapitlet om virkemidler utdypes beskrivelsen av ulike samarbeidsrelasjoner.

Det er en begrensning i disse dataene knyttet til at vi i dette prosjektet bare har snakket med eller spurt veiledere og ansatte i NAV når det gjelder synet deres på samarbeid. Vi har ikke samarbeidspartners syn. Funnene må forstås med dette som bakgrunn.

Samarbeid om utdanning

Et av styringssignalene i forsterket ungdomsinnsats er at unges kompetanse må heves, for at flere skal få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Her er målet om at flere fullfører videregående skole, helt sentralt. Analysen av registerdata som er omtalt i kapittel 8, peker mot at ungdomssatsingen har ført til at flere kommer i utdanning. NAV og videregående skole har samarbeidet gjennom mange år, dette er derfor et samarbeid som eksisterte før forsterket ungdomsinnsats ble innført, men som NAV-kontorene har tatt med seg inn i implementeringen av innsatsen. Flere informanter la vekt på at samarbeidet med videregående skole hadde blitt videreutviklet de seneste årene. «Utdanningslinja» begynner med andre ord å bli en etablert realitet i aktiveringsarbeidet med unge. En veileder sa følgende om samarbeid med videregående skole:

Det er større fokus nå på utdanning enn for noen år tilbake. Vi oppmuntrer og motiverer til å fullføre, og derav det samarbeidet vi har med videregående også. Vi har i større grad samarbeid i form av å delta på avklaringsmøter og avbruddsmøter på skolen. Både for å kunne bidra til å motivere for å fullføre skolen og komme tidlig inn dersom det ikke er aktuelt å fortsette. (NAV-veileder)

Denne veilederen la vekt på at NAV i samarbeid med videregående skole kunne fungere som et forebyggende tiltak for å hindre drop-out. De unge kunne av og til overtales til å fortsette på videregående skole etter at NAV hadde forklart at de hadde få rettigheter som unge på NAV. I tillegg mente NAV at det var en stor fordel at NAV var veldig raskt på banen for unge som ikke ville fortsette på skolen, ved å tilby tiltak. Erfaring tilsier at unge som blir gående passive etter at de faller ut av videregående skole i løpet av skoleåret, er vanskelige å snu. Det er viktig å huske på at passivitet i for eksempel en måned av NAV-veilederne ble regnet som lenge. Det har derfor mye å si at NAV, i samarbeid med videregående skole og OT, raskt finner arbeidsrettede tiltak for de unge. Det kan enten være i form av kortsiktige løsninger, mens en motiverer ungdommen til å starte på nytt på videregående til høsten, eller andre typer av arbeidsrettede tiltak for unge som mer varig faller ut av videregående. En utfordring var at samarbeidet med videregående skole og oppfølgingstjenesten så ut til å variere i kvalitet.

NAV-veilederne var også tydelige på at de ikke kunne ha ansvaret alene for frafall ved videregående, og at det kan være vanskelig å finne gode, midlertidige tiltak:

Du er helt avhengig av at skoleverket og oppfølgingstjenesten spiller på lag og finner gode løp å få dem inn i. En utfordring er å finne aktiviteter som kan holde dem gående til de kan komme seg inn igjen i skole. For de dropper typisk ut etter høstferien, da kan vi regne med at det kommer noen òg etter jul. For da har de prøvd seg, da. Så har de holdt fram til høstferien, så dropper de ut, og da er det, nei, det var ikke det jeg hadde lyst til, og da er det, hvor mye er OT på, da? Klarer vi å få dem inn igjen, da. (NAV-veileder)

Denne veilederen pekte på at NAV ikke alene kan løse problemet med å finne aktiviteter til unge som ramler ut av videregående skole. Mye handler om å motivere unge, og en del unge er så lei av skolegang at de ikke vil tilbake til skolen igjen. Det varierte hvor fornøyde NAV-veilederne var med innsatsen oppfølgingstjenesten la ned for å få unge tilbake til og bli på videregående. Enkelte pekte også på at rektor ved den enkelte skole kunne ha noe si for hvor godt NAV-kontoret kom i posisjon til å veilede skoletrøtte unge:

Nå sitter jeg i OT, så det er en av de få tingene jeg kan si noe om sånn sett at det sikkert er veldig varierende fra videregående til videregående, og vi har kanskje opplevd det at vi fikk et innpass ved at vi skulle være en del i skolen, og det skulle settes inn mer ressurser der, men så var det på en måte ikke så veldig forankret i ledelsen på skolen, så vi slapp aldri inn. Så det er en sånn ting som vi syns har vært litt kjedelig, da, at vi står her og banker på døra og sier at vi vil bidra, men da får vi på en måte ikke helt den inngangsbilletten til skolen, da. (NAV-veileder)

Et annet forhold som opptok noen av NAV-veilederne vi intervjuet, var arbeidsforholdene til lærlingene. En NAV-veileder sa:

Jeg som jobber med sykemeldingsoppfølging, nå har jeg uavhengig av videregående opprettet kontakt med han som er lærlingansvarlig her i kommunen, og så har han invitert meg med når det er møter med nyoppstartede lærlinger, hvor jeg sier noe om NAV og rettigheter og for eksempel egenmelding og sykemelding og hvordan man opptjener rettigheter, og hva som forventes av en lærling som arbeidstaker. (NAV-veileder)

Denne NAV-ansatte mente at NAV burde hatt en tydeligere rolle i lærlingløp, særlig for å forhindre at unge mistet lærlingplassen sin på grunn av konflikter med arbeidsgiver om sykefravær eller utnyttning av de unge som arbeidskraft.

Hovedinntrykket vi fikk fra intervjuene ved NAV-kontor var at samarbeidet med videregående skole var veletablert og hadde blitt en godt integrert del av ungdoms-satsingen, og at det i hovedsak fungerte godt. De fleste hadde gode og etablerte samarbeidspartnere enten i OT eller i form av NAV-veiledere i videregående skole. Likevel pekte flere på at samarbeidet kunne bli bedre, særlig når det gjaldt innpass på enkelte videregående skoler for å jobbe mer forebyggende med frafallsproblematikken, og når det gjaldt sykemeldingsoppfølging av lærlinger og oppfølging av lærlinger som opplevde å bli utnyttet av arbeidsgivere. Flere pekte også på at tiltak rettet mot unge under 18 år som falt ut eller stod i fare for å falle ut av videregående skole, burde bli bedre. Flere NAV-veiledere oppga også at de hadde ønsket seg mer kunnskap om hvordan videregåendeskoleløp kan tilpasses, og hvordan regelverket rundt videregående opplæring fungerer.

Samarbeid med helsetjenesten

Helseutfordringer påvirker oppfølgingsarbeidet og unges muligheter for arbeid. Mange av de unge NAV-brukerne strever med ulike former helseplager og særlig dårlig psykisk helse. Samarbeidet med helsetjenestene er derfor avgjørende for å få unge i arbeid. En NAV-veileder uttrykte seg slik om samarbeidet med helsesektoren:

Vi sitter litt på hver vår tue, og helse behandler helse, og NAV behandler arbeid, og samarbeidet der imellom er vanskelig å få til. (NAV-veileder)

Dette utsagnet illustrerer at samarbeidet mellom helsesektoren og NAV er tuftet på en iboende konflikt: Mens NAV-kontorene forvalter arbeidslinja, må helsesektoren forsvare at fravær av arbeid i en periode mens en er syk, kan være til hjelp for pasienten. Det oppstår med andre ord en definisjonskamp mellom helseprofesjonen og aktiveringsprofesjonen om hvor mye arbeid og aktivitet som er bra for unge med helseutfordringer, og da særlig for unge med psykiske problemer.

Kommer det en legeerklæring som sier at du kan ikke jobbe i det hele tatt, og det gjør det ofte, så tenker vi at legen skal jo ha ansvar for det medisinske, og vi skal jo ha ansvar for å få vedkommende ut i jobb i hvert fall noe, på tross av det medisinske, at man kan jobbe noe på tross av at man har ganske mange store hindre. Og jeg opplever at bruker støtter seg naturligvis veldig til den autoriteten lege og helsevesenet pålegger. (NAV-veileder)

Denne informanten peker på at i de unge brukernes virkelighetsforståelse vil et råd fra en lege veie tyngre enn et råd fra en NAV-veileder. En lege som aktivt fraråder arbeid til en ung person, vil dermed kunne påvirke relasjonsarbeidet mellom NAV-veilederne og brukeren negativt. I noen tilfeller kunne ikke NAV-veilederen forstå hvorfor null aktivitet ble foreslått, og enkelte fortalte at de aktivt forsøkte å gå i dialog med en ung bruker, uten å involvere legene, for å forsøke å få til noe aktivitet. En veileder sa:

Det hender jo at jeg får legeerklæringer hvor det står at NAV skal holde seg unna, eller ikke sett i gang noe her, og da vil du jo helst ikke det. Men da er det mer naturlig å snakke med bruker om det som står i legeerklæringen, og spørre dem om det stemmer det at du ikke kan være med på noen ting, eller hadde det vært alright å være med på noe likevel, og da hender det jo at brukeren sier ja, for jeg sitter jo bare her hjemme, så har vi fått til litt aktivitet allikevel. (NAV-veileder)

Her forsøker NAV-veilederen å få til en arbeidsrettet oppfølging til tross for at bruker har legeerklæring på null aktivitet. Vi tolker dette som at de har svært ulik forståelse av betydningen av arbeid for personer med helseproblemer. Dette påvirker og vanskeliggjør samarbeidet mellom NAV og helsesektoren. Denne ulike forståelsen av når arbeidsrettet aktivitet er ønskelig og mulig, kan ytterligere forsterkes ved at de to profesjonene ikke er likestilt i brukerens øyne: Medisinsk kunnskap trumfer arbeidsrettet kunnskap. En leder ved et NAV-kontor uttrykte seg slik om fastlegene sin rolle i samarbeidet med NAV:

Og så har vi de fastlegene som jeg tenker er veldig utfordrende. Jeg har fast møte med dem to ganger i året. Jeg tenker at de skulle vært mye mer på i forhold til det med arbeid, og de opplever nok det de veilederne som er ute og har

samarbeidsmøter med legene, at de blir litt pasientene sin advokat for passivitet mer enn at de blir en pådriver mot aktivitet. [...] Nei, fastlegene trekker ikke i vår retning, og det er jo den rette retningen. (NAV-leder)

Denne iboende konflikten hvor NAV og helsesektoren drar i hver sin retning, kom fram i mange av intervjuene vi gjennomførte, også i samarbeidet mellom NAV og DPS. En dimensjon var hvorvidt dårlig psykisk helse kvalifiserer for fravær av arbeid:

Men jeg føler at det sies jo at psykisk helse ikke skal være til hinder for aktivitet, for aktivitet er med på å bidra til å komme ut i jobb og sånt, men jeg opplever i mitt arbeid at det er mye passivitet fra psykisk helse sin side. [...] da sier de at det er så krevende behandling, det er så mye, det er så tøft at det er ikke gjennomførbart å ha arbeidsrettet tiltak i tillegg til samtale annenhver uke på DPS. [...] Så sier behandler at det er ikke mulig, men i forhold til NAV-regler så er det altfor lite. I noen tilfeller ser jeg at det virkelig er altfor tøft, krevende og vanskelig, men i noen tilfeller så vurderer jeg at det er ganske feil. Hadde de vært mer i arbeid og litt på DPS, så hadde det hjulpet bedre. (NAV-veileder)

Det at NAV og helsesektoren forvalter hvert sitt syn på hva som er unges beste, forsterkes av at regelverket NAV forvalter, hyppig stiller krav om aktivitet knyttet til utbetaling av ytelse. Arbeid som helsebringende er ikke bare et normativt grunnsyn som preger de NAV-ansatte, det er også en realitet i form av regelverket NAV-veilederne forvalter. Brudd på aktivitetsplikt vil, i verste fall, føre til inntektsbortfall for den unge brukeren, og det er NAV-veilederne sitt ansvar å forsøke å unngå at det skjer. Regelendringen om at perioden på AAP nå skal være på maksimalt tre år, mot tidligere fire år, er et eksempel på hvordan dette legger ekstra press på NAV-kontorene om å møte unge med arbeidsrettet oppfølging. En NAV-veileder sa følgende om innstramningen i regelverket fra fire til tre år på arbeidsavklaringspenger:

Jeg er veldig glad for de unntaksreglene. Ja, det er fint signal å sende ut at man ikke skal ha arbeidsavklaringspenger i for lang tid, men jeg ser jo at det er mange som har kjempestore helseutfordringer. Det gir jo meg mer jobb å sikre at de får videre arbeidsavklaringspenger, fordi de trenger det dobbelte av tre år, egentlig. Jeg tror det kan bli noen uføresaker som kunne blitt arbeid hvis man hadde fått lengre tid. (NAV-veileder)

Regelendringene for AAP spiller dermed inn, sammen med den ulike forståelsen av betydningen av arbeid for unge som er syke, og kan av og til skape uønskede utfall av den arbeidsrettede oppfølgingen av unge. Strenge aktivitetskrav fører til at arbeidsrettet oppfølging må gjennomføres raskere og går på tvers av enkelte unges behov for veldig lang tid til å bli frisk. Det kan føre til at en i stedet avklarer unge for uføretrygd, og dermed lukker dem permanent ute fra arbeidsmarkedet, noe som er det motsatte av målet i forsterket ungdomsinnsats om flere unge i arbeid og aktivitet.

Samarbeidet mellom helsesektoren og NAV er komplekst. Vi fikk heller ikke presentert et entydig negativt syn på samarbeidet mellom NAV og helsesektoren. Ved et annet NAV-kontor pekte en veileder på at det nå var en dreining innenfor helsesektoren mot en sterkere arbeidsretting i behandlingen av unge med psykiske helseproblemer. Dette oppfattet NAV-veilederen som utelukkende positivt:

Jeg synes det er en dreining i psykiatrien også nå, så de også ser verdien av det å være i jobb. Det synes jeg er veldig bra. Jeg tror det er takket være det IPS-arbeidet [Individual Placement and Support]. Eller SE-jobbinga [Supported Employment]. For de har vært veldig tydelig på det at man ikke nødvendigvis

skal tenke behandling, og så arbeid, men at man kan tenke mer arbeid. Det hjelper at behandler ser at det er mye helse å komme seg i jobb. (NAV-veileder)

Det som er slående i dette sitatet, er imidlertid den dominerende oppfatningen av arbeidslinja som helsebringende. Det var helt tydelig at NAV-ansatte mente at det var helsesektoren som måtte endre sitt syn på verdien av arbeid for unge med helseplager, og ikke omvendt. Vi har ikke intervjuet noen fra helsesektoren i denne undersøkelsen og kan dermed ikke si noe om hvordan helsesektoren ser på samarbeidet med NAV, og hvorvidt helsesektoren mener at det er nødvendig å ha en sterk motstemme mot en for sterk arbeidsretting. Trolig vil det også være variasjon mellom ulike ansatte i helsesektoren i både holdninger og praksis på dette området.

Det er et gjennomgangstema i intervjuene med både NAV-veiledere og NAV-ledere at samarbeidet mellom NAV og helsetjenestene i stor grad er preget av kvaliteten på den personlige relasjonen mellom NAV-veilederen og den enkelte ansatte i helsesektoren. En NAV-veileder uttrykte det slik:

Når det kommer til sykehus, DPS og ARA [Afdeling for rus- og avhengighetsbehandling], da kommer det helt an på behandler hvor godt det samarbeidet er. (NAV-veileder)

De NAV-ansatte opplever at om hvorvidt samarbeidet mellom dem selv og helseetaten blir personavhengig. Vår tolkning av funnene fra case-studien er at det blir opp til den enkelte NAV-veileder å forvalte samarbeidet og at det er lite å støtte seg på i form av styringssignaler eller retningslinjer for samarbeid. Organiseringen av samarbeidet med helsetjenestene framstår dermed å være sårbar fordi det i så stor grad er basert på personlige relasjoner i stedet for mer formelle samarbeidsavtaler.

Oppsummert hadde mange av NAV-veilederne mye samarbeid med helsesektoren. Det var ulike erfaringer med hvor godt samarbeidet fungerte. En praktisk utfordring var at samarbeidet av og til virket tilfeldig og personavhengig og manglet formelle samarbeidsavtaler. En mer grunnleggende samarbeidsutfordring mellom NAV og helsesektoren var at de to etatene ser ut til å forvalte et ulikt syn på verdien av arbeid og hvorvidt arbeid er helsebringende for unge med særlig psykiske helseplager.

Samarbeid med andre kommunale tjenester

Hovedinntrykket fra casestudien var at de hadde en god del samarbeid med kommunale tjenester, men at samarbeidet kunne ha vært bedre. Det var de mest utsatte unge ledige som hadde behov for andre kommunale tjenester. Bolig kunne være en utfordring, det samme gjaldt rusproblematikk, psykiske problemer og en ustabil oppvekst og lite nettverk og støtte fra familie. Det varierte litt mellom de ulike NAV-kontorene hvor godt de syntes at kommunen fulgte opp sårbare unge, og flere uttrykte frustrasjon knyttet til manglende samarbeid og kontakt med de andre kommunale tjenestene.¹⁸ En informant sa:

Jeg tenker at vi kanskje hadde hatt enda bedre resultater hvis barnevernstjenesten, rus- og psykiatritjenesten og NAV og alle de som jobber sammen i kommunen, hadde pratet mer sammen, hvordan løser vi oppdraget vårt i fellesskap? (NAV-veileder)

¹⁸ Både stat og kommune har et felles ansvar for driften av NAV-kontorene og samarbeidet. Dette partnerskapet mellom stat og kommune skal sikre brukerne et samordnet tjenestetilbud. Partnerskapet utøves lokalt og det er til dels stor variasjon i organiseringen av NAV-kontorene og hvilke kommunale tjenester som inngår i partnerskapet lokalt.

En veileder knytter problemet med å samarbeide med andre etater til mangelfull avklaring av forventninger om hvilke tjenester NAV kan tilby. En veileder svarte slik på spørsmålet om hun samarbeidet med barnevernet:

Ja, vi prøver det. Det fungerer greit av og til, så fungerer det ikke så greit. I de sakene jeg har hatt, har jeg kanskje av og til måttet sette ned foten litt og sagt at de har vel litt for høye forventninger til oss. De mener vel at vi skal ordne opp i alt, og at vi skal gi alt av penger og alt, og så skal de sitte der å snakke med ungdommen, og hvis det er noe galt, så er det NAV sin feil. (NAV-veileder)

Her får vi et inntrykk av at samarbeidet er preget av liten forståelse for den andre etat sin arbeidsmåte og manglende avklaringer av forventninger til hvordan samarbeidet skal fungere, og hvilke roller de ulike partene i samarbeidet har. En NAV-veileder snakket om at hun nå hadde fått en rolle ved NAV-kontoret der hun skulle få på plass et mer formelt samarbeid med ulike kommunale etater som rus- og psykiatritjenesten, tildelingsenheten, helsestasjon, barnevernstjenesten.

Det er en av mine oppgaver, det å få til et kontinuerlig samarbeid med alle disse her. Jeg tenker at det er viktig at vi i NAV også viser oss fram i forhold til disse kommunale tjenestene. Hvordan kan vi bidra inn til å forhindre at disse ungdommene i det hele tatt kommer til NAV-systemet, eller at vi får de fort ut? Det er en av mine oppgaver, å rigge dette her. For det har vært litt tilfeldig, litt fra sak til sak, den er alright å samarbeide med, da huker vi på den. (NAV-avdelingsleder)

Denne informanten var opptatt av å få på plass mer formelle, strukturerte og planlagte måter å drifte det kommunale samarbeidet på. Det var vårt inntrykk basert på intervjuene vi gjennomførte, at flere NAV-kontor ville vært tjent med å jobbe mer målrettet med å forbedre samarbeidet med de kommunale tjenestene, for å hjelpe de aller svakeste unge brukerne. Utfordringen med slik jobbing er at det krever at de andre kommunale tjenestene prioriterer å jobbe med NAV. En informant sa:

Vi er helt avhengige av at kommunen også prioriterer, at rus- og psykiatritjenesten legger til rette for at vi får det til. Eller at barnevernstjenesten også er med [...] Vi har et godt samarbeid, men jeg kunne nok ønske meg enda bedre, enda tettere samarbeid med andre instanser i kommunen. [...] Jeg ønsker at vi skulle hatt litt felles fokus på veien. Hvis du har en ungdom uten jobb som bor for seg selv, så må han ha på plass rutiner for søvn og mat, alt det andre må være på stell. Det er ikke bare penger. [...] Jeg ønsker at de som har oppfølging fra rus- og psykiatritjenesten, at de skal gå inn og styrke den livsmestringen for at ungdommen skal kunne komme seg ut i jobb, at en slipper å bekymre seg for at vedkommende forsover seg eller ikke har mat. (NAV-veileder)

Ønsket om bedre tverretattlig samarbeid i de kommunale tjenestene er knyttet til ønsket om å gi en bedre oppfølging av noen av de mest utsatte unge ledige, de med behov for tett oppfølging fra flere etater, og som gjerne trenger oppfølging av rus, psykisk helse og bolig. Disse unge personene kommer til NAV for inntektssikring, gjerne sosialhjelp, hvor det nå er aktivitetskrav. NAV-veilederne var tydelige på at for å få til gode aktivitetsløp for unge på sosialhjelp var det også behov for oppfølging på en rekke andre livsområder. NAV-kontorene er organisert etter en partnerskapsmodell i et samarbeid mellom stat og lokale kommunale tjenester. Den enkelte kommune kan til dels selv bestemme hvordan kommunale tjenester organiseres og det vil variere mellom de ulike NAV-kontorene hvilke kommunale tjenester som er organisert

under NAV og hvilke som ikke er det. Vårt inntrykk basert på intervju med NAV-ledere og NAV-veiledere er at det er betydelige lokale samarbeidsutfordringer mellom ulike kommunale tjenestetilbudene rettet mot sårbare unge og at det mangler en god koordinering av det totale kommunale hjelpetilbudet for denne gruppen. Dette gjelder både de tjenestene NAV-kontoret (under kommunal styringslinje) har ansvaret for og andre kommunale tjenester, som for eksempel barnevern. Det var et sterkt ønske om bedre samarbeid med ulike kommunale etater blant flere av informantene vi intervjuet.

Samarbeid med NAV Arbeidslivssenter (ALS)

Et av styringssignalene i forsterket ungdomsinnsats er at NAV Arbeidslivssenter skal være en del av innsatsen. Svarene både fra surveyundersøkelsen og fra NAV-kontorene tyder imidlertid på at samarbeidet mellom NAV-kontorene og arbeidslivssenteret har et begrenset omfang. Unntaket var ett NAV-kontor vi intervjuet ved, som hadde integrert en IA-rådgiver ved et NAV Arbeidslivssenter som en aktiv part i det lokale tiltaket de drev. Dette kontoret la imidlertid vekt på at dette kun var et samarbeid de hadde med ALS, og ikke var noe som gjaldt for de andre NAV-kontorene i samme region.

Intervjuene med IA-rådgivere og ledere ved NAV Arbeidslivssenter (ALS) ga oss innblikk i noen av barrierene mot et tettere samarbeid mellom NAV-kontorene og ALS, og som kanskje kan bidra til å forklare hvorfor måloppnåelsen er så lav på punktet å integrere NAV Arbeidslivssenter i ungdomsinnsatsen.

Et punkt var at ALS mente at NAV-kontorene misforstod eller hadde liten kjennskap til arbeidslivssenterets rolle. En leder ved NAV Arbeidslivssenter sa følgende:

Det er vårt problem at NAV-kontorene ser på oss som en del av fylket. Da tror de at vi kommer med føringer og styringssignaler. Jeg oppfører meg akkurat likt som et NAV-kontor. Jeg må gjøre det som NAV Fylke sier at vi i ytre etat skal gjøre. Vi er en førstelinjetjeneste, men vi er tilfeldigvis plassert på andrelinjetjenestenivå. Vår førstelinjetjeneste går ut til arbeidsgivere. NAV-kontorene sin førstelinjetjeneste går primært ut mot personbrukere. (avdelingsleder NAV ALS)

Det at NAV-kontorene har en tendens til å oppfatte NAV Arbeidslivssenter som et overordnet organ som kommer med føringer, framfor en sidestilt førstelinjetjeneste, mente denne lederen la grunnlag for misforståelser i samarbeidet mellom ALS og NAV-kontor. Lav kunnskap blant de NAV-ansatte om hvordan ALS jobber, kan derfor være en barriere mot et bedre samarbeid.

Et annet forhold var at ALS har en mer komplisert styringslinje enn NAV og Arbeids- og velferdsetaten. Den samme avdelingslederen ordla seg, litt spøkefullt, slik:

Arbeidslivssenteret er en baby skapt av partene i arbeidslivet som NAV har fått, og som NAV tenker at de skulle ønske at de kunne forvalte akkurat som de ville, og så sier partene i arbeidslivet, nei, nei, nei, det kan dere ikke, så blir vi litt sånn stebarn.

I intervjuene vi gjorde med ansatte på arbeidslivssentrene, ble det gjort et poeng av at de jobber med et mandat fra partene i arbeidslivet. NAV Arbeidslivssenter forvalter IA-avtalen som er både eid og finansiert av trepartssamarbeidet. Det vil si at bevilgninger til ALS ikke kommer direkte over statsbudsjettet som en del av rammebevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten, men kommer fra partene i arbeidslivet. Dette

legger andre føringer på ALS enn på resten av NAV. ALS styrer ikke direkte etter styringssignalet om at det skal satses på ungdom, men de gjør det indirekte i den grad NAV-kontorene benytter ALS sin kompetanse i konkrete saker som handler om ungdom. I og med at det er et relativt avgrenset samarbeid mellom NAV ALS og NAV-kontorene, ble denne satsingen på unge «svakt» implementert. Ulik organisering og ulikt mandat gjorde at ALS og NAV-kontorene ikke nødvendigvis opplevde at ungdomssatsingen var et naturlig område for omfattende samarbeid.

ALS jobber opp mot bedriftene, mens NAV-kontoret jobber med enkeltindivider. Gjennom sin kontakt med bedriftene får imidlertid ALS kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet, som er nyttig for NAV-kontorene i inkluderingen av unge. ALS får kjennskap til rekrutteringsbehov, og samtidig har de ofte innsikt i hvilke virksomheter som kan være gode på inkludering. Problemet, slik vi fikk det beskrevet av ALS, er at samarbeidsformen mellom NAV og ALS ofte gjør det vanskelig for NAV å nyttiggjøre seg denne kunnskapen i gode «matchemøter». Dette beskrives også fra NAV-kontorenes side.:

Matchemøtene var lite produktive. Vi følte ikke at vi fikk så mye ut av at vi satt fire, fem stykker i et møte på en måte og bare snakket om våre porteføljer.
(NAV-veileder)

En ansatt ved arbeidslivssenteret mente det var enklere å jobbe opp mot noen av de konkrete funksjonene ved NAV-kontoret, for eksempel at IA-rådgiver kunne samarbeide med jobbspesialister, enn at «hele» NAV-kontoret var involvert i et samarbeid med ALS. Ved ett NAV-kontor hadde de utviklet et samarbeid hvor en IA-rådgiver var med på det lokale jobbklubbtiltaket de hadde opprettet, men etter vår oppfatning hører slike samarbeid med til unntakene snarere enn regelen for samarbeid mellom NAV-kontor og ALS.

En siste barriere ALS pekte på, var at IA-avtalen har andre definisjoner enn det NAV-systemet har. Intervjuene ble gjennomført mens IA-avtalen for 2014–2018 var gjeldende. I denne IA-avtalen er personer med nedsatt funksjonsevne en målgruppe for arbeidsinkludering. NAV-kontorene har derimot et innsatskategorisystem som jobber etter vurdering av arbeidsevne. ALS var veldig tydelige på at nedsatt funksjonsevne ikke var det samme som nedsatt arbeidsevne. IA-rådgiverne ved ALS jobbet hele tiden opp mot bedrifter for å gjøre disse i stand til å tilrettelegge for personer med ulike tilretteleggingsbehov. En ansatt ved ALS sa det slik:

Vår viktigste rolle er å sørge for at vi snakker med bedriftene og istandsetter bedriften til å ha et så godt arbeidsmiljø at når det skal komme en utenfra og inn, så blir vedkommende godt mottatt. Om vedkommende er ung, gammel, gravid, har ett bein, det er likegyldig, for vi skal klare å tilrettelegge [...] NAV-kontoret må prioritere å si at vi trenger hjelp til å få unge inn. Mens vi snakker med bedriftene [...] vi skal istandsette bedriftene slik at de kan rekruttere og vite hvordan skal de tilrettelegge når det kommer noen med et tilretteleggingsbehov.

ALS jobber først og fremst med bedriftene og ikke primært med enkeltpersoner eller i direkte rekrutteringssaker, selv om de kan gjøre det også. Siden det er NAV-kontorene som har personbrukerne, er det NAV-kontorene som må prioritere de unge. ALS har uansett ansvaret for å følge opp alle virksomheter med en IA-avtale, og i dette ligger det ikke en særskilt prioritering av unge.

Oppsummert er det flere barrierer knyttet til å inkludere NAV Arbeidslivssenter mer i ungdomsinnsatsen. ALS forvalter IA-avtalen som er finansiert og styrt av partene i arbeidslivet. Her har ikke unge med nedsatt arbeidsevne blitt satt som en egen prioritert gruppe. ALS og NAV-kontorene har derfor ulike målgrupper. I tillegg mente ALS at det er for liten kunnskap om at ALS er en førstelinjetjeneste, og at det er vanskelig å utvikle et samarbeid mellom to instanser som jobber med ulike brukergrupper: henholdsvis arbeidsgivere og personbrukere.

Der hvor samarbeidet fungerer godt, blir dette oppfattet som positivt både av ALS og av NAV-veilederne. Når det gjelder hvorvidt arbeidslivssentrene skal inngå som en aktiv del av ungdomsinnsatsen i NAV, er det verdt å merke seg at tidligere delmål 2 – «Hindre frafall og øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne» – nå er ute av IA-avtalen. Arbeidslivssentrenes involvering i ungdomsinnsatsen må revideres i lys av dette.

6.4 Kompetanse og profesjon

Temaet kompetanse og profesjon kan angripes fra minst to synsvinkler: Hvilken kompetanse har NAV-veilederne som jobber med ungdom, og hvilken kompetanse er det NAV trenger for å gjennomføre ungdomssatsingen? I vårt datamateriale har vi ikke full oversikt over svarene på disse spørsmålene, men ved å koble data fra casestudien med data fra spørreundersøkelsen får vi noen klare indikasjoner på hvordan dette bildet ser ut.

Hvilken kompetanse har NAV-veilederne?

I nettsurveyen har vi spurt om respondentenes utdanning. Svarene er gjengitt i tabell 6.2.

Vi ser av tabell 6.2 at mer enn ni av ti av respondentene har utdanning på universitets-/høgskolenivå, nesten syv av ti har en bachelorgrad eller lignende, mens nesten to av ti har en grad på høyere nivå. Blant de med bachelorgrad er sosionomene den største gruppen, og omtrent halvparten av disse veilederne er enten sosionomer, barnevernspedagoger eller velferdsvitere. Hvis vi også legger på vernepleierne, er det over halvparten av de som har utdanning på bachelornivå, som har sosialfaglig utdanning.

Hvis vi summerer de som har enten videreutdanning eller utdanning på masternivå eller høyere, utgjør de i underkant av halvparten av respondentene. Mens de med samfunnsfag er den største gruppen på masternivå, er de med sosialfaglig videreutdanning den største gruppen på videreutdanning.

Tabell 6.2 Høyeste gjennomførte utdanningsnivå og etterutdanning for respondenter i nettsurvey til NAV-veiledere som jobber med unge.

	Prosent
Høyeste fullførte utdanning (N = 421)	
Ph.d./Master/Hovedfag	19
Bachelor	69
Deleksamen – høyskole/universitet	5
Artium/videregående/fagutdanning	5
Annet	1
PhD/Master/Hovedfag (N = 82)	
Sosialt arbeid / barnevern	7
Helse-/sosialfag	5
Pedagogikk	13
Psykologi	12
Samfunnsfag	32
Økonomi/administrasjon	10
Jus	4
Annet	17
Bachelor (N = 291)	
Sosionom/barnevernspedagog/velferdsfag (velferdsviter)	49
Annet (vernepleier, helsefag, samfunnsfag, jus, økonomi/administrasjon)	51
Fullført videreutdanning siste fem år (N = 421)	
Videreutdanning (N = 118)	
Sosialt arbeid / barnevern	27
Helsefag	10
Samfunnsfag	11
Jus	3
Økonomi/administrasjon	10
Annet	38

Oppsummert betyr dette at NAV-veiledere som jobber med ungdom, er en gruppe med høy utdanning. Den største gruppen har sosialfaglig bakgrunn. Blant de øvrige dominerer ulike samfunnsfag og helsefag. Sosionomer med videreutdanning, ofte i sosialt arbeid eller barnevern, er ikke i flertall blant respondentene, men de er klart den største gruppen.

Vi har i tillegg spurt informantene i casestudien om deres utdanningsbakgrunn. Også blant dem er sosionomene den største gruppen, men i det (forholdsvis begrensede utvalget) er det en annen type kompetanse som også er ganske synlig, det er personer med utdanning innen personalledelse, HR-bakgrunn, ulike typer arbeidslivskompetanse eller lignende. Flere av informantene i casestudien er opptatt av at de har bruk for denne typen kompetanse. En av informantene som hadde bakgrunn fra salg og markedsføring, sa for eksempel følgende:

I utgangspunktet trengs den samme kompetansen [for å jobbe med ungdom som med andre grupper]. Det er viktig å tenke arbeid. Det er mange som har jobbet sosialfaglig.

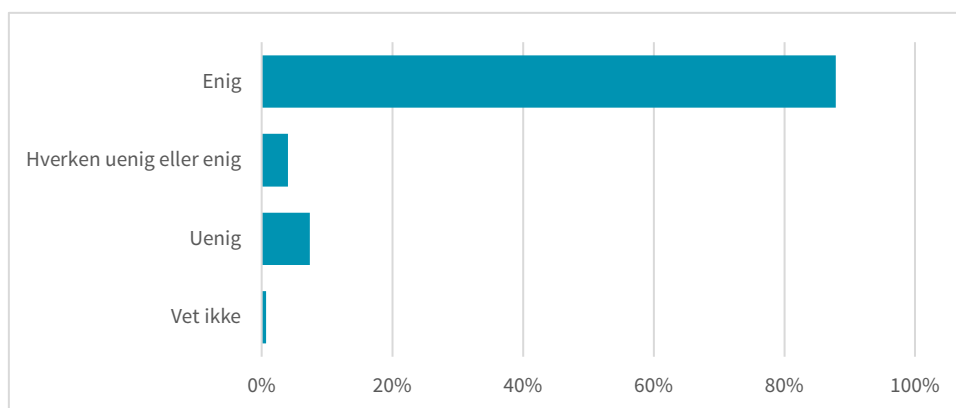
Etterspørselen etter arbeidslivskompetanse er særlig knyttet til behovet for god kontakt med lokale arbeidsgivere og evnen til å matche arbeidssøker og arbeidsplass. I tabell 6.2 kan denne typen bakgrunn være skjult i kategorier som økonomi/administrasjon og samfunnsfag.

Kompetanse måles ikke bare ved utdanning, men også ved erfaring. Våre data viser at de som jobber med ungdom på NAV-kontorene, også kommer godt ut når det gjelder erfaring. Mange har vært ansatt i NAV eller NAVs forgjengere (trygdekontor, arbeidskontor, sosialkontor) i mange år. Gjennomsnittet ligger på åtte år, mens medianen blant respondentene er seks år. Noen ser ut til å mene at en må være ung for å jobbe med ungdom. Det ser ikke ut til at en slik tilnærming er valgt på de NAV-kontorene som er med i vår undersøkelse.

6.5 Hva slags kompetanse trenger NAV for å styrke ungdomssatsingen?

I gjennomgangen av NAV-veiledernes utdanning så vi at mange har sosialfaglig bakgrunn. Vi så også at det er en gruppe med det en kan kalle arbeidsmarkedsorientert kompetanse. I spørreundersøkelsen sier 88 prosent av respondentene at de mener at de har den kompetansen som trengs for å følge opp unge brukere (se figur 6.4). Videre sier 34 prosent av respondentene at deres kompetanse i stor grad eller i noen grad legger hindringer for god oppfølging av unge brukere (se figur 5.2). Svarene på disse to spørsmålene er med andre ord ikke helt konsistente. Det er en klar majoritet som mener at kompetansen deres i liten grad er et hinder. Allikevel er en tredjedel av respondentene en ikke ubetydelig andel, noe som kan tyde på at det er et behov for å vurdere nærmere kompetansebehovene i arbeidet med ungdom i NAV.

Figur 6.4 Jeg har den kompetansen jeg trenger for å følge opp unge brukere.



På workshopen hvor vi diskuterte funnene fra casestudien, ble det påpekt at også personlig egnethet er viktig. Ungdommene skal møte en person som bryr seg. Veilederne må kunne skille mellom det å være personlig og det å være privat, de skal kunne være personlige uten å bli private. Noen brukere trenger en mer personlig tilnærming. Det ble fra flere påpekt at det kan være behov for å jobbe utradisjonelt og gå utenfor rammen. I en studie om kommunale rustjenester viser Bakkeli og Grønning-

sæter at brukerne ønsker seg en kombinasjon av fagkunnskap og brukererfaring (Bakke & Grønningsæter 2019). I denne tilnærmingen møtes behovet for profesjonell tilnærming med erfaringskompetansen som brukerne og deres likepersoner representerer.

Vi ser i casestudien at det er en gjennomgående etterspørsel etter mer kontakt med og bedre kunnskap om arbeidsgiverne (se for eksempel kapitlet om virkemidler). Dette kan kobles mot behovet for kunnskaper om det sosialpolitiske rammeverket, relasjonskompetansen og kunnskap om hvordan en jobber med brukerne for å motivere og skape endring. I arbeidet med ungdom påpekes det både i dette materialet og i tidligere forskning (se for eksempel Strand et al. 2015) at det er viktig å gripe inn på de rette tidspunktene. Samlet kan dette tyde på at kompetansebehovet består av fire elementer: sosialfaglig kompetanse, arbeidsmarkedskompetanse, handlekraft og personlig egnethet som skal til for å få gode resultater for den enkelte NAV-veileder. Kanskje er derfor kompetanseutfordringen i NAVs ungdomssatsing å få til et godt samspill mellom disse ulike tilnærmingene.

Jon Qvortrup sier i et innlegg i *Dagens Perspektiv* (nr. 11, 15. mars 2019) at «arbeidsinkludering handler i dag for mye om å få folk i jobb, og mindre om hvordan de skal beholde den». Han mener svaret ligger i å i større grad ta utgangspunkt i arbeidsgivernes behov for arbeidskraft og i å i større grad satse på oppfølging etter ansettelse. Han kritiserer de sosialfaglige tilnærmingene for å overse arbeidsgivernes behov. Kanskje er det slik at for å få til vellykket inkludering må en få til et møte mellom en sosialfaglig kompetanse som i hovedsak ser situasjonen fra brukernes perspektiv, og en HR-orientert kompetanse som ser situasjonen fra arbeidsmarkedet og arbeidsgivernes synsvinkel.

De som jobber med ungdomssatsingen på NAV-kontorene, ser altså ut til å være godt utdannet, med hovedvekt på sosialfaglig kompetanse, og de ser ut til å være erfarne NAV-medarbeidere. Som vi har vist andre steder i rapporten, representerer de også ulike utdanningsbakgrunner, de er opptatt av aktivering, relasjon og tiltak, og de har et noe anstrengt forhold til helsetjenestene som er dominert av en sterk profesjon. En kan spørre om det er i ferd med å danne seg en aktiveringsprofesjon. Denne profesjonen står i en spenning mellom relasjonsorientert arbeid på den ene siden og tiltaksorientering på den andre. Det ser ut til å være lite målrettet og bevisst rekruttering når det gjelder etablering av en kompetanse som kombinerer de behovene vi har påvist.

Figur 4.13 i kapittel 4 viser at NAV-veilederne i liten grad oppfatter at relasjonen mellom veileder og bruker reduserer muligheten for at brukeren kommer over i arbeid eller utdanning. Hvis vi snur på argumentasjonen, kan dette tolkes som at relasjonen mellom veileder og bruker er en positiv ressurs i arbeidet. Samtidig viser figur 6.1 at veilederne mener de har riktig kompetanse. En del av den nødvendige kompetansen er relasjonskompetanse, noe som også understrekes i de kvalitative intervjuene med veiledere. Dermed vil en sammenstilling av funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene med veilederne bety at veilederne i NAV er opptatt av relasjonskompetanse og faktisk mener at de har denne kompetansen. Relasjonskompetanse er et kjerneområde i den sosialfaglige kompetansen. Det kan derfor være en sammenheng mellom det faktum at ansatte med sosialfaglig bakgrunn med videreutdanning innen det sosialfaglige feltet er den største gruppen av veiledere, og veiledernes oppfatning av at de har den kompetansen de trenger.

6.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt hvordan ungdomsinnsatsen er iverksatt og organisert. Vi har sett på tre ulike forhold nemlig: organisering av ungdomsinnsatsen i NAV-kontoret, samarbeid med andre og spørsmål knyttet til kompetanse og profesjon – altså hva slags kompetanse trenger man for å lykkes med arbeidsrettet ungdomsoppfølging. Kapitlet er basert på data fra case-studien, intervjuer ved NAV Arbeidslivssenter og nettsurveyen til ungdomsveiledere ved NAV-kontorene.

Et stort flertall av NAV-kontorene har organisert ungdomsarbeidet i egne ungdomsteam, en organisering mange hadde også før innføringen av forsterket ungdomsinnsats.

Mange kontor har opprettet lokale jobbklubber til unge som kommer inn til NAV. Opprettelsen av jobbklubber ser for dels være motivert av innføringen av forsterket ungdomsinnsats og dels som følge av aktivitetsplikten på sosialhjelp. Ved å delta i jobbklubb oppfylles aktivitetsplikten. Deltagere i jobbklubb kvalifiserer ikke for tiltakspenger, noe flere av veilederne synes var negativt. Jobbklubbene får positive ringvirkninger i form av bedre samarbeid, større fellesskapsfølelse på NAV-kontoret, bedre kontakt med lokale arbeidsgivere og bedre avklaring av de unge. Interne jobbklubber fremstår som en effektiv måte å organisere strømmen av nye unge brukere inn i NAV-kontoret på.

Veiledere som følger opp unge har færre brukere enn veiledere ved samme NAV-kontor som har brukere over 30 år. Lavest antall brukere hadde jobbspesialistene. Færre brukere per veileder fremstår som et effektivt organisatorisk grep for å sikre tett oppfølging av unge.

Samlet finner vi at organiseringen av oppfølgingen av unge brukere som registrerer seg nye hos NAV har blitt bedre med implementeringen av forsterket ungdomsinnsats i kontorene. Vi finner ikke at det har skjedd tilsvarende endringer i organiseringen av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge ledige som er langtidsbrukere i NAV. Unntaket er ansettelsen av jobbspesialister (se også kapittel 5).

Å lykkes i arbeidsinkluderingen av unge er avhengig av godt samarbeid med andre etater. Veilederne svarte i nettsurveyen at de var mest fornøyde med samarbeidet med arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, OT og kommunal helsetjeneste. De kvalitative intervjuene med veiledere og NAV-ledere ga mer innsikt i samarbeidsrelasjonen med ulike aktører, og pekte også på flere problematiske sider ved samarbeidene.

Samarbeidet med oppfølgingstjenesten (OT), og skole og PPT fungerte i hovedsak godt. Forbedringsområder var i relasjonen NAV og videregående skole var: bedre innpass for NAV på skolene, bedre samarbeid om sykemeldingsoppfølging av lærlinger og oppfølging av lærlinger som stod i fare for å bli utnyttet av arbeidsgivere, samt bedre samarbeid om tiltak til unge under 18 år som stod i fare for å slutte på videregående skole. Enkelte NAV-veiledere ønsket seg også mer kunnskap om regelverk og muligheter for tilpasset opplæring i videregående skole.

Samarbeidet med helsesektoren var det som ble trukket fram som mest problematisk i de kvalitative intervjuene. Samarbeidet blir beskrevet som å være bygget på en iboende konflikt mellom NAV og helse. Mens NAVs mål er å få unge i aktivitet så forsvarer helsesektoren ståstedet om at fravær av arbeid i en periode mens man er syk, kan være til hjelp for pasienten. Det oppstår en definisjonskamp mellom arbeid- og helseprofesjonene om hvor mye aktivitet som er bra. Særlig gjelder dette for unge med psykiske helseproblemer. Blant de NAV-ansatte vi intervjuet var samtlige enige i at mer, og ikke mindre arbeid, ville ha vært bra for mange unge med psykiske helseproblemer. De unge brukerne støtter seg mer til et råd fra en lege som fraråder fravær av arbeid, enn fra en NAV-veileder som anbefaler noe arbeidsaktivitet. Uenigheter

mellom NAV-veiledere og leger kan vanskeliggjøre den arbeidsrettede oppfølgingen av unge. NAV-veilederne forsøker å løse denne utfordringen ved å gå direkte i dialog med de unge brukerne, uten å involvere legen, for å få til aktivitet. De NAV-ansatte opplever samarbeidet mellom dem selv og helsesektoren som personavhengig og etterlyser større grad av styring, retningslinjer og formelle samarbeidsavtaler. Samarbeidet med helsesektoren fremstår som særlig viktig å forbedre for å lykkes bedre med arkiveringen av unge med helseutfordringer. Unge med helseutfordringer utgjør en stor andel av NAVs langtidsbrukere (se kapittel 4).

De NAV-ansatte pekte på at samarbeidet med ulike kommunale tjenester kunne bli bedre, dette gjaldt særlig tilbudet til de brukerne som ble oppfattet som mest sårbare og med de største hjelpebehovene. Dette inkluderte samarbeidet med boligkontor, barnevernstjeneste og andre kommunale tjenestetilbud.

Arbeidslivssentrene (ALS) virket i liten grad å være inkludert som en del av ungdomsinnsats i NAV. ALS mente de NAV-ansatte hadde liten kunnskap om deres rolle, noe også intervjuene med NAV-ansatte bekreftet. Ulik organisering og ulikt mandat gjorde at ALS og NAV-kontorene ikke nødvendigvis opplevde at ungdomssatsingen var et naturlig område for omfattende samarbeid.

Samlet sett er det stort potensiale for å bedre samarbeidet mellom NAV og andre aktører. En samarbeidsutfordring er også hvordan NAV skal få andre etater til å ønske å samarbeide mer med dem.

Vi så også på hva slags kompetanse de som jobber med ungdom i NAV har, samt hva slags kompetanse man trenger for å lykkes med aktivering av unge. NAV-veiledere som jobber med ungdom er en gruppe med høy utdanning. Dominerende fagbakgrunner er ulike samfunns- og helsefag inkludert sosionom, sosialt arbeid. Samtidig er de ansatte en ganske spredt portefølje av ulike utdanningsbakgrunner.

Et viktig element i arbeidslivskompetanse er ikke bare hvordan man finner en jobb til noen, men hvordan man skal få unge til å bli værende i en jobb. Vi mener å finne at kompetansen som ser ut for å være nødvendig for å aktivere unge består av fire elementer: sosialfaglig kompetanse/relasjonskompetanse, arbeidsmarkedskompetanse, handlekraft og personlig egnethet. Vi spør om det er i ferd med å dannes en tydeligere aktiveringsprofesjon blant ungdomsveilederne i NAV. Denne profesjonen står i en spenning mellom relasjonsorientert arbeid på den ene siden og tiltaksorientering på den andre. Det ser ut til å være lite målrettet og bevisst rekruttering når det gjelder etablering av en kompetanse som kombinerer de behovene vi har påvist.

7 Brukernes opplevelse av aktiveringsarbeidet

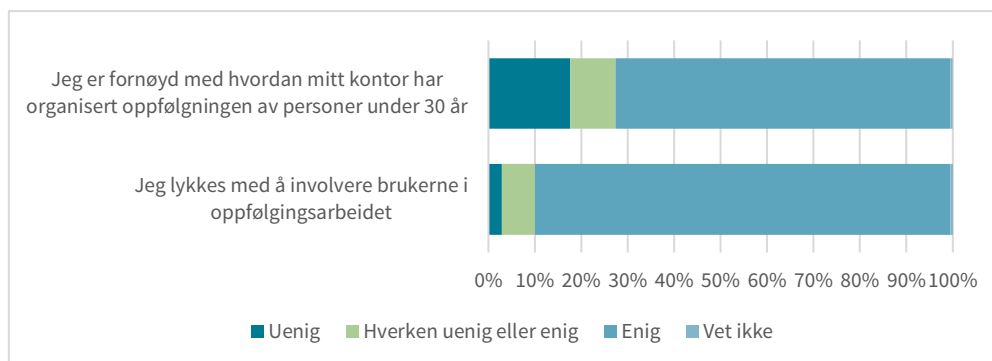
Et viktig forhold i en evaluering av aktiveringstiltak rettet mot unge brukere er hvorvidt de unge selv oppfatter at politikken er relevant og nyttig for dem. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan brukerne opplever og vurderer den forsterkede ungdoms-innsatsen og hvilke barrierer de selv opplever at de har i møtet med NAV. Hovedkilden til informasjon er ni intervjuer med unge brukere. Dette er altså unges subjektive opplevelser av møtet med NAV. I tillegg har vi fått tilbakemeldinger og innspill fra ungdomsrepresentanter fra Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken. De representerer seg selv, men har i tillegg bredere erfaring gjennom de ungdommene de har vært i kontakt med gjennom tilknytningen til de to nevnte organisasjonene.

7.1 Veiledernes syn på brukermedvirkning

I de senere år har samproduksjon blitt mer sentralt i tjenesteutvikling (Osborne et al. 2016; Voorberg et al. 2015). I dette ligger et syn på at offentlige tjenester er bygget rundt et gjensidig avhengighetsforhold mellom de som yter tjenestene, og de som mottar dem. Tjenester er således å betrakte som relasjonelle fenomener hvor både tjenesteyter og bruker bidrar til prosessen og utfallet av prosessen. Et annet nærliggende konsept er brukermedvirkning i innovasjon, utvikling og tjenestelevering (Barnes & Cotterell 2013). Siden brukerne har direkte erfaringer med å motta og delta i arbeidsrettede tjenester, har de viktig innsikt i hvor godt tjenestene fungerer, og hvordan tjenesten kan forbedres. Kanskje har de også ideer og innspill til nye tjenester. I forrige kapittel viste vi at en viktig del av aktiveringsarbeidet rettet mot unge brukere foregår via jobbspesialister som jobber etter «supported employment»-metoden. Denne metodikken forutsetter brukermedvirkning, i form av selvbestemmelse og informerte valg i aktiveringsarbeidet. Det er også et poeng at individuell tilpasning og brukermedvirkning bør gå hånd i hånd. Det å innhente brukeres erfaringer med aktiveringsarbeidet i NAV er derfor avgjørende både for å kunne vurdere nytten av og kvaliteten på det oppfølgingsarbeidet NAV bedriver overfor unge brukere, men også for å utvikle aktiveringstjenester videre og drive tjenesteinnovasjon.

Men før vi går inn på hva de unge brukerne sa, kan vi ta med et par funn fra nettsurveyen rettet mot NAV-veiledere om hva de synes om brukermedvirkning, og om hvor godt NAV-veilederne mener at deres arbeidsmetoder treffer brukernes behov.

Figur 7.1 NAV-veiledernes arbeidsmetoder



NAV-veilederne er selv svært fornøyde med hvordan kontoret har organisert oppfølgingen av unge brukere, og de er også svært fornøyde med hvor godt de lykkes med å involvere brukerne i oppfølgingsarbeidet: 90 prosent er enige i at de greier dette, kun tre prosent er uenige.

Vi skal se nedenfor at tilbakemeldingene fra brukerne ikke er like entydig positive, som det veilederne mener, selv om mange av de unge vi snakket med, også var fornøyde med oppfølgingen de fikk fra NAV.

7.2 Intervjumaterialet

Dette evalueringsprosjektet har et begrenset omfang, og det var ikke lagt opp til at brukermedvirkning skulle ta en stor del av prosjektet. Vi har likevel intervjuet ni unge brukere om deres møte med NAV. Disse er geografisk fordelt på fire av de fem NAV-kontorene vi intervjuet ved. Det vil si at de kommer fra to mindre steder på Østlandet, en middels stor by som ikke ligger på Østlandet, og en stor by som heller ikke ligger på Østlandet. Ved det femte NAV-kontoret, som hadde høyest andel unge brukere med innvandrerbakgrunn, lyktes vi ikke, til tross for flere forsøk, å skaffe noen unge til undersøkelsen. Vi har derfor ikke brukererfaringer fra unge med innvandrerbakgrunn med i denne undersøkelsen. Alle intervjuene ble gjennomført sommeren og høsten 2018.

Vi har intervjuet seks kvinner og tre menn i alderen 19 til 28 år. Noen hadde nettopp oppsøkt NAV for første gang, mens andre hadde flere års erfaring med NAV. To av brukerne hadde barn: Én var alenemor til ett barn, og én var samboer med tre barn, begge disse brukerne var under 25 år. To stykker hadde fullført fagbrev på videregående skole, én hadde fullført studiespesialiserende, mens de andre seks hadde ikke fullført videregående utdanning. Noen hadde forsøkt seg på både to og tre ulike linjer på videregående skole. To stykker hadde en del erfaring fra arbeid, mens de andre sju hadde minimalt med arbeidserfaring. Av kortsiktige framtidsplaner var to i pågående lærlingløp som de ønsket å fullføre, én hadde begynt på videregående igjen, én vurderte å begynne på videregående igjen, én ville søke høyere utdanning, én hadde fått et vikariat, men ønsket noe fast, og de andre tre ønsket å finne en jobb. Flere mottok også helsehjelp og var delvis under helsebehandling, delvis arbeidssøkere. Flere var usikre på egen arbeidsevne eller evne til å fullføre videregående skole på grunn av sykdom og psykiske helseproblemer. Flertallet av de unge brukerne oppga at de hadde, eller hadde hatt, psykiske problemer. Enkelte oppga de psykiske helseplagene til å være svært alvorlige, og dette var også dokumentert. To hadde lengre sykehusopphold bak seg. Én oppga å tidligere ha vært på vei inn i et rusmiljø, men at dette var tilbakelagt, og minst to av de unge beskrev å komme fra det som må kalles for

ustabile hjem. Tre av brukerne hadde flyttet ut hjemmefra mens de var veldig unge, den yngste i en alder av 16 år, én ble kastet ut av foreldrene i en alder av 19 år. Disse oppga å ha byttet bolig flere ganger, noe som gjorde at de også hadde hatt kontakt med flere ulike NAV-kontor. Én bodde i kommunal bolig, tre andre leide, alle disse mottok bostøtte. Fire bodde fremdeles hjemme hos foreldrene, men ønsket å flytte. Av økonomiske støtteordninger hadde de unge vi intervjuet, erfaringer med sosialhjelp, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og tiltakspenger i tillegg til lærlinglønn. En mottok også kontantstøtte.

Denne oppsummeringen av kjennetegn ved de unge vi intervjuet, stemmer godt overens med de kjennetegnene NAV-veilederne trakk fram da de beskrev sine unge brukere. Vi mener derfor at vi har intervjuet unge som langt på vei illustrerer de vanligste utfordringene til unge ledige, selv om vi ikke kan utelukke at bildet ville vært enda mer sammensatt dersom vi hadde intervjuet enda flere brukere. Et minus er at vi ikke har med intervjuer med unge brukere med innvandrerbakgrunn. Vi har heller ikke med intervjuer med unge brukere med lang utdanning.

Utvalget på ni personer er stort nok til å si at de temaene vi identifiserer her i form av erfaringer med oppfølgingsarbeid og barrierer mot arbeid er reelle, men materialet er ikke stort nok til å være uttømmende. Det vil si at et større intervjumateriale kunne muligens avdekke en enda større bredde i ulike erfaringer unge har med NAV. Kvalitative intervjuer er ikke egnet til å si noe om hvor utbredt de ulike erfaringene er.

7.3 Unges erfaringer med oppfølgingen fra NAV

Erfaringene de unge hadde gjort seg i sitt møte med NAV-ansatte, var svært sammensatte og ulike. Det ser ut til at erfaring og kontakt med NAV for flere av de unge informantene har bidratt til at deres oppfatning av NAV blir mer positiv. Nedenfor peker vi på ulike faktorer de unge snakket om i intervjuene basert på de erfaringene de unge hadde gjort seg i sine møter med NAV og med den arbeidsoppfølgingen og inntektssikringen de hadde mottatt.

Veien inn til NAV

De unge hadde ulike veier inn i NAV, og det er vanskelig å si noe helt generelt om hvorfor de oppsøkte NAV, men en fellesnevner ser ut til å være at det har skjedd noe i den unge sitt liv som endrer livssituasjonen, slik at den unge må oppsøke NAV for hjelp. Noen hadde sluttet på skolen, noen hadde mistet en jobb eller trengte en annen jobb, noen trengte hjelp «for å komme i gang», noen hadde flyttet ut hjemmefra og trengte penger, noen hadde blitt gravide, og noen hadde blitt syke. Alvorlighetsgraden av livsendringen var svært ulik. Forenklet sett kan vi si at vi fant to hovedårsaker til at unge oppsøkte NAV: behovet for penger og behovet for jobb – gjerne i den rekkefølgen.

Aktiveringsarbeidet

De fleste unge erfarte at så snart de tok kontakt med NAV, ønsket NAV å få til en eller annen form for arbeidsrettet aktivitet. Her er det med andre ord stor grad av samsvar mellom det etaten sier den skal gjøre, og det brukerne erfarer at den gjør. Unge blir møtt med krav om aktivitet når de oppsøker NAV.

Det var stor variasjon mellom de unge i hvor godt de likte å bli utsatt for aktive- ringstiltak. VI kan dele gruppen av unge i to. Den ene gruppen lot seg motivere og

overtale til å bli med på arbeidsrettede tiltak, og de var glade og begeistret for den hjelpen de fikk. En ung mann sa dette om oppfølgingen han hadde fått fra NAV:

Jeg kan ikke si at jeg har vært misfornøyd. Alt som har kommet opp til nå, er jo mye på grunn av NAV-veilederen. Det kurset jeg havnet på i 2018, det hadde jeg ikke kommet på hvis ikke hun hadde pushet meg litt, da hadde jeg jo ikke vært i jobb nå. Så jeg er veldig fornøyd med oppfølgingen. (ung NAV-bruker, mann)

Flere innrømte at de i utgangspunktet ikke var særlig motiverte for arbeid før de oppsøkte NAV, men at møtet med NAV og den hjelpen de hadde mottatt, hadde gjort dem motiverte.

Den andre gruppen av unge virket mye mindre motiverte for arbeid, de var usikre på sin egen arbeidsevne, og de snakket mye om egne psykiske helseplager som de mente hindret dem i å delta på skole og i arbeidsliv.

Vi har prøvd å sette opp møte med NAV og psykologen min. Førrige gang vi prøvde, så ble det noe feil med bilen til hun fra NAV, så hun kom ikke på møtet. Det ble ikke satt opp noe nytt møte. En annen gang vi hadde et møte med psykologen og NAV, så ble det til at hun fra NAV sa at hun syntes at jeg så så frisk ut, og kunne ikke skjønne problemet mitt, så det møtet gikk ikke så bra, da [...] og hun psykologen sa egentlig ikke så mye, bare at vi hadde snakket om at det ikke gikk så bra, og at det går bedre i noen perioder. Det er veldig skuffende egentlig. (ung NAV-bruker, kvinne)

Disse brukerne virket langt mindre fornøyde med de tingene NAV foreslo at de skulle gjøre, og de tiltakene NAV mente de måtte delta på. Samtidig som noen av de unge var lite motiverte for arbeid, drømte de om å være økonomisk selvstendige og klare seg selv. De ønsket ikke å være på NAV, men så ingen kortsiktig vei for seg selv ut fra NAV. Dette var et dilemma de selv opplevde som vanskelig. En var klar på at hun også fryktet NAV sine aktivitetskrav. Hun mottok arbeidsavklaringspenger, men hadde valgt å starte på videregående skole for fjerde gang, selv om hun ikke var så veldig motivert for dette:

Jeg er egentlig ikke klar til å jobbe, og jeg vet at dersom jeg ikke hadde valgt skole, så hadde NAV pushet meg ut i jobb. Det går mer på redsel egentlig, redsel for å bli kastet ut i jobb av NAV, men òg fordi jeg har lyst til å få drømmen min oppfylt, å kunne forsørge oss selv. (ung NAV-bruker, kvinne)

Det var også enkeltes fortellinger som ikke passet helt inn i denne todelingen, så inntrykket er at det totale bildet er enda mer sammensatt og komplekst når det gjelder unges syn på aktiveringsarbeidet til NAV.

Utdanning

En viktig faktor for å komme i jobb er å ha en relevant utdanning. Mange av de unge brukerne som kommer til NAV har startet på, men ikke fullført en videregående utdanning. I forsterket ungdomsinnsats er det en økt vektlegging av utdanningslinja og mange unge som kommer til NAV blir ofte møtt av veiledere som forsøker å motivere dem til å gå tilbake og fullføre videregående utdanning. Vi spurte de unge om hva slags erfaringer de hadde med videregående skole.

De unge vi intervjuet hadde ulikt syn på og ulik erfaring med utdanning. Flere hadde ikke fullført videregående skole. Enkelte hadde negative erfaringer med videregående

og ville ikke tilbake dit. Dette gjorde det også vanskelig å finne jobber de var egnet for. To andre vi intervjuet, hadde også ulike erfaringer med videregående skole, men hadde på et tidspunkt bestemt seg for hva de ville satse på. Begge disse hadde blitt hjulpet over i lærlingløp. En annen hadde fullført fagbrev som helsefagarbeider, men følte at utdanningen var verdiløs for henne fordi hun som alenemor ikke kunne jobbe kveld og helg. En annen hadde også fagbrev, men visste ikke om han hadde helse til å fortsette i jobb.

Flere av de unge vi snakket med sa at de ikke ville tilbake til videregående skole, men en som hadde droppet ut tidligere, sa at hun tenkte i ettertid at det hadde vært lettere om hun hadde fullført videregående, men at hun nå hadde så lite penger på sosialhjelp at alt hun ville, var å jobbe for å få bedre råd. Det å ha dårlig råd kan være en faktor som gjør at unge preferer å få en jobb framfor å fullføre videregående utdanning. På kort sikt fremstår dette som en grei løsning, men på litt lengre sikt skaper dette problemer fordi unge uten fullført videregående utdanning kan ha vansker med å finne stabile jobber.

Personkjemi

Det inntrykket vi fikk etter å ha intervjuet unge, var at de på ingen måte stilte seg likegyldig til hvem som fulgte dem opp på NAV-kontoret. Flere hadde møtt personer de ikke likte og ikke følte de klarte å forholde seg til, og de la stor vekt på at for at NAV skulle kunne komme i posisjon til å hjelpe dem, så måtte det være en god personkjemi mellom dem selv og veilederen. Flere hadde gode erfaringer og mente at de fikk mye bedre hjelp hvis de fikk byttet veileder. Noen hadde også erfaringer andre veien, at de savnet en veileder de hadde hatt tidligere, men som de ikke hadde lenger, enten fordi vedkommende hadde byttet jobb, eller fordi de selv hadde flyttet. Det å få en god relasjon til den unge jobbsøkeren er ifølge de unge selv helt avgjørende for å lykkes med overgang til jobb. En ung mann som var kommet inn i et lærlingløp gjennom NAV som han var veldig fornøyd med, sa at det holdt på å skjære seg fordi han kom på kant med en veileder:

Så hadde jeg en saksbehandler, hun var jeg ikke så fornøyd med, da var det mer sånn at det man kom med, ble ikke møtt på en så veldig bra måte. Men når jeg fikk skiftet saksbehandler, så begynte ting å gå veldig bra. (ung NAV-bruker, mann)

De unge tilskriver med andre ord mye av suksessen for om de klarer å komme i jobb, til hvor godt de kommer overens med saksbehandleren. Flere av de som var lite motiverte for jobb, var også svært lite fornøyde med saksbehandleren sin hos NAV. Og noen sa at de ble veldig mye mer motiverte for jobb da de fikk en ny saksbehandler. Relasjonsarbeidet mellom unge og NAV er derfor noe de unge vektlegger tungt i oppfølgingen.

Erfaringer med ulike inntektssikringsordninger

De unge vi intervjuet, hadde ofte erfaringer med ulike inntektssikringsordninger. Et flertall av de vi intervjuet, hadde mottatt eller mottok sosialhjelp. Det var ingen av de unge som likte å gå på sosialhjelp. De mente det var for lite penger. Et annet element de mislikte sterkt, var knyttet til aktivitetsplikten for mottakere av sosialhjelp. Flere sa at de arbeidsoppgavene de fikk av NAV fordi det var aktivitetsplikt, var helt ok, og mange likte dem. Det de ikke likte, var det de opplevde som ulik behandling. Flere mente at de kjente andre unge som for eksempel ruset seg, og som derfor slapp

aktivitetsplikten, men som likevel mottok samme stønadsbeløp som de selv som møtte på aktivitet hver dag. Flere mente det burde vært et lite, symbolsk, tillegg til unge sosialhjelpsmottakere som gjennomførte aktivitetsplikten. Det var også en som hadde erfaring med at det tiltaket kommunen hadde satt hen til, var det andre som mottok tiltakspenger for å gjennomføre. Dette beløpet er høyere enn sosialhjelp. Dette syntes vedkommende var svært urettferdig, siden de gjennomførte samme jobb. De unge mente at NAV burde se på om praktiseringen av sosialhjelpsutbetalinger kunne vært mer rettferdig gjennomført.

Mange av informantene hadde erfart å gå fra sosialhjelp til arbeidsavklaringspenger. Dette ga de unge en helt annen form for økonomisk stabilitet, noe de var meget fornøyde med. En vi intervjuet, hadde gått ut hele arbeidsavklaringspengeperioden uten å ha blitt avklart for arbeid. Hen hadde på tidspunktet vi intervjuet, ikke noen inntekt og levde på foreldrene. Dette opplevdes svært vanskelig. Hen hadde blitt kalt inn til og deltatt på et av jobbklubbtiltakene som NAV-kontorene har opprettet i forbindelse med innføringen av forstrekt ungdomsinnsats. Hen likte tiltaket veldig godt, men var skuffet over å ikke ha mottatt noe økonomisk støtte for å delta på tiltaket.

Slik vi har forstått regelverket, så gir ikke tiltak NAV-kontoret selv drifter, grunnlag for å utbetale tiltakspenger. Dette er muligens noe NAV bør se på, da det oppleves urettferdig å bli kalt inn til tiltak uten å få noen økonomisk støtte. Essensen i argumentet her er altså ikke nødvendigvis nivået på ytelsene, men opplevelsen av å bli forskjellsbehandlet.

De unge er svært opptatt av inntektssikring, og dette er et viktig tema. Det kan være at unge av og til kommer til NAV med urealistiske forventninger til hva slags inntekt NAV kan skaffe dem, men vår tolkning av intervjumaterialet var at de unge i stor grad ikke forventer å få så mye penger fra NAV, men at det skal være en viss stabilitet i inntektssikringen, og at systemet med arbeidsplikt skal være konsistent internt mellom ulike inntektssikringsordninger, slik at en får samme beløp utbetalt for samme jobb. Det skaper også praktiske problemer og stort psykisk press på unge når inntektssikring opphører. Flere sa at de da ble avhengige av familien, og flere fortalte at de hadde lånt mye penger av foreldre og venner for å dekke løpende utgifter, mens de ventet på avklaring på inntektssikring fra NAV.

Erfaringer med manglende inntektssikring

Slik vi tolket intervjuene, så mener de unge at det er en viktig oppgave for NAV å hjelpe dem med inntektssikring. De unge har derfor høye forventninger til hvordan NAV skal hjelpe dem med å trygge dem økonomisk. I flere av intervjuene fikk vi presentert eksempler på unge som mente de ikke hadde fått den økonomiske hjelpen de skulle hatt fra NAV. Fellesnevneren for disse historiene var at vanskelig lovverk, mangel på kunnskap om rettigheter, ulik praksis mellom kommuner samt hva som framstår i intervjuene med unge som dårlig veiledning fra NAV sin side, fører unge inn i svært vanskelige økonomiske situasjoner, som får store konsekvenser for livene deres. En bruker fikk ikke søkt dagpenger han hadde rett på, så ble han veldig syk, ble boende hjemme og brukte opp sine egne sparepenger. En annen misforstod regelen om å søke overgangsstonad. Kombinert med at det bare er barnehageopptak en gang i året, gikk hun glipp av nesten ett år med overgangsstonad, fikk ikke søkt jobb i den perioden og ble økonomisk avhengig av foreldrene sine. En annen visste ikke at reglene for bostøtte og sosialhjelp varierer fra kommune til kommune og opplevde å bli kastet ut av et bofelleskap hun trivdes i, bare for å ende i en kommunal bolig som

NAV måtte betale like mye for i bostøtte og sosialhjelp som det bofellesskapet hun selv gjerne skulle ha bodd i, kostet.

Tre brukerfortellinger om økonomiske rettigheter, alle under 26 år

Fortelling nr. 1 Mann med alvorlig somatisk sykdom og påfølgende depresjon:

Mann: Jeg var ferdig med læretiden i 2013, og nå er vi i 2018. Så gikk jeg og var veldig sliten og syk fra 2013 til 2016.

Intervjuer: Så du hadde vært lærling, men du søkte ikke noe fra NAV? Du hadde vel hatt rett på dagpenger?

Mann: Ja, jeg hadde jo egentlig det. Jeg kom her til NAV-kontoret da, så sa de at jeg kunne gå på internett og søke dagpenger. Og jeg prøvde det. Men i den perioden var det jo sånn at det å stå opp og spise frokost og pusse tennene kunne ta hele dagen, rett og slett. Og den gangen var NAV-sidene også litt mer tungvinte, så jeg kom aldri igjennom det, rett og slett.

Etter et lengre sykehusopphold, operasjon og rekonvalesens har mannen nå fått innvilget AAP. Han sier følgende om tiden han ikke mottok noen ytelser fra NAV:

Mann: Mamma har jo sponset meg for jeg har jo bodd hjemme gratis. Men alt jeg har spart meg på BSU og sparekonto var jo penger som jeg har spart fra da jeg var lærling. Men så hadde jeg sånn 60 000 kroner på lønnskonto som jeg har levd på i fire år.

Intervjuer: Det var lite penger på fire år.

Mann: Men så har jeg også vært litt der, at hva var det å bruke penger på. Det var ingenting som betydde noe.

Fortelling nr. 2 Kvinne som er alenemor til ett barn, utdannet helsefagarbeider, men kan ikke jobbe skift på grunn av omsorgsansvar. Fikk avslag på overgangsstønad på grunn av en misforståelse.

Kvinne: Jeg var hjemme med sønnen min. Jeg hadde også fars permisjon, jeg fikk den også. Så var det slutt. Da var det ikke penger lenger. Jeg prøvde å søke om overgangsstønad. Fikk avslag på den. Det var ca. ett år etter at sønnen min ble født. Det var vel i oktober at jeg var inne til sånn veileder, og hun hjalp meg med den søknaden til overgangsstønad, og det skulle bli så fint og flott. Men jeg fikk avslag på den. Jeg fikk beskjed om at jeg skulle gjøre sånn og sånn og sånn, og det skulle bli så bra, men det ble ikke så bra.

Intervjuer: Hva var begrunnelsen for at du ikke fikk overgangsstønad, da?

Kvinne: For det første hadde jeg gjort feil. Jeg hadde ikke søkt om barnehage samme måned som sønnen min ble ett år, for det var det ingen som hadde sagt til meg at jeg skulle. Og jeg hadde ikke lest det noen plass. Så jeg trodde egentlig at det var greit så lenge vi skulle søke fritak fra arbeidsplikt. Siden jeg ikke jobbet, så ville jeg gjerne være hjemme med sønnen min fram til jul, fram til han var 14 måneder. Men det gikk ikke, da. Så da hadde jeg ikke søkt om barnehage, og da fikk jeg ikke overgangsstønad.

Intervjuer: Hva gjorde du da?

Kvinne: Nei, da måtte jeg altså søke om kontantstøtte, fordi jeg ikke hadde han i barnehage. Så jeg har levd på det fram til nå, fra han var ett år i oktober til jeg fikk min første utbetaling av overgangsstønaden nå [september 2018].

Intervjuer: Så du og sønnen din levde på kontantstøtte, 7500 kr i måneden i ett år? Har du bodd hos foreldrene dine, da?

Kvinne: Ja, jeg har ikke hatt en sjanse til å flytte ut.

Intervjuer: Så du fikk først avslag på overgangsstønad. Hva var det som fikk deg til å tenke at du skulle søke på nytt?

Kvinne: For det at nå skjønte jeg jo alt som jeg hadde gjort feil. Nå har jeg ikke søkt om fritak fra arbeidsplikten, nå overholder jeg den ved å være jobbsøker, og så har jeg søkt han inn i barnehage. Men jeg har jo aldri skjont tidligere at veileder og de som bestemmer over hvilke stønader du skal få, at de ikke samarbeider, det har jeg ikke forstått. Så jeg trodde jo at det min veileder sa, det ble på en måte. Så ja, når hun fortalte meg hva jeg skulle gjøre, ditt og datt, så gjorde jeg det. Så tenkte jeg at da går det fint, men det gjorde jo ikke det.

Intervjuer: Men hva tenker du om at veileder har fortalt deg ting som ikke gikk, da?

Kvinne: Det var jo sykt kjipt, liksom. Da hadde jeg ikke noe rett på noen dagpenger eller noen ting. Jeg prøvde jo å ringe, masse, jeg ringte jo NAV hver eneste dag.

Intervjuer: Så feilen var at du søkte om fritak fra arbeidsplikt?

Kvinne: Ja, det skulle jeg aldri ha gjort.

Intervjuer: Hvorfor gjorde du det? Var det fordi NAV-veilederen din sa det, eller var det noe du kom på av deg selv?

Kvinne: Nei, jeg hadde jo aldri kommet på det selv. Det var hun NAV-veilederen min som sa at det gjør vi. Fordi jeg sa at jeg hadde lyst til å være hjemme med sønnen min i hvert fall til jul, altså to-tre måneder ekstra. Den feilen jeg gjorde, var i stedet for å søke barnehage fra han ble ett år, så søker jeg til jul, da han var 15 måneder. Jeg tenkte jo at hvert halvår er jo barnehageinntak, og der gjorde jeg jo også feil. Jeg måtte ha søkt fra han var ett år, og jeg søkte inn to-tre måneder etterpå. Det var feil. Jeg fikk ikke plass i barnehage fra januar. Så tenkte jeg at nå er jeg fucked. [...] Jeg bor fortsatt

hjemme fordi vi ikke har fått hjelp.

Fortelling nr. 3 Kvinne som har flyttet fire ganger på 2,5 år. Flyttet til nåværende kommune inn i et bofellesskap, dette hadde hun bodd i tidligere, men ble tvunget til å flytte. Mener hun ble midlertidig bostedsløs på grunn av NAV sin behandling av henne.

Kvinne: Når jeg flyttet tilbake til denne kommunen, så halverte plutselig NAV husleia mi, fordi jeg bodde i bofellesskap. Og det hadde jeg aldri hørt noe om tidligere. Jeg hadde bodd i bofellesskap tidligere i en annen kommune, men alle kommuner burde ikke ha så forskjellige regler. Og så endte det med at jeg ble kastet ut, for jeg kunne jo bare betale halve husleia. [...] Jeg hadde ingen steder å bo, det var hektisk og helt forferdelig. Til slutt ble jeg plassert på et motell, så ble jeg omplassert til akutt bolig, så ble akuttboligen godkjent som kommunal bolig. Og her har jeg bodd siden.

[...]

I en annen by der hadde jeg det kjempebra, der fikk jeg akkurat den sosialhjelpen jeg skulle ha. Jeg fikk de 5950 kronene man skal ha i sosialhjelp som enslig. Også i en annen by var det sånn. Men her i denne kommunen får jeg tre fjerdedeler av den sosialhjelpen, i tillegg blir sosialhjelpen kuttet på grunn av bostøtten. Så man har ikke mye å gå på i måneden, syns jeg. Også før hadde jeg et bofellesskap på 5000 kr i måneden, det er det samme som jeg betaler i den kommunale boligen nå, før de omplasserte meg. Det er utrolig at det er så store forskjeller mellom kommuner.

[...]

De i NAV vet at de gjorde en feil, men jeg tror ikke de har innsett hvor store problemer det har skapt. For jeg var utrolig redd i den perioden, jeg visste ikke hvor jeg skulle bo. [...] De ville ikke betale mer enn halvparten av husleia mi i det bofellesskapet. Men når jeg flyttet til kommunal bolig, så begynte de å betale mer av husleia mi, og én måned betalte de alle 5000 kronene.

Fellesnevneren for disse historiene fra unge brukere er at de illustrerer hvor sårbar livssituasjon enkelte unge er i og at den forverres av manglende inntektssikring. Unges manglende innsikt i vanskelige regelverk, mangelfull hjelp fra saksbehandler, mangel på informasjon og det de unge oppfatter som dårlig behandling fra NAV, kan bidra til betydelig forverring av livssituasjonen til unge brukere. Slike historier er med på å bidra til å at unge føler de ikke kan stole på NAV, at hjelpen ikke hjelper.

Fortellingene illustrerer også at det er en sammenheng mellom evnen og muligheten til å komme i jobb eller utdanning og hvordan inntektssikringen fungerer. I den første fortellingen er det en ung mann som faller ut av hele systemet når han blir syk. Dette medfører at han mister både stønader og tilknytning til arbeidsmarkedet. Veien tilbake blir dermed vanskeligere. Fortelling nummer to illustrerer også en spiral hvor veien tilbake til arbeid blir komplisert av rot i stønadssystemet, samtidig som manglende koordinering internt på NAV-kontoret skaper uklarheter. Det ser også ut til at i noen tilfeller har unge fått muligheten til å søke jobb i en låst livssituasjon og låst bosituasjon. Det er viktig å påpeke at utgangene av disse fortellingene ikke er entydig negative. Vi fikk presentert kompliserte historier, som også inneholder noe om hvordan veileder og bruker kan samarbeide for å komme videre. Det er derfor en sentral tilbakemelding fra brukerne, mener vi, at når unge ikke får tilstrekkelig hjelp fra NAV, kan det potensielt gi seg store, negative utslag. Dette er antakelig en viktig forskjell fra hvordan en hjelper voksne ledige med en mer etablert bo- og livssituasjon inn i jobb. Samtidig kan en lære noe av disse fortellingene om hva som kan gå galt i en så komplisert prosess som det å endre grunnleggende på en ung persons livssituasjon er.

7.4 Barrierer mot arbeid

I intervjuene med unge identifiserte vi ulike forhold som er å betrakte som barrierer mot arbeid. Vi minner om at vi baserer dette på intervjuer med ni unge NAV-brukere. Et større intervjumateriale kunne muligens ha identifisert flere barrierer som vi ikke har fanget opp her.

I hvilken grad de unge er motiverte for å gå igjennom de aktiveringstiltakene NAV foreslår for dem varierte mye. Mangel på motivasjon kan derfor betraktes som en reell barriere mot arbeid blant flere unge. Men det kommer også tydelig fram i intervjuene at motivasjonen ofte er betinget av hvilke erfaringer de unge har gjort seg før de kommer til NAV. Dårligere erfaringer fra tidligere i livet, før de oppsøker NAV, ser ut for å påvirke de unges motivasjon for arbeid. Det å ha mislyktes på videregående skole eller å ha levd under vanskelige familiesituasjoner i oppveksten eller å ha en ustabil bosituasjon, er forhold som påvirker de unges syn på seg selv. Mange unge mister selvtillit og troen på at de kan lykkes med å finne en jobb og har dermed en lav motivasjon for arbeid når de oppsøker NAV. Manglende motivasjon for arbeid kan med andre ord være knyttet til negative erfaringer på andre arenaer i livet før unge kommer til NAV.

Men det var også andre barrierer mot arbeidslivet for unge. Noen ganger fikk vi referert at ting som kanskje kan oppfattes som å være ganske små, faktisk utgjorde store utfordringer for enkelte av de unge. For eksempel kunne tanken på at en måtte søke jobb i nabokommunen, tanken på hvordan en skal kunne klare å komme seg til og fra en jobb eller praksisplass når en ikke har bil og bor veldig landlig til, være faktorer som gjorde det vanskelig for unge å søke jobb. Her er det viktig å ha med seg at pendlingselsvagt ikke er et urimelig krav å stille for å skaffe seg lønnet arbeid, men

at summen av belastninger fort blir for stor. Dette har vært et tilbakevendende problem for mange i den gruppa vi her studerer. Små praktiske detaljer kan virke som ganske så uoverkommelige hindringer for enkelte av de unge, og som noe som «drar dem vekk fra arbeid». Det at unge føler at det står slike «usynlige» barrierer mellom dem selv og arbeidslivet, påvirker også synet på hvordan de unge oppfatter aktiveringsarbeidet. Det er vår tolkning av materialet at de unge som strever med slike barrierer, trenger å bli møtt og forstått når de presenterer disse barrierene for en NAV-veileder, hvis ikke har det en svært negativ effekt på hvordan de opplever aktiveringsarbeidet. Det ble bekreftet gjennom intervjuene med NAV-veilederne at mangel på offentlig transport og enkelte unges lave geografisk mobilitet på arbeidsmarkedet var noe NAV-veilederne oppfattet som reelle barrierer mot arbeid for enkelte unge.

En annen barriere mot arbeid var det å ha en stabil bosituasjon og det å ha nok penger til å dekke husleie. Det var flere av de unge vi intervjuet, som ønsket å flytte ut fra foreldrenes hjem, men som ikke hadde råd. En ustabil eller uønsket bosituasjon kunne påvirke hvor godt de unge likte oppfølgingen de fikk fra NAV. Enkelte følte at en uavklart bosituasjon gjorde at de hadde få krefter igjen til å søke arbeid, og de ble dermed stresset og demotiverte fordi de måtte søke jobber i tillegg til å finne ut av bosituasjonen. Andre ble mer motiverte for å finne seg en jobb av at de hadde en uønsket bosituasjon, fordi en jobb ville bringe dem nærmere målet om å kunne flytte for seg selv.

Manglende inntektssikring kan også bli en barriere mot arbeid for unge. Usikker inntektssituasjon kan minske enkelte unges motivasjon for å søke jobb, særlig for de unge som ikke lenger bor hjemme, fordi deres livssituasjon blir så vanskelig. For andre kan mangel på inntektssikring også øke motivasjonen for arbeid. Manglende inntektssikring kan bli en barriere mot arbeid for unge. Usikker inntektssituasjon kan minske enkelte unges motivasjon for å søke jobb, særlig for de unge som ikke lenger bor hjemme, fordi deres livssituasjon blir så vanskelig. For andre kan mangel på inntektssikring også øke motivasjonen for arbeid. Det vi finner i denne undersøkelsen er at det er viktig for de unge, særlig de i lange oppfølgingsløp, at det ikke oppstår huller i inntektssikringen, dette skaper mye kaos og usikkerhet hos de unge og ser ut til å øke, heller enn minske, de unges avstand til arbeid.

En utfordring knyttet til mangel på penger var også at selv om dette økte motivasjonen for enkelte til å finne en jobb, så minsket det også motivasjonen til å fullføre videregående skole. Det ble bekreftet av flere av veilederne vi intervjuet at unge valgte å ta en dårlig og midlertidig jobb framfor å fullføre et vitnemål hvor det kanskje bare manglet et par eksamener. NAV-veilederne synes dette var problematisk fordi det ga unge et dårligere utgangspunkt for å forbli i stabile jobber over tid

7.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan unge brukere opplever og vurderer den arbeidsrettede oppfølgingen de mottar fra NAV, og hvilke barrierer de opplever at de har i møtet med NAV og i møtet med arbeidslivet. Kapitlet er basert på ni kvalitative intervjuer med unge NAV-brukere samt innspill fra brukerrepresentanter fra Mental Helse Ungdom og Forandringsfabrikken. Utvalget er lite og det kan ikke utelukkes at intervju med flere unge kunne fanget opp et bredere sett med erfaringer unge har gjort seg med den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV.

Behovet for penger, og behovet for jobb – gjerne i den rekkefølgen, er hovedårsakene til at unge oppsøker NAV. Våre funn tyder på at unge har svært ulike og ofte sammensatte årsaker til at de oppsøker NAV.

De unge opplever at de blir utsatt for et aktiveringsarbeidet med en gang de oppsøker NAV. De unge erfarer med andre ord at NAV gjør det de skal, nemlig å bidra til å få flere unge i aktivitet. Noen unge var svært positive til å bli satt i aktiveringstiltak, og opplevde at de ble mer positive til NAV etter at de kom dit enn de var før de oppsøkte NAV, mens andre likte dårlig de arbeidsrettede tiltakene de ble satt på av NAV. Flere mente de hadde for dårlig psykisk helse til å delta i tiltak eller være i jobb.

De unge vi intervjuet hadde lite utdanning og kun noen få hadde fullført videregående skole. De unge som ikke hadde videregående skole opplevde at NAV forsøkte å motivere dem med å fullføre videregående. For noen var dette en vellykket løsning, hvor flere kom over i lærlingeløp med hjelp fra NAV, mens andre startet og sluttet på videregående gjentatte ganger.

De unge pekte på at det var helt avgjørende for dem at de hadde god personkjemi med sin veileder. Uten en god relasjon til veilederen var det ifølge de unge informantene svært vanskelig for dem å komme i jobb. For de unge var det derfor viktig å kunne ha mulighet til å bytte veileder.

De unge vi intervjuet hadde mange og ulike erfaringer med en rekke ulike inntekts-sikringsordninger. Et flertall av de vi intervjuet hadde mottatt sosialhjelp. Samtlige av de unge mente det var for lite penger å leve av når man gikk på sosialhjelp. Flere av de unge hadde også erfaring med arbeidsavklaringspenger, som de mente ga bedre økonomisk sikring. De unge var imidlertid ikke bare opptatt av nivået på utbetalingene, men også på det de mente var urettferdig praksis. De unge likte for eksempel dårlig at unge brukere i samme tiltak hadde ulik utbetaling når de gjorde den samme jobben (de unge i samme tiltak kunne for eksempel ha sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger). Mangel på byråkratisk kompetanse gjør at de unge ofte er helt avhengige av NAV-veilederen sin for hjelp for å finne fram i systemet og til å utløse den bistanden de har krav på. Flere rapporterer at de har fått dårlig veiledning eller mangelfull hjelp fra NAV som de mener har skaffet dem økonomiske problemer. Dette illustrerer at NAV har enda mer å gå på når det gjelder å nå ut med råd og veiledning til unge. Det er også verdt å merke seg at dårlig eller mangelfull veiledning ofte kan få mer omfattende konsekvenser for unges liv enn for personer som er litt eldre. Unge har ustabile og uavklarte bosituasjoner, så avslag på søknader om økonomiske stønader får ofte umiddelbare og til dels dramatiske konsekvenser for de unge som at de må flytte til ny bolig eller at de må flytte hjem til foreldre og blir økonomisk avhengige av foreldrene.

Noen unge følte det var mange barrierer på veien mot arbeid, og ikke alle var like store, men likevel reelle snubletråder. Dette kunne være egen motivasjon og livssituasjon, følelsen av å være deprimert og være usikker på om egen helse er god nok for at en faktisk kan jobbe, men også ting som mangel på transport der du bor, og det å kunne ta en så sterk styring over eget liv at en overvinnet «usynlige terskler» som å tørre å søke jobb et sted en ikke har bodd før og ikke er kjent. En uavklart eller en uønsket bosituasjon eller mangel på penger kunne for enkelte motivere til arbeid, men for andre ble det en barriere mot arbeid. Alt i alt, basert på denne avgrensede intervjuundersøkelsen med unge brukere, så når NAV ut til de unge brukerne med aktiveringsarbeidet.

8 Unges overgang til arbeid og utdanning

Målet for forsterket ungdomsinnsats er å få til økt aktivitet blant unge ledige under 30 år. Kjennetegn på og sammensetningen av gruppen unge brukere før og etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats ble beskrevet i kapittel 4. I dette kapitlet undersøker vi om overgangsratene til arbeid og utdanning har endret seg etter innføringen av innsatsen, og om overgangen til aktivitet varierer etter ulike kjennetegn ved brukerne. Kapitlet er basert på analyser av registerdata over unge ledige i NAV (se kapittel 2) for perioden 2016 til 2018.

Analysene dekker en periode hvor antallet helt arbeidsledige under 30 år ble tydelig redusert, fra nesten 25 000 i 2016 til under 18 000 i 2018.¹⁹ Denne reduksjonen kan, helt eller delvis, være en konsekvens av NAVs arbeid rettet mot unge brukere og, ikke minst, innføringen av forsterket ungdomsinnsats fra 2017. Endringen kan også skyldes andre faktorer, som et bedret arbeidsmarked for unge i perioden. Hvorvidt dette er tilfelle, skal undersøkes nærmere i dette kapitlet. For å undersøke om innføringen av forsterket ungdomsinnsats kausalt påvirket overgangen til aktivitet, burde en ideelt sett gjort et eksperiment, hvor unge brukere ble delt i to grupper, én gruppe med forsterket ungdomsinnsats og én gruppe som fortsatte som før, og hvor gruppetilhørigheten ble bestemt gjennom tilfeldig trekking blant brukerne. I praksis vil det ofte være praktiske og kostnadsmessige – og noen ganger etiske – utfordringer som gjør at en ikke gjennomfører slike eksperimenter. Forsterket ungdomsinnsats ble innført på Sør- og Vestlandet før det ble innført i resten av landet, og dette åpner for at en analytisk kan tilnærme seg eksperimentets oppsett, gjennom det som blir kalt kvasi-eksperimenter. Vi vil gjennom en slik tilnærming undersøke om det er grunn til å tro at forsterket ungdomsinnsats faktisk hadde en kausal påvirkning på overgangen til aktivitet, nærmere bestemt overgang til arbeid eller utdanning.

8.1 Datagrunnlag og analysetilnærming

Datagrunnlaget som benyttes i dette kapitlet, er ulike registerdata, levert som månedsfiler for perioden fra januar 2016 til og med desember 2018, og gir brukerens registrerte status hos NAV på slutten av den aktuelle måneden samt informasjon om deltakelse i utdanning og arbeid. Det finnes ikke informasjon om når innen en måned den enkelte kom inn til NAV, og eventuelle endringer i løpet av en måned er ikke tilgjengelige.

I analysene undersøkes overgangen til arbeid og formell utdanning én, tre, seks og ni måneder etter at brukerne kom til NAV, og vi ønsker å undersøke om innføringen av forsterket ungdomsinnsats har påvirket, altså forårsaket, endringer i disse overgangene.

¹⁹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige>

I analysene av overgangen til arbeid har vi kun sett på om de har hatt en arbeidskontrakt i løpet av de aktuelle månedene, vi har ikke sett på omfang eller varighet av arbeidsforholdet. I analysene av overgangen til formell utdanning har vi benyttet informasjon fra SSBs registre om pågående og oppnådd utdanning til å kartlegge når den enkelte er i gang med formell utdanning. Dette innebærer at det *ikke* er en analyse av NAVs bruk av utdanningstiltak, som både inkluderer kortvarige arbeidsrettede kurs (AMO-kurs) og ulike varianter av deltakelse i formell utdanning.²⁰ Vår analyse undersøker heller ikke om de som går over i utdanning, faktisk fullfører utdanningen, men dette vil kunne være en naturlig oppfølging av den foreliggende analysen.

Vi har i dette kapitlet begrenset analysene til brukere som ikke tidligere har vært hos NAV, eller som har hatt et opphold fra NAV på minst tolv måneder før de kommer tilbake. Dette innebærer riktignok at vi tar ut noen av brukerne som har lengst fartstid i NAV-systemet, og kanskje noen av de som det er vanskeligst å få over i aktivitet, men vi inkluderer nye brukere som blir lenge hos NAV. Denne avgrensningen kan imidlertid medføre at vi overestimerer overgangen til aktivitet noe, men det påvirker i praksis ikke resultatene med hensyn til *effekten* av innføringen av forsterket ungdomsinnsats, som er det vi er opptatt av her. Fordelen med denne avgrensningen er at vi får en «renere» sammenligning av brukere *før* og *etter* innføringen av forsterket ungdomsinnsats, ved at vi vet at de nye brukerne etter reformen ikke var brukere hos NAV rett forut for eller mens reformen ble innført.²¹

8.2 Overgang til aktivitet

For å undersøke om forsterket ungdomsinnsats har hatt en kausal effekt på overgangen til arbeid eller utdanning, har vi brukt et såkalt kvasiekperimentelt design. Som nevnt over kan det faktisk at forsterket ungdomsinnsats ble innført på Sør- og Vestlandet i en periode før det ble innført i landet for øvrig, utnyttes på en måte som kan gi en indikasjon på om innføringen av innsatsen har hatt en effekt. Vi har benyttet lineære sannsynlighetsmodeller (OLS-regresjon) og har undersøkt om overgangen fra NAV til enten arbeid eller utdanning har økt som en konsekvens av tiltaket. Dette er gjort ved å undersøke det som på norsk omtales som forskjell-i-forskjeller ('difference-in-differences'), som kort fortalt går ut på å sammenligne overgangssannsynligheten i to grupper på to ulike tidspunkter og å teste om forskjellen mellom første og andre tidspunkt er ulik (forskjellig) i de to gruppene (Angrist & Pischke 2009; Finseraas & Kotsadam 2013).

I vårt tilfelle har vi undersøkt om nye brukere hos NAV som kom til NAV *før* innføringen av forsterket ungdomsinnsats, har økt overgangen til aktivitet mer (eller mindre) enn brukere som kom til NAV *etter* innføringen av innsatsen. Gruppen som kom til NAV før innsatsen ble innført, er avgrenset til perioden mars–juni 2016, i god tid forut for at innføringen startet på Sør- og Vestlandet første halvår 2017. Sammenligningsgruppen kom til NAV et år etterpå, altså i perioden mars–juni 2017, som da er *etter* at de startet innføringen av forsterket ungdomsinnsats på Sør- og Vestlandet, men *før* innsatsen ble implementert i resten av landet. I tillegg til at vi skiller mellom når brukerne kom til NAV, skiller vi derfor mellom om det var på Sør- og Vestlandet eller i landet for øvrig.

²⁰ Nicolaisen og Kann (2019) har dokumentert at bruken av slike tiltak er redusert i perioden vi undersøker.

²¹ Vi har ikke informasjon om når forsterket ungdomsinnsats ble innført på hvert NAV-kontor. Hadde vi hatt det, kunne vi gjennomført analysene på en annen måte, uten de samme avgrensningene.

Det finnes ingen formelle tester som kan fortelle om forutsetningen er til stede for å gjennomføre en forskjell-i-forskjeller-analyse. Men antakelsen som ligger til grunn, er at utviklingstrenden i de to gruppene ville vært lik uten innføring av forsterket ungdomsinnsats. I tillegg anbefales det å gjøre det som omtales som placebo-tester, altså analyser hvor en for eksempel sammenligner to tidsperioder som begge er enten før eller etter innføringen av reformen en undersøker effekten av. Placebo-tester skal da ikke gi samme resultater som hovedanalysene.²² Med en reform som innføres i løpet av tolv måneder, med start på Sør- og Vestlandet de første seks månedene og så i resten av landet de siste seks månedene, er det vanskeligere å teste langtidseffekter av reformen, altså effekter ut over seks måneder, uten at det kommer inn individer i begge gruppene som har fått oppfølging etter nye kriterier. Vi har likevel tatt med analyser av overgangen etter ni måneder, under en antakelse av at det kanskje tok litt tid å implementere reformen ute i det enkelte NAV-kontor, og at en bruker som allerede er i gang under et saksbehandlingsregime, lettere blir værende i en «gammel» ordning selv om reformen formelt sett er innført. I den grad vi finner effekter av reformen, er det da i hovedsak etter tre og seks måneder fra første gangs kontakt med NAV.

En potensiell utfordring når en skal undersøke om forsterket ungdomsinnsats har påvirket overgangen til aktivitet, er om det er forskjeller mellom brukerne på Sør- og Vestlandet og brukere i landet for øvrig som kan forklare at utviklingen er ulik. En annen er at det kan ha vært ulik utvikling i arbeidsmarkedet, for eksempel i form av ulik utvikling i arbeidsledigheten.

Når vi sammenligner brukerne på Sør- og Vestlandet med brukere i resten av landet før og etter reformen, ser vi at de i grove trekk er ganske like, men at det er noen forskjeller. Før reformen var det for eksempel en noe høyere andel menn på Sør- og Vestlandet enn i landet for øvrig, mens kjønnsfordelingen var mer lik etter reformen (tabell 8.1). Tilsvarende var det også en litt større andel i alderen 25–29 år på Sør- og Vestlandet før reformen, mens fordelingen var veldig lik etterpå. Andelen som ikke hadde fullført videregående, var 5 prosentpoeng lavere på Sør- og Vestlandet før reformen, mens forskjellene var mye mindre etter reformen. Det var en større andel som var plassert i standard innsats på Sør- og Vestlandet både før og etter reformen, mens andelen på situasjonsbestemt innsats var noe høyere i landet for øvrig, også det både før og etter reformen. Andelen på spesielt tilpasset innsats var forholdsvis lik i begge gruppene, både før og etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Vi ser også at den gjennomsnittlige ledigheten i fylkene på Sør- og Vestlandet var høyest, både før og etter reformen, noe som tilsier at arbeidsmarkedet i regionen har vært mer krevende å komme inn i.

For å forsikre oss om at ikke disse forskjellene mellom brukerne og variasjonen i arbeidsmarkedet er det som eventuelt forklarer endringer i overgangen til aktivitet før og etter innføring av forsterket ungdomsinnsats, har vi inkludert disse variablene i de følgende regresjonsanalysene. I tillegg har vi kontrollert for hvilken måned brukere kom til NAV.

²² Vi har undersøkt trendene i overgang til arbeid og utdanning, og disse kan tolkes som at det skjedde noe med overgangene i forbindelse med innføringen av reformen. Placebo-tester gir ikke samme resultat som analysene presentert under (ikke vist).

Tabell 8.1 Deskriptiv statistikk. Nye brukere hos NAV på Sør- og Vestlandet og i landet for øvrig i periodene mars-juni 2016 (t₁) og mars-juni 2017 (t₂). Antall og prosent.

	Sør- og Vestlandet				Øvrige			
	t ₁		t ₂		t ₁		t ₂	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Kvinner	2703	42,3	2141	44,1	5273	46,4	4279	45,2
Menn	3688	57,7	2709	55,9	6085	53,6	5198	54,8
<20 år	591	9,2	477	9,8	1058	9,3	912	9,6
20–24 år	2782	43,5	2168	44,7	5112	45,0	4224	44,6
25–29 år	3018	47,2	2205	45,5	5188	45,7	4341	45,8
Ikke fullført vdg.	2626	44,5	2149	48,5	5138	49,6	4263	50,0
Videregående	2206	37,4	1567	35,4	3312	32,0	2725	32,0
Univ./høgskoleutd.	1064	18,0	715	16,1	1914	18,5	1540	18,1
Standardinnsats	4846	75,8	3374	69,6	8071	71,1	6186	65,3
Situasjonsbestemt	817	12,8	837	17,3	1998	17,6	2129	22,5
Spesielt tilpasset	728	11,4	639	13,2	1289	11,3	1162	12,3
Arbeidsledige (%)	3,4		3,0		2,7		2,5	

*Nye brukere er brukere som ikke har vært hos NAV siste 12 md.

8.3 Funn

Resultatene fra analysene av overgangen til arbeid viser at innføringen av forsterket ungdomsinnsats *ikke* har endret overgangssannsynligheten til arbeid, verken ved én, tre, seks eller ni måneder (tabell 8.2). Vi finner at sannsynligheten for overgang til arbeid har sunket fra t₁ (første tidsperiode, mars–juni 2016) til t₂ (andre tidsperiode, mars–juni 2017) for alle overgangstidspunktene. Bortsett fra en noe lavere reduksjon i andelen sysselsatte på Sør- og Vestlandet etter en måned er det ingen regionsforskjeller. Det er heller ingen forskjell mellom regionene fra t₁ til t₂ (tiltakseffekt), dermed kan vi ikke si at forsterket ungdomsinnsats har påvirket sannsynligheten for overgang til arbeid, verken i positiv eller negativ retning.

Vi finner for øvrig at de som er i spesielt tilpasset innsats, har lavest sannsynlighet for overgang til arbeid (bortsett fra etter én måned, hvor andelen er lik), fulgt av de som er i situasjonsbestemt innsats. Dette kan en tolke som at NAV har plassert de som trenger mest oppfølging, i de «riktige» innsatskategoriene, men det kan også bety at de som mottar tettere oppfølging, i mindre grad har mulighet til å forsøke å få arbeid fordi de er forpliktet til å delta på annen aktivitet.

Kvinner har jevnt over større sannsynlighet enn menn for å komme seg over i arbeid. Andelen som går over til arbeid, er lavest blant de yngste. Generelt er det en fordel å ha fullført videregående utdanning eller mer utdanning, men forskjellene mellom de som har videregående utdanning og de som har høyere utdanning, er jevnt over ganske liten. Til sist ser vi at høyere arbeidsledighet ikke overraskende reduserer overgangen til arbeid.

Tabell 8.2 Effekten av å innføre forsterket ungdomsinnsats på sysselsettingssannsynligheten blant unge voksne under 30 år som var nye brukere hos NAV. Periodene mars–juni 2016 sammenlignes med samme periode i 2017. Lineær sannsynlighetsmodell.

	Sysselsatt etter 1 md.			Sysselsatt etter 3 md.			Sysselsatt etter 6 md.			Sysselsatt etter 9 md.		
	Coef.	S.E.	P > t	Coef.	S.E.	P > t	Coef.	S.E.	P > t	Coef.	S.E.	P > t
Endring t1 til t2	-0,084	0,012	0,000	-0,095	0,013	0,000	-0,045	0,012	0,000	-0,051	0,012	0,000
Regionsforskjeller	0,028	0,009	0,001	0,013	0,009	0,157	0,011	0,009	0,217	0,000	0,009	0,981
Effekt av forsterket ungdomsinnsats	0,001	0,011	0,939	0,000	0,012	0,982	-0,008	0,012	0,479	0,001	0,012	0,923
Innsatskategori (ref.: standard innsats)												
Situasjonsbestemt	-0,079	0,007	0,000	-0,146	0,008	0,000	-0,173	0,008	0,000	-0,176	0,008	0,000
Spesielt tilpasset	-0,065	0,008	0,000	-0,249	0,009	0,000	-0,340	0,009	0,000	-0,353	0,009	0,000
Kvinner	0,062	0,005	0,000	0,040	0,006	0,000	0,042	0,006	0,000	0,032	0,006	0,000
Alder, kategorisert (ref.: under 20 år)												
20–24 år	0,125	0,010	0,000	0,134	0,010	0,000	0,135	0,010	0,000	0,134	0,010	0,000
25–29 år	0,152	0,010	0,000	0,134	0,011	0,000	0,147	0,011	0,000	0,154	0,010	0,000
Utdanningsnivå (ref.: ikke fullført videregående)												
Videregående	0,095	0,006	0,000	0,114	0,007	0,000	0,113	0,007	0,000	0,116	0,007	0,000
Univ./høgskoleutd.	0,058	0,008	0,000	0,110	0,009	0,000	0,155	0,009	0,000	0,173	0,009	0,000
Arb.ledige (fylke)	-0,025	0,005	0,000	-0,028	0,006	0,000	-0,034	0,005	0,000	-0,030	0,005	0,000
Konstant	0,246	0,020	0,000	0,430	0,021	0,000	0,486	0,021	0,000	0,496	0,020	0,000

*Nye brukere er brukere som ikke har vært hos NAV siste 12 md. I analysene er det også kontrollert for når brukerne kom til NAV (måned).

I analyser av overgang til utdanning finner vi at innføringen av forsterket ungdomsinnsats har en positiv effekt på overgang til utdanning, i alle fall etter tre og seks måneder, mens effekten ikke er signifikant etter én og ni måneder (tabell 8.3). En effektstørrelse på omtrent 3 prosent innebærer at for omtrent hver 35. nye bruker, er det én ekstra person som går over til utdanning som konsekvens av innføringen av forsterket ungdomsinnsats i 2017.

Vi finner at sannsynligheten for overgang til formell utdanning etter én måned økte betraktelig blant brukere som kom til NAV i t_2 (andre tidsperiode, mars–juni 2017), sammenlignet med de som kom til NAV i t_1 (første tidsperiode, mars–juni 2016), mens endringen fra t_1 til t_2 var svakt negativ etter tre, seks og ni måneder. Det var få eller ingen forskjeller mellom regionene ved t_1 . Det var en signifikant forskjell i utviklingen mellom regionene fra t_1 til t_2 (effekten av å innføre forsterket ungdomsinnsats) etter tre og seks måneder, noe som indikerer at forsterket ungdomsinnsats har ført til økt sannsynlighet for overgang til utdanning. Tendensen er den samme etter én og ni måneder, men der er ikke effekten signifikant. Men i og med at den samlede overgangen til utdanning (etter tre og seks måneder) har sunket samtidig som forsterket ungdomsinnsats har blitt innført, blir det mer korrekt å si at innføringen av forsterket ungdomsinnsats har redusert, eller stoppet, nedgangen i overgangen til utdanning. Altså har innføring av forsterket ungdomsinnsats en positiv

effekt på overgangen til utdanning, men ikke sterkere enn at overgangen til utdanning samlet sett var omtrent den samme etter innføring av innsatsen som den var før.

Som i analysene av overgang til arbeid finner vi at de som er i spesielt tilpasset innsats, har lavest sannsynlighet for overgang til utdanning, men bare etter én måned. Ser en isolert på denne overgangen, kan dette også tolkes som at NAV har plassert de som trenger mest oppfølging, i de «riktige» innsatskategoriene, men igjen kan det bety at de som mottar tettere oppfølging, i mindre grad har mulighet til å komme seg i utdanning fordi de er forpliktet til å delta på annen aktivitet, altså en slags innelåsingeffekt. Forskjellene mellom innsatskategoriene endres derimot en del når en ser på overgangen til utdanning etter tre, seks og ni måneder, og det er vanskelig å tolke noe ut av tallene.

Det er jevnt over små forskjeller mellom kvinner og menn i andelene som går over i formell utdanning, det er kun overgangen etter seks måneder som er signifikant, men den er bare på 2 prosentpoeng.

Det er de eldste brukerne som har lavest andeler som går over i utdanning. Videre er det de med minst utdanning som har lavest sannsynlighet for å komme seg i utdanning, selv om det kanskje er disse som trenger det mest. Ledighetsratene har liten betydning for overgangen til formell utdanning.

Tabell 8.3 Effekten av å innføre forsterket ungdomsinnsats på sannsynligheten for overgang til utdanning blant unge voksne under 30 år som var nye brukere hos NAV. Periodene mars–juni 2016 sammenlignes med samme periode i 2017. Lineær sannsynlighetsmodell.

	I utdanning etter 1 md.			I utdanning etter 3 md.			I utdanning etter 6 md.			I utdanning etter 9 md.		
	Coef.	S.E.	P > t	Coef.	S.E.	P > t	Coef.	S.E.	P > t	Coef.	S.E.	P > t
Endring t1 til t2	0,094	0,012	0,000	-0,032	0,014	0,022	-0,043	0,015	0,004	-0,026	0,015	0,078
Regionsforskjeller	0,003	0,009	0,704	-0,017	0,010	0,084	-0,022	0,011	0,037	0,002	0,011	0,861
Effekt av forsterket ungdomsinnsats	0,019	0,011	0,087	0,030	0,013	0,017	0,027	0,014	0,046	0,012	0,014	0,358
Innsatskategori (ref.: standard innsats)												
Situasjonsbestemt	0,000	0,007	0,998	0,043	0,008	0,000	0,096	0,009	0,000	0,014	0,009	0,112
Spesielt tilpasset	-0,037	0,007	0,000	0,006	0,008	0,440	0,077	0,008	0,000	0,013	0,008	0,105
Kvinner	-0,008	0,005	0,140	0,000	0,006	0,998	0,022	0,007	0,001	0,006	0,007	0,387
Alder, kategorisert (ref.: under 20 år)												
20–24 år	-0,188	0,010	0,000	-0,086	0,011	0,000	-0,094	0,012	0,000	-0,046	0,011	0,000
25–29 år	-0,331	0,010	0,000	-0,173	0,011	0,000	-0,100	0,012	0,000	-0,101	0,012	0,000
Utdanningsnivå (ref.: ikke fullført videregående)												
Videregående	0,089	0,006	0,000	-0,009	0,007	0,210	0,025	0,008	0,001	0,058	0,008	0,000
Univ./høgskoleutd.	0,150	0,008	0,000	0,037	0,010	0,000	0,059	0,011	0,000	0,086	0,011	0,000
Arb.ledige (fylke)	0,007	0,005	0,164	0,012	0,006	0,042	-0,002	0,006	0,798	0,004	0,006	0,511
Konstant	0,285	0,020	0,000	0,258	0,023	0,000	0,207	0,024	0,000	0,169	0,024	0,000

*Nye brukere er brukere som ikke har vært hos NAV siste 12 md. I analysene er det også kontrollert for når brukerne kom til NAV (måned).

8.4 Diskusjon av funnene

I denne analysen finner vi altså at overgangen til arbeid ble redusert etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats, og at innføring av innsatsen *ikke* har påvirket denne overgangssannsynligheten. Når det gjelder overgangen til utdanning, finner vi at flere går til formell utdanning kort tid etter at de kom til NAV etter reformen, mens andelen som går over til utdanning etter tre, seks og ni måneder, ble redusert. Innføringen av forsterket ungdomsinnsats har hatt en positiv effekt på overgangen til utdanning etter tre og seks måneder, men effekten er ikke sterkere enn at det bare flater ut en tendens til at færre unge brukere gikk over til utdanning. Analysen er avgrenset til nye brukere, som er plassert enten i standard, situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatskategori, og som er under 30 år. Analysen inkluderer ikke unge mottakere av sykepengene.

Hovedmålet med innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV var å få til en økt aktivitet i ungdomsgruppen enten i form av arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Funn fra denne evalueringen tyder på at en delvis har lyktes med dette målet, gjennom å øke overgangen til utdanning for unge ledige. Etter at forsterket ungdomsinnsats ble innført, ser det ut til at NAV-kontorene i større grad formidler unge brukere over i utdanningsløp enn før innsatsen ble innført. Dette er i tråd med de styringssignalene som ble gitt, og funnet indikerer sterkt at NAV i større grad enn tidligere har lagt seg på en «utdanningslinje» i tillegg til en «arbeidslinje» for unge ledige. Dette funnet kan imidlertid være litt overraskende i lys av at Nicolaisen og Kann (2019:15) finner at «bruken av Navs opplæringstiltak har sunket» de siste årene. Men som vi så over, bidrar den positive effekten av innføringen av forsterket ungdomsinnsats på overgangen til utdanning til at nedgangen i overgangen til utdanning stopper opp, i alle fall for noen brukere. Vårt funn sier imidlertid ingenting om NAVs bruk av opplæringstiltak, som inkluderer både formell og uformell opplæring, men om overgangen til formell utdanning, altså at en er registrert som elev eller student på et lærested. Det virker rimelig å anta at den positive effekten av innsatser på overgangen til formell utdanning er en konsekvens av «noe» som skjer i møtet med NAV, men som ikke nødvendigvis involverer bruk av de tradisjonelle opplæringstiltakene. Dermed kan en spekulere i om økt bruk av (noen) utdanningstiltak ville forsterket effekten vi har funnet her.

Regresjonsanalysene viser ingen signifikante funn for økt overgang til arbeid for unge brukere. Det kan ikke med sikkerhet slås fast på bakgrunn av analysene hva som er årsakene til dette. Mest sannsynlig er årsakene til manglende overgang til arbeid også sammensatte og består av et samspill mellom kjennetegn ved brukeren, innretningen av inntektssikringssystemer, unges muligheter i det lokale arbeidsmarkedet, NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere og tilgang til tiltak for brukergruppen, samarbeid mellom andre etater (helse, utdanning, kommunale tjenester), lokale arbeidsgivere og NAV, for å nevne de viktigste. Her skal det også tilføyes at dreiningen fra arbeidsrettede til utdanningsrettede tiltak som vi finner her, vil skape en innelåsingseffekt: Mens brukerne er i et utdanningsløp, vil de i mindre grad være aktuelle for arbeidsmarkedet. En eventuell sysselsettingseffekt av innsatsen vil imidlertid kunne måles på et senere tidspunkt. I denne sammenhengen kan ni måneder etter innrulling i satsingen være for kort til å fange opp de effektene av tiltaket som eventuelt kan komme på lengre sikt.

Et annet forhold en må være klar over ved undersøkelser av aktiveringstiltak, er såkalte seleksjonseffekter. Strengere eller mer omfattende oppfølgingsregimer kan også endre sammensetningen av brukerne. Brukere som står relativt nærme arbeidslivet, kan ønske å unngå å bli utsatt for streng aktivisering og finner seg heller jobb

på egen hånd og vil unngå å oppsøke NAV. En slik seleksjon vil i tilfelle si at tilfanget av nye brukere vil være en stadig mer utsatt gruppe som står langt fra arbeidslivet, altså de som er vanskeligst å aktivere. Dersom en ikke kontrollerer for en slik seleksjonseffekt, kan en aktiveringspolitikk, som rettes mot stadig tyngre brukere, framstå – noe feilaktig – som mislykket. Dette kan skje dersom manglende effekt av aktivering kan tilskrives kjennetegn ved brukerne og ikke oppfølgingen. Det vil i tilfelle si at NAV over tid selekterer inn de mest «ressurssterke» av de unge brukerne, mens andre brukere vil unngå å oppsøke hjelp, så lenge de kan. I tillegg vil brukere som trenger mer og kanskje annen oppfølging, kunne oppleve en viss innelåsingseffekt, altså at oppfølgingen i perioder inneholder aktiviteter som vanskeliggjør overgangen til formell utdanning og arbeid. Regresjonsmodellene ovenfor fanger til en viss grad opp disse effektene ved å kontrollere for blant annet utdanningsnivå og innsatskategori. Det vil si at selv om vi kontrollerer for endring i kjennetegn ved brukergruppen, finner vi ikke en effekt på overgang til arbeid. En klar begrensning med analysen er at vi ikke undersøker effektene over en lengre tidsperiode.

Forsterket ungdomsinnsats har ikke virket lenge i NAV på tidspunktet hvor vi måler virkninger. Det kan hende at arbeidsmetoder for bedre oppfølging av unge og økt bruk av utdanning som tiltak på litt lengre sikt vil gi bedre overgang til arbeid. Det er likevel verdt å understreke at de unge brukerne som kommer til NAV, har et lavt utdanningsnivå, og mange har også spesielt tilpasset innsatsbehov, som indikerer nedsett arbeidsevne. Disse to faktorene gjør at målgruppen er krevende å hjelpe over i arbeid.

8.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt om innføringen av forsterket ungdomsinnsats har påvirket overgangen til arbeid eller utdanning. De deskriptive analysene viser at antallet brukere under 30 år hos NAV er noe redusert fra 2016, før innføringen av forsterket ungdomsinnsats, til 2018. Samtidig har antallet i de innsatsgruppene som får mest oppfølging, i liten grad blitt redusert, noe som *kan* indikere at innsatsen rettet mot unge har økt som følge av forsterket ungdomsinnsats.

Vi finner ingen målbar effekt av å innføre forsterket ungdomsinnsats på sannsynligheten for å være i jobb, verken én, tre, seks eller ni måneder etter at brukeren kom til NAV.

Det kan imidlertid synes som at innføring av forsterket ungdomsinnsats har hatt en positiv effekt på overgangen til formell utdanning. Regresjonsanalysen viser en økt overgang til utdanning på omkring 3 prosent tre og seks måneder etter at brukeren kom til NAV. Det er noe lavere koeffisienter ved én og ni måneder, og disse er heller ikke signifikante.

I og med at økte kvalifikasjoner øker sannsynligheten for overgang til arbeid, og at forsterket ungdomsinnsats øker sannsynligheten for å komme over i utdanning, kan det være at forsterket ungdomsinnsats har en positiv innvirkning på overgangen til arbeid på lengre sikt enn vi har hatt mulighet til å undersøke her.

9 Virkninger og resultater fra innføring av forsterket ungdomsinnsats

I denne evalueringen undersøker vi virkninger og resultater av innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV fra 2017. Forsterket ungdomsinnsats er rettet mot unge ledige under 30 år med mål om å få flere unge i aktivitet i form av arbeid og utdanning.

Forutsetninger for å kunne gjennomføre en forskningsbasert evaluering er at endringene som innføres, kan tidfestes, at det finnes en avgrenset målgruppe, og at målet for hva slags resultater og virkninger en ønsker å oppnå, er definert. Dette premisset er delvis oppfylt i denne evalueringen. Det ligger en utfordring i å klart kunne skille mellom virkninger av tidligere/videreført aktiveringsarbeid og de nye elementene i forsterket ungdomsinnsats. Flere av elementene i forsterket ungdomsinnsats er for eksempel videreføring av tidligere prioriteringer.

I evalueringen legger vi opp til et bredt design, hvor vi benytter ulike måter å undersøke virkninger og resultater av et tiltak på, ved hjelp av både kvalitative og kvantitative metoder. I denne evalueringen har vi benyttet et design basert på elementer fra en prosessevaluering, en brukerorientert evaluering og en resultatevaluering.

9.1 Hovedfunn

Vi har systematisert gjennomgangen av hovedfunn fra rapporten under sju forskningsspørsmål.

1) Hva er forsterket ungdomsinnsats i NAV?

Regjeringen Solberg I vedtar innføringen av forsterket ungdomsinnsats fra 1. januar 2017. Målet for ordningen er å få unge ledige under 30 år raskt over i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Ordningen innføres først på Sør- og Vestlandet og implementeres deretter ved alle NAV-kontor.

Det vedtatte innholdet i forsterket ungdomsinnsats formidles gjennom styringssignaler til NAV som får i oppgave å implementere innsatsen i NAV-kontorene. Styringssignalene formidler at NAV skal prioritere oppfølgingen av unge ledige, at brukere under 30 år skal gis et tilbud om individuell og arbeidsrettet oppfølging, og at oppfølgingen skal styrke unge lediges jobbsøkerkompetanse og motivasjon for arbeid. NAV-kontorene får en frist på åtte uker til å tilby oppfølging, og innsatsen skal resultere i bedre overgang til arbeid, utdanning og annen aktivitet for unge ledige.

Basert på en gjennomgang av styringsdokumenter tolker vi innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV som en videreføring av tidligere aktiveringspolitikk, med innføring av noen nye elementer. Hovedelementene i ordningen er helt klart videreføring av tidligere prioriteringer hvor arbeidslinja er den viktigste. Prioriteringen

av unge i NAV er heller ikke ny, men gis en ekstra understreking gjennom denne innsatsen. Det samme gjelder for individuell oppfølging, utdanning som virkemiddel for å nå målet om arbeid og en styrking av markedsarbeidet. Nye elementer i ordningen ligger i at begrepet «unge» gis en avgrensning opp til 30 år, og at det innføres en åtteukersfrist for å gi individuell oppfølging. Forsterket ungdomsinnsats er derfor mer å betrakte som en spissing av et pågående arbeid, i retning av unge brukere, enn en ny reform for å få unge i aktivitet.

2) Hva kjennetegner målgruppen for ungdomsinnsatsen? Er det noen i målgruppen som ikke passer inn i innsatsen?

Vi har sett på hva som kjennetegner målgruppen for forsterket ungdomsinnsats, altså unge ledige under 30 år. Vi har benyttet både registerdata og intervjuer med NAV-ansatte og nettsurvey til veiledere for å kartlegge kjennetegn ved brukerne.

Viktige kjennetegn er at et flertall av de unge har lav utdanning (ikke fullført videregående utdanning), og at det er flest brukere i aldersgruppen 25 til 29 år. Det er en liten overvekt av mannlige brukere. Fordeling etter kjønn, alder og utdanningsnivå holder seg stabilt i perioden 2016 til 2018. Det er en nedgang i antallet unge NAV-brukere i denne perioden, og nedgangen er størst blant i menn standard innsatskategori, altså blant menn som i utgangspunktet stod nærmest arbeidsmarkedet (ordinære arbeidssøkere).

Nesten én av fire brukere under 30 år hos NAV er registrert med en diagnose og har mottatt AAP. Det er en liten overvekt av kvinner blant AAP-mottakerne. Den vanligste diagnosegruppen er psykiske lidelser, for begge kjønn. Det er en høyere andel blant de eldste brukerne med en registrert diagnose enn blant unge under 20 år.

Funn fra survey og intervjuer blant NAV-ansatte bekrefter det samme som vi finner om kjennetegn for unge NAV-brukere fra registerdata, men andre data gir også et mer utfyllende bilde av hva som kjennetegner unge NAV-brukere. Veilederne beskriver at de unge har lave formelle kvalifikasjoner og lite eller ingen arbeidserfaring, og at mange sliter med helseproblemer, særlig psykiske lidelser. Mange av de yngste brukerne har ennå ikke fått dokumentert sine helseutfordringer. Veilederne peker også på at en stor andel av ungdomsgruppen har sammensatte utfordringer, og mange har hatt dårlige oppvekstvilkår. Videre pekes det på at mange av de unge har dårlig selvtillit, mange har lav byråkratisk kompetanse, enkelte strever med rusproblemer, og mange har et stort behov for hjelp til å finne ut av ting. Flere sliter også med motivasjon for jobb.

Styringssignalene legger opp til at alle arbeidsledige under 30 år skal omfattes av innsatsen. NAV-kontorene følger denne inndelingen, men veilederne peker likevel på to grupper av unge under 30 år som ikke passer inn i innsatsen. Den ene gruppen er unge ledige som selv er foreldre til små barn. Disse mener veilederne heller burde hatt egen familieoppfølging og ikke en ungdomsoppfølging. Den andre er gruppen av unge ledige under 18 år som NAV-veilederne strevde med å finne gode tiltak til.

3) Er det noen unge innsatsen ikke når?

Det er en forutsetning for å inngå i målgruppen til forsterket ungdomsinnsats at en person under 30 år registrerer seg som ledig hos NAV. Samtidig er det et funn i denne evalueringen at både veiledere og unge brukere mener at mange unge kommer for sent til NAV. Lav byråkratisk kompetanse hos de unge brukerne og frykt for å bli utsatt for strenge sanksjoner kan føre til at unge vegrer seg lenge for å kontakte NAV, og i mellomtiden flytter de seg selv lenger bort fra arbeidsmarkedet. Argumentet her

var at så å si alle ytelser har aktivitetskrav knyttet til seg, og at enkelte unge føler at dette blir for vanskelig for dem å forholde seg til, og at de dermed unnlater å søke hjelp. Det at enkelte unge kan være særlig sårbare for å takle aktivitetskrav og sanksjonering, er et dilemma som ikke håndteres eksplisitt i forsterket ungdomsinnsats. Det er å anta at det er utstrakt økonomisk familieforsørgelse av unge ledige som ikke oppsøker NAV.

Vi finner i evalueringen at forsterket ungdomsinnsats ikke tar tak i dette underliggende problemet ved ungdomsledigheten.

Et funn i denne evalueringen er at NAV-veilederne mener det er enklere å hjelpe de unge som ikke allerede har vært ledige over et lengre tidsrom. Samtidig finner denne evalueringen at mange unge har vært ledige lenge før de kommer til NAV. Det skjer med andre ord et stadig påfyll av unge brukere som potensielt er krevende å aktivere. En videreutvikling av ungdomsinnsatsen bør derfor vurdere å inkludere virkemidler hvor NAV i samarbeid med andre etater i større grad proaktivt retter seg mot unge ledige som ikke ennå har oppsøkt NAV. Dette kan dreie seg om å opprette tilbud med en veldig lav terskel for enkelte sårbare grupper av unge eller å utvikle tiltak med mer oppsøkende virksomhet rettet mot unge ledige, muligens etter modell av oppfølgingstjenesten (OT) i videregående skole.

4) Hva er innholdet i tilbudet som gis, og virkemidlene som benyttes i forsterket ungdomsinnsats?

For at forsterket ungdomsinnsats skal bli en realitet, er det nødvendig at NAV-kontorene implementerer innsatsen og praktiserer prinsippene for oppfølging slik de er skissert i styringssignalene. I evalueringen ser vi på innholdet i forsterket ungdomsinnsats og på ulike virkemidler som benyttes av NAV-kontorene. Vi mener her virkemidler forstått i vid forstand, både som konkrete tiltak og som andre forhold, for eksempel relasjonen til brukere og arbeidsgivere. Vi benytter kvalitative intervjuer med NAV-ledere og NAV-veiledere samt analyser av de åpne spørsmålene fra nettsurveyen for å undersøke innhold og virkemidler i innsatsen.

Et viktig styringssignal er at unge skal prioriteres i arbeidsrettet oppfølging. Vi finner at NAV helt klart oppfylder denne intensjonen ved innsatsen, unge prioriteres som målgruppe og følges også opp raskt, de fleste langt raskere enn fristen på åtte uker.

Viktige virkemidler i forsterket ungdomsinnsats som identifiseres gjennom evalueringen, er at mange kontor har opprettet egne jobbklubber for nye brukere. Et annet tiltak er å ansette egne jobbspesialister som jobber etter Supported Employment metodikken. Jobbspesialistene ble sett på både som et tiltak for å øke overgangen til arbeid blant unge med behov for tett oppfølging og som et tiltak for å styrke markedsarbeidet mer generelt ved NAV-kontoret. Vi finner videre i evalueringen at et like viktig virkemiddel i ungdomsinnsatsen som jobbkubb og jobbspesialister var relasjonsarbeid. Relasjonsarbeid er derfor å anse som en av grunnpilarene i forsterket ungdomsinnsats og som grunnleggende for aktiveringsarbeidet til NAV-kontorene. Et annet tiltak mange veiledere trakk fram som viktig i ungdomsoppfølgingen, var å hjelpe unge til å fullføre videregående utdanning. Dette kunne dreie seg om motivasjonsarbeid eller konkret hjelp til å finne lærlingplasser. Tradisjonelle arbeidstiltak benyttes også i oppfølgingsarbeidet av unge.

Evalueringen av innhold og virkemidler er basert på en kvalitativ tilnærming. Vi har derfor ikke nok informasjon til å konkludere sikkert om effekten av de ulike tiltakene. Men vi har identifisert noen barrierer som kan bidra til å svekke oppfølgingsar-

beidet, og dermed også hindre målet om å få unge over i arbeid og aktivitet. De viktigste barrierene NAV-veilederne pekte på i nettsurveyen, var tid nok til å følge opp de unge brukerne og tilgang til relevante praksisplasser.

I evalueringen finner vi at NAV-kontorene har tatt ulike grep for å imøtekomme disse barrierene mot god oppfølging. For det første prioriteres unge internt på kontoret, slik at de som følger opp unge, har færre brukere enn andre veiledere ved det samme NAV-kontoret. For det andre har om lag en tredjedel av NAV-kontorene ansatt egne jobbspesialister, som har maksimum 20 brukere de følger opp etter Supported Employment-metodikken. I tillegg følger disse veilederne opp arbeidsgivere og kan på den måten bidra i arbeidet med å skaffe praksisplasser. For det tredje har mange NAV-kontor opprettet et gruppetiltak i form av jobbklubber til unge. Gruppetiltak frigjør ressurser på den måten at én veileder gir arbeidsoppfølging til mange brukere samtidig. Hvorvidt disse grepene er tilstrekkelige til å overkomme barrierene det er å ha nok tid til å følge opp de unge brukerne tett og å ha relevante praksisplasser til de unge, er det ikke nok informasjon til å konkludere sikkert om. Men tid og tilgang til arbeidsgivere som er villige til å teste ut unge på sin arbeidsplass, er sentrale ressurser i en arbeidsrettet oppfølging.

Inntektssikring er ikke en del av forsterket ungdomsinnsats, men et flertall av NAV-brukerne mottar en form for inntektssikring. NAV-veilederne ser inntektssikring og oppfølgingsarbeid i sammenheng. Inntektssikring er derfor også å anse som en del av innholdet i ungdomsinnsatsen.

Sammenfallende i tid med at forsterket ungdomsinnsats implementeres i de ulike NAV-kontorene, blir det innført to endringer i inntektssikringssystemet. Perioden for arbeidsavklaringspenger kortes inn fra fire til tre år, og det innføres aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Gjennom styringssignaler får NAV-kontorene pålegg om å se alt ungdomsarbeidet ved kontoret i sammenheng. For NAV-kontorene innebærer dette å se også inntektssikringene som en del av innsatsen.

De vanligste inntektssikringsordningene for unge er sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger. Utformingen av inntektssikringsordningene samspiller med oppfølgingsarbeidet og kan skape både muligheter og begrensninger for aktiveringsarbeidet. Avkorting av utbetalinger for manglende oppmøte viser hvordan aktiveringsarbeidet styres gjennom inntektssikringen. Strenge aktivitetskrav knyttet til ytelser kan skremme noen unge fra å delta i aktivering og bidra til å skyve særlig sårbare unge over i varig utenforskap.

Vi finner at NAV-veilederne ser på aktivitetsplikten for sosialhjelp som et nyttig tiltak for å få flere unge i arbeid, mens veilederne er mer delt i synet på om endringene i AAP fører til bedre eller dårligere oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne. Utfordringer med kortere AAP-løp er at mange unge med diagnoser trenger lang tid for å bli klare for arbeid, enkelte trenger mange år. Med en makstid på tre år på AAP frykter veilederne at flere unge vil føres over på uføretrygd, unge som de mener de kunne ha fått helt eller delvis i arbeid hvis de hadde fått lengre tid til å holde på med oppfølgingsarbeidet. En annen utfordring er at behandlingsskøene for eksempel på DPS ikke har gått ned, og at unge på AAP kan havne i en skvis hvor de venter på behandling mens tiden på AAP går og de ikke kommer i gang med arbeidsrettet oppfølging. På den måten kan kortere AAP-løp bidra til å føre unge med nedsatt arbeidsevne ut av, framfor inn i, arbeid.

Et annet funn var at mellomløsningene (deling arbeid/trygd) er komplisert å realisere. Et eksempel på dette var vurderinger NAV-veilederne måtte gjøre av nedsatt arbeidsevne og AAP, hvor det kan være vanskelig å få til en overgang fra syk til arbeidsfør, fordi å bli frisk vil innebære å miste livsgrunnlaget i form av trygd, samtidig

som det er vanskelig å komme fra AAP og over i full jobb. Et annet eksempel var at det var vanskelig å få til en kombinasjon av delvis uføretrygd og delvis arbeid for unge, fordi det kunne gi usikkert inntektsgrunnlag. Et annet eksempel var bruken av lønnstilskudd som ofte kunne være kortvarig, samtidig som det ikke var grunnlag for at den unge kunne jobbe fullt. Dette kunne gi uavklarte inntektssituasjoner.

Evalueringen finner at samspillet mellom aktivering og inntektssikring er komplekst. Denne evalueringen kan ikke fullt ut konkludere med hvorvidt inntektssikringssystemet samspiller på en positiv eller negativ måte med aktiveringsarbeidet, annet enn å dokumentere at det er en sammenheng mellom hvordan inntektssikringsordningene er utformet, hvordan veilederne driver sitt aktiveringsarbeid, hvordan unge brukere forholder seg til NAV-systemet, og hvor fornøyde brukerne er med NAV. Funnet fra denne studien tyder på at NAV-veiledernes oppfølgingsarbeid i stor grad påvirkes av hvordan de ulike inntektssikringsordningene er utformet, og at samspillseffekter mellom aktiveringspraksiser og inntektssikring bør studeres nærmere.

5) Hvordan er den nye ungdomsinnsatsen organisert og iverksatt?

En viktig del av implementeringen er hvordan forsterket ungdomsinnsats er organisert i kontoret. For å lykkes med aktiveringsarbeidet er NAV avhengige av å samarbeide ikke bare med brukerne, men med en rekke ulike etater og ikke minst arbeidsgivere. Vi ser derfor grundigere på hvordan samarbeidet med andre fungerer. For at en skal kunne iverksette en ungdomsinnsats, er det også nødvendig at ansatte har riktig og relevant kompetanse. Vi ser derfor på hva slags kompetanse ungdomsveiledere i NAV har, og hva slags profesjonskompetanse som er nødvendig for å lykkes med å aktivere unge. Kapitlet er basert både på data fra casestudien, intervjuer ved NAV Arbeidslivssenter og nettsurveyen til ungdomsveiledere ved NAV-kontorene.

Den vanligste organiseringen av ungdomsarbeidet i NAV-kontoret er gjennom egne ungdomsteam. Mange av NAV-kontorene hadde allerede en slik organisering av oppfølgingsarbeidet før innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Veiledere i ungdomsteamene har færre brukere enn andre veiledere ved samme NAV-kontor. Færrest brukere har imidlertid jobbspesialistene. Jobbspesialistene er som regel organisert i et eget team som jobber etter SE-metodikken, men som samarbeider tett med ungdomsteamene. Færre brukere per veileder framstår som et effektivt organisatorisk grep for å sikre tett oppfølging av unge.

En annet organisatorisk element i ungdomssatsingen i NAV-kontorene er jobbklubber, altså lokalt drevne aktiveringstiltak. Jobbklubbene får positive ringvirkninger i form av bedre samarbeid, større fellesskapsfølelse på NAV-kontoret, bedre kontakt med lokale arbeidsgivere og bedre avklaring av de unge. Interne jobbklubber framstår som en effektiv måte å organisere strømmen av nye unge brukere inn i NAV-kontoret på.

Samlet finner vi i evalueringen at organiseringen av oppfølgingen rettet mot nye NAV-brukere under 30 år har blitt bedre med implementeringen av forsterket ungdomsinnsats. Vi finner derimot ikke at det har skjedd tilsvarende endringer i organiseringen av oppfølgingsarbeidet rettet mot unge ledige som er langtidsbrukere i NAV. Unntaket er ansettelsen av jobbspesialister.

Å lykkes i arbeidsinkluderingen av unge er avhengig av godt samarbeid med andre etater. NAV har et utstrakt samarbeid med en rekke ulike etater og med arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter. I surveyundersøkelsen oppga veilederne at de var mest fornøyde med samarbeidet med arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, oppfølgingsstjenesten og kommunal helsetjeneste. De kvalitative intervjuene ga ikke et like positivt inntrykk av samarbeidet med andre aktører og pekte på flere problematiske

sider ved samarbeidene. Mens samarbeidet med skole, oppfølgingstjeneste og PPT i all hovedsak fungerte godt, ble særlig samarbeidet med helsesektoren sett på som utfordrende blant de NAV-ansatte vi intervjuet. Samarbeidet med barnevernet ble også oppfattet som utfordrende, men var ikke like viktig i arbeidsoppfølgingen som samarbeidet med helsesektoren.

Årsaken til det problematiske samarbeidet med helsesektoren ser ut til å være en iboende konflikt mellom NAV og helse. Mens NAVs mål er å få unge i aktivitet, så forsvarer helsesektoren at fravær av arbeid i en periode mens en er syk, kan være til hjelp for pasienten. Det oppstår en definisjonskamp mellom arbeids- og helseprofesjonene om hvor mye aktivitet som er bra. Særlig gjelder dette for unge med psykiske helseproblemer. Fordi de unge støtter seg mer til rådene de får fra en lege eller psykolog om å ikke være i aktivitet, enn de gjør til henstillinger fra NAV-veilederne om å forsøke aktivitet, skaper det en konflikt i samarbeidet mellom brukere, helseprofesjonen og NAV. NAV-veilederne beskriver at de forsøker å løse denne utfordringen ved å gå direkte i dialog med de unge brukerne, uten å involvere legen, for å få til aktivitet. De NAV-ansatte etterlyser større grad av styring, retningslinjer og formelle samarbeidsavtaler i samarbeidet med helsesektoren. Det er et sentralt kjennetegn ved mange unge brukere at de har en diagnose og særlig innenfor diagnosegruppene av ulike psykiske lidelser. Å lykkes bedre i samarbeidet med helsesektoren framstår derfor som et viktig mål for å bedre utsiktene til aktivering av gruppen unge med nedsatt arbeidsevne.

I styringssignalene for ungdomsinnsatsen pekes det på at arbeidslivssentrene (ALS) skal være en del av innsatsen. ALS virket imidlertid ikke å være en integrert del av satsingen. ALS mente de NAV-ansatte hadde liten kunnskap om deres rolle, noe også intervjuene med NAV-ansatte bekreftet. Ulik organisering og ulikt mandat gjorde at ALS og NAV-kontorene ikke nødvendigvis opplevde at ungdomssatsingen var et naturlig område for omfattende samarbeid.

For å lykkes med å aktivere ungdom er det også viktig å se på hva slags kompetanse de ansatte som skal hjelpe de unge, har. Vi finner at ungdomsveilederne er en gruppe med høy utdanning hvor dominerende fagbakgrunner er ulike samfunns- og helsefag inkludert sosionom, sosialt arbeid. Jobben til en som arbeider med aktivering av unge, er ikke bare å hjelpe unge å finne en jobb, men også å få unge til å bli i en jobb. Vi mener å finne at kompetansen som ser ut til å være nødvendig for å få til et slikt aktiveringsarbeid rettet mot unge, består av fire elementer: sosialfaglig kompetanse/relasjonskompetanse, arbeidsmarkedskompetanse, handlekraft og personlig egnethet. De som jobber med ungdom på NAV-kontorene, har både god utdanning og mye erfaring, og de legger vekt på relasjonskompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet som kjernekompetanse i arbeidet med ungdom. Det etterlyses mer oppmerksomhet om kompetansebehov og bevisst bruk av den kompetansen en faktisk har.

6) Hvordan opplever de unge møtet med NAV?

Vår undersøkelse omfatter også brukernes opplevelser og perspektiver rundt oppfølgings- og aktiveringsarbeidet de har deltatt i. Vi har intervjuet ni brukere om deres erfaringer i møtet med NAV. Dette er et relativt lite intervjumateriale, og flere intervjuer ville muligens avdekket enda flere typer av brukererfaringer enn de vi kan dokumentere her.

Intervjuene med brukere viser nødvendigheten av å se helheten i brukerens situasjon. Brukerne påpeker sammenhengen mellom økonomi og tiltak. De unge brukerne ser ut til i all hovedsak å være fornøyde med den hjelpen de mottar fra NAV. På den

måten treffer den forsterkede ungdomsinnsatsen de unge brukerne. De unge vi har intervjuet, er mer fornøyde med aktiveringstiltakene enn med inntektssikringen. Samtlige brukere vi intervjuet, ønsket å bli økonomisk uavhengige av NAV. De er opptatt av å bli sett, hørt og trodd når de kommer til NAV. NAV-kontorene kan bli bedre på å nå ut med råd og veiledning. Dårlig eller mangelfull veiledning kan få mer omfattende konsekvenser for unges liv enn for personer som er litt eldre.

Basert på den avgrensede brukerstudien som inngår i dette prosjektet, ser det ut til at NAV-kontorene når ut til de unge brukerne med sitt aktiveringsarbeid. Det ser imidlertid ut til at de unge i begrenset grad blir involvert i utvikling og evaluering av tiltak.

7) Har innsatsen gitt resultater i form av økt overgang til arbeid og utdanning for unge?

Målet for forsterket ungdomsinnsats er å få til økt aktivitet blant unge ledige under 30 år. Vi undersøker derfor om overgangsratene til arbeid og utdanning har endret seg etter innføringen av innsatsen, og om overgangen til aktivitet varierer etter ulike kjennetegn ved brukerne. Denne delen av evalueringen er basert på analyser av registerdata over unge ledige i NAV i perioden 2016 til 2018.

For å undersøke om innføringen av forsterket ungdomsinnsats kausalt påvirket overgangen til aktivitet, benytter vi et kvasiexperiment hvor vi utnytter i analysen det faktum at forsterket ungdomsinnsats først ble innført på Sør- og Vestlandet og så i resten av landet.

Hovedfunn fra regresjonsanalysene viser ingen effekt av forsterket ungdomsinnsats på overgangen til arbeid, verken én, tre, seks eller ni måneder etter at brukeren kom til NAV. Vi finner imidlertid en positiv effekt som følge av innsatsen på overgangen til formell utdanning, hvor regresjonsanalysen viser en økt overgang til utdanning på omkring 3 prosent tre og seks måneder etter at brukeren kom til NAV. Evalueringen finner derfor at en ser ut til å delvis ha lyktes med målet for ungdomsinnsatsen ved å øke overgangen til formell utdanning. Evalueringen finner ikke at målet om overgang til jobb har økt som følge av innsatsen.

I og med at økte kvalifikasjoner øker sannsynligheten for overgang til arbeid, og at forsterket ungdomsinnsats øker sannsynligheten for å komme over i utdanning, kan det være at forsterket ungdomsinnsats har en positiv innvirkning på overgangen til arbeid på lengre sikt enn vi har hatt mulighet til å undersøke her.

I styringssignalene er det ikke innført noen indikator for virkningen av forsterket ungdomsinnsats i form av mer kvalitative mål på innsatsen. Delmål som økt tilfredshet hos brukere, økt mestring og derigjennom bedre livskvalitet eller lavere andel som ruser seg, er ikke definerte mål på effekten av forsterket ungdomsinnsats. Vi mener å langt på vei kunne dokumentere at innføringen av forsterket ungdomsinnsats, det økte søkelyset på unge og en spesialisering mot unge i oppfølgingsarbeidet lokalt faktisk har ført til nettopp slike positive, kvalitative, forbedringer for de unge som møter NAV. At det ikke er en målbar effekt på overgang til arbeid som følge av innsatsen, er ikke det samme som at innsatsen ikke har hatt positive virkninger for de unge som oppsøker NAV for å komme i jobb. Vi vil tvert imot konkludere med at det har blitt gjennomført et stort forbedringsarbeid i metodebruk og oppfølgingsmetodikk når det gjelder unge ledige, som også kan stå som en mal for oppfølgingsarbeidet av andre brukergrupper i NAV.

9.2 Konklusjon

Evalueringen finner positive virkninger av innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Unge prioriteres av NAV-kontorene, og det gis rask oppfølging av de unge. Når målet om økt overgang til arbeid ikke nås, er det verdt å minne om at målgruppen for innsatsen er en gruppe som har store og sammensatte utfordringer. Det er derfor grunn til å tenke at det langsiktige og metodiske arbeidet som rettes mot unge, er nyttig, men at dette også må sees på som en langtidsinvestering og ikke et arbeid som vil gi resultater på kort sikt. En del av ungdomsarbeidet hos NAV vil også være å avklare for uføretrygd, og ikke alle i målgruppen for innsatsen skal over i arbeid. Målgruppen for innsatsen har sammensatte hjelpebehov, og koordinert innsats over tid fra flere ulike etater vil være nødvendig for å øke aktiviteten blant unge ledige. Videreutviklingen av forsterket ungdomsinnsats i NAV bør vektlegge å videreutvikle og forbedre samarbeidet med arbeidsgivere og med andre etater, og da særlig helsesektoren, for å kunne lykkes med å få flere unge ledige i aktivitet. Basert på denne evalueringen anbefales det å videreføre arbeidet med forsterket ungdomsinnsats i NAV.

Litteratur

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2014) Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstrying for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 55(2):173-202.
- Andersen, A. A., Caswell, D., & Larsen, F. (2017) A New approach to Helping the hard-to-place Unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. *European Journal of Social Security*, 19(4): 335-352.
- Bakkeli, V. & Grønningsæter, A.B. (2019) ICT for human interaction. User ideas for innovation in local drug services. Publiseres 2019
- Barnes, M., & Cotterell, P. (2013). *Critical Perspectives on User Involvement*: PB - Policy Press.
- Bragsta, T. & Sørbo, J. (2014) Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne? *Arbeid og velferd* 1:2014.
- Brodkin, E. Z. & Marston, G, (eds.) (2013) *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Bø, T. P. & Vigran, Å. (2015) Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. *Statistisk Sentralbyrå. Samfunnspeilet* 1/2015.
- Fedorisyhn, N. (2019) Hvordan går det med unge som faller utenfor? SSB.
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-unge-som-faller-utenfor>.
- Grødem, A. S., Nielsen, R. A. & Strand, A. H. (2014) Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET. *Fafo-rapport* 2014:37.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L. I. (2016) Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(1).
- Knuth, M. and Larsen, F. (2010) 'Increasing Roles for Municipalities in Delivering Public Employment Services: The Cases of Germany and Denmark', *European Journal of Social Security*, 12(3), 174–199.
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (Vol. 30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV fylke/region (Arbeids- og tjenestedirektør i NAV)
- Mål og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region (Arbeids- og tjenestedirektør i NAV)
- NAV (2010): Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo (https://www.nav.no/sok/_/attachment/inline/f33ef832-47d3-4f18-aa90-914deb160d4a:a1d2dc872734612436cd01a9ebb0f0a7445a4acb/retningslinjer-for-oppfolgingsvedtak-i-nav.pdf)
- Nicolaisen, H. (2017) Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv. *Arbeid og velferd* 2:2017.
- Nicolaisen, H. & Kann, I.C. (2019) Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd* 1:2019
- OECD (2018) *Investing in Youth: Norway*. OECD Publishing, Paris.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. doi:10.1080/14719037.2015.1111927
- Prop. 1 S (2016-2017) Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 1 S (2017-2018) Arbeids- og sosialdepartementet

- Grønningsæter, A. B. (2015) NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere. Fafo-rapport 2015:41.
- Statistisk sentralbyrå (2018). Gjennomføring i videregående opplæring. <https://www.ssb.no/vgogjen>
- St. Meld. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Strand, A. H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A. B. (2015) NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere. Fafo-rapport 2015:41.
- Støkken, A.M. (red.) (2014) *Innovasjon og utvikling i sosialt arbeid*. Fagbokforlaget.
- Sutterud, L. & Sørbø, J. (2018) Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger? *Arbeid og Velferd* 2/2018.
- Sverdrup, S. (2002) Evaluering. Faser, design og gjennomføring. Fagbokforlaget.
- Terum, L. I. & Hatland, A. (2014) Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. *Søkelys på arbeidslivet* (31):3-22.
- Tildelingsbrev for 2017 (Arbeids- og sosialdepartementet)
- Tildelingsbrev for 2018 (Arbeids- og sosialdepartementet) Strand, A. H., Bråthen, M. & van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P., & Larsen, F. (eds.) (2017) *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*. New York: Routledge.
- Van Berkel, R. & van der Aa, P. (2012) Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision? *Journal of Social Policy*, 41(3): 493-510.
- Van Berkel, R. & Borghi, V. (2008) Introduction: The governance of activation. *Social policy and society* 7(03): 331-340.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. doi:10.1080/14719037.2014.930505

Vedlegg spørreskjema

Spørreundersøkelse om den forsterkede ungdomsinnsatsen

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.

Det er frivillig å delta, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi noen grunn.

Undersøkelsen er konfidensiell. Det betyr at kun de som arbeider med undersøkelsen vil ha tilgang til informasjonen du gir. Det skal skrives en forskningsrapport basert på funnene fra undersøkelsen. I rapporten vil det ikke være mulig å kjenne igjen enkelt svar eller det enkelte NAV-kontor. Du som deltaker vil ikke kunne kjennes igjen i publikasjonene. Prosjektet skal etter planen avsluttes i desember 2018.

Bakgrunnsinformasjon om NAV-kontoret du er ansatt ved

I hvilket fylke ligger NAV-kontoret du arbeider ved?

- (1) Østfold
- (2) Akershus
- (3) Oslo
- (4) Hedmark
- (5) Oppland
- (6) Buskerud
- (7) Vestfold
- (8) Telemark
- (9) Aust-Agder
- (10) Vest-Agder
- (11) Rogaland
- (12) Hordaland
- (13) Sogn- og Fjordane
- (14) Møre og Romsdal
- (15) Trøndelag
- (16) Nordland
- (17) Troms
- (18) Finnmark

Om lag hvor mange ansatte er det ved ditt NAV-kontor? Inkluder både statlige og kommunalt ansatte.

Har ditt NAV-kontor et eget ungdomsteam?

(1) Ja

(2) Nei

Er du en del av dette ungdomsteamet?

(1) Ja

(2) Nei

Har ditt NAV-kontor egne jobbspesialister som følger opp arbeidssøkere under 30 år?

(1) Ja

(2) Nei

Oppfølgingsoppgaver knyttet til unge brukere

Om lag hvor mange brukere har du ansvar for å følge opp per i dag? Inkluder alle brukerne dine. [Skriv inn antall]

Hvordan fordeler disse brukerne seg etter alder? [Oppgi svaret i antall brukere]

Under 20 år _____

20 – 24 år _____

25 – 29 år _____

30 – 49 år _____

50 år eller eldre _____

Hvordan vil du avgrense gruppen «Unge brukere»?

- (1) Til og med 19 år
- (2) Til og med 24 år
- (3) Til og med 26 år
- (4) Til og med 29 år

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 du har ansvar for

Standard innsats _____

Situasjonsbestemt innsats _____

Spesielt tilpasset innsats _____

Varig tilpasset innsats _____

Om lag hvor mange av dine unge brukere mottar følgende ytelser som HOVEDYTELSE? Oppgi svaret i antall brukere. Gi et omtrentlig anslag.

Sosialhjelp _____

Dagpenger _____

Tiltakspenger _____

Arbeidsavklaringspenger _____

Kvalifiseringsstønad _____

Sykepenger _____

Andre ytelser _____

Ingen ytelser _____

Utfordringer knyttet til de unge brukerne

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

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Ikke aktuelt
En fysisk funksjonshemming	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Psykiske lidelser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Sykdom som ikke er knyttet til fysisk funksjonshemming eller psykiske lidelser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Sosiale tilpasningsvansker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Rusproblemer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Ikke har fullført videregående utdanning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Har dårlige norskkunnskaper	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Lav motivasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Boligproblemer/ustabil bosituasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Økonomiske problemer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Vanskelig familie-/hjemmesituasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Sammensatte problemer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Ikke aktuelt
Relasjon mellom NAV-veile- der og bruker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Tilgjengelige arbeidsplasser for unge i nærområdet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Manglende mobilitet på ar- beidsmarkedet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Utfordring med å skaffe lær- ingplasser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

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

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Ikke aktuelt
Tilgang på tiltaksplasser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Tilgang på relevante tiltaks- plasser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Tilgang på praksisplasser hos ordinære arbeidsgivere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Prioritering av ungdomsarbei- det ved NAV-kontoret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Tid til å følge opp de unge brukerne jeg har ansvar for	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Intern organisering av arbei- det ved NAV-kontoret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Ikke aktuelt
Min kompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Hvilke indikatorer vi måles på	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Min kjennskap til enkeltbrukeren	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Tid til kontakt med arbeidsgivere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Koordinering av innsatsen mellom ulike enheter i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Samarbeid med andre utenom NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Prioriteringer	og	gjennomføring	av	oppfølgingsarbeidet

NAV har innført en frist om å gi aktivitet til personer under 30 år som 8 uker etter at de registrerte seg hos NAV ennå ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Om lag hvor stor andel av dine unge brukere følger du opp innen følgende antall uker? [SVAR I ANTALL PROSENT (0-100), SUMMEN SKAL VÆRE 100]

Innen 1-2 uker _____

Innen 3-4 uker _____

Innen 5-7 uker _____

Innen 8 uker _____

Mer enn 8 uker

I hvilken grad er en frist om å følge opp innen 8 uker hensiktsmessig for følgende grupper av unge NAV brukere?

	Fristen er passe	Fristen er for kort	Fristen er for lang	Vet ikke
Unge mottakere av sosialhjelp	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Unge ordinære arbeidssøkere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Unge med nedsatt arbeids- evne	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

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.

	Helt uenig	Delvis uenig	Hverken uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Ved mitt NAV-kontor har det skjedd endringer i oppfølgingen av unge brukere det siste året, etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats i NAV	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Hverken					
	Helt uenig	Delvis uenig	uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
<p>Ved mitt NAV-kontor priorite- res oppfølging av unge bru- kere uavhengig av hvilken innsatskategori personen er plassert i</p>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
<p>Ved mitt NAV-kontor priorite- res oppfølging av unge bru- kere uavhengig av hvilken ytelse personen mottar</p>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
<p>Motstridende styringssignaler er en utfordring for mitt arbeid med oppfølging av unge bru- kere</p>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
<p>Ved mitt NAV-kontor gir ledel- sen klare signaler om hvilke brukergrupper som skal prio- riteres i oppfølgingsarbeidet</p>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
<p>Oppfølgingsarbeidet på mitt NAV-kontor bærer preg av en todeling mellom kommunal og statlig del</p>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
<p>Jeg er fornøyd med måten mitt kontor følger opp unge brukere</p>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

	Hverken					
	Helt uenig	Delvis uenig	uenig eller enig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Jeg har den kompetansen jeg trenger for å følge opp unge brukere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Innføringen av aktivitetsplikt på økonomisk sosialhjelp for personer under 30 år er et nyttig virkemiddel for å få unge i arbeid	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Endringen fra maksimalt fire til nå tre år med arbeidsavklaringspenger vil bidra til å få unge som mottar denne ytelsen raskere avklart for arbeid	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Jeg lykkes med å involvere brukerne i oppfølgingsarbeidet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Ved mitt NAV-kontor har vi gode rutiner for brukermedvirkning av unge	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Ved mitt NAV kontor har vi gode rutiner for å følge opp unge under 30 år som etter åtte uker registrert hos NAV står uten tilbud om arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Jeg er fornøyd med hvordan mitt kontor har organisert	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Hverken

Helt uenig Delvis uenig uenig eller Delvis enig Helt enig Vet ikke
enig

oppfølgingen av personer
under 30 år

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?

	En eller flere ganger i uken	En eller flere ganger i måne- den	Flere ganger i året	En gang i året	Ingen kontakt
Skole/PPT	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Oppfølgingstjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Primærhelsetjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Spesialisthelsetjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunal helsetjeneste	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Hjelpemiddelsentralen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Politi/kriminalomsorg	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnevernstjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Lokale arbeidsgivere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedsbedrifter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Boligkontor	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
IA-veileder ved Arbeidslivs- senter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

	En eller flere ganger i uken	En eller flere ganger i måne- den	Flere ganger i året	En gang i året	Ingen kontakt
Frivillig sektor	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvor godt fungerer samarbeidet med følgende aktører?

	Svært dårlig	Dårlig	Verken godt eller dårlig	Godt
Skole/PPT	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Oppfølgingstjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Primærhelsetjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Spesialisthelsetjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Kommunal helsetjeneste	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Hjelpemiddelsentralen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Politi/kriminalomsorg	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Barnevernstjenesten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Lokale arbeidsgivere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedsbedrifter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Boligkontor	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
IA-veileder ved Arbeidslivs- senter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Frivillig sektor	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

Avsluttende spørsmål om oppfølging av unge brukere

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

Bakgrunnsspørsmål

om respondenten

Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- (1) PhD/master/hovedfag
- (2) Bachelor
- (3) Deleksamen - høgskole/universitet
- (4) Artium/videregående/fagutdanning
- (5) Annet

Fra hvilket fagområde har du mastergrad?

- (1) Sosialt arbeid/barnevern
- (2) Helse-/sosialfag
- (3) Pedagogikk
- (4) Psykologi
- (5) Samfunnsfag
- (6) Økonomi/administrasjon
- (7) Jus
- (8) Annet

Fra hvilket fagområde har du bachelorgrad?

- (1) Sosionom
- (2) Barnevernspedagog

- (3) Velferdsfag (velferdsviter)
- (4) Vernepleier
- (5) Helsefag
- (6) Samfunnsfag
- (7) Jus
- (8) Økonomi/administrasjon
- (9) Annet

Har du fullført videreutdanning de siste fem årene?

- (1) Ja
- (2) Nei

Innenfor hvilke område har du fullført videreutdanning?

- (1) Sosialt arbeid/barnevern
- (2) Helsefag
- (3) Samfunnsfag
- (4) Jus
- (5) Økonomi/administrasjon
- (6) Annet

Hvor mange år har du vært ansatt i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygde-etaten, eller sosialtjenesten?

Takk for at du har svart på undersøkelsen!

Husk å trykke AVSLUTT for å sende inn ditt svar

Tid for aktivering

NAV innførte fra 1. januar 2017 forsterket ungdomsinnsats hvor målet er å få flere unge under 30 år i aktivitet. Innsatsen ble først innført på Sør- og Vestlandet og deretter i resten av landet. I denne rapporten evaluerer vi den første implementeringsfasen for forsterket ungdomsinnsats i NAV. Evalueringen er basert på kvalitative intervjuer med NAV-ansatte og unge brukere, survey blant NAV-ansatte, registerdata over unge ledige og dokumentanalyse.

Evalueringen finner positive virkninger av forsterket ungdomsinnsats i NAV. Unge prioriteres av NAV-kontorene, og det gis rask oppfølging av de unge. Regresjonsanalyser basert på registerdata finner ingen målbare effekter på overgang til arbeid for unge ledige som følge av innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Det ser likevel ut for at målet om økt aktivitet for unge delvis nås gjennom en økt overgang til utdanning. Mange av de unge som oppsøker NAV har store utfordringer og sammensatte hjelpebehov. Forsterket ungdomsinnsats i NAV ser ut for å legge grunnlaget for at NAV-kontorene jobber mer systematisk med å aktivere unge, noe som på sikt vil kunne danne et godt grunnlag for å sikre en god oppfølging av unge ledige. En bedre aktivering av unge må være tuftet på et godt samarbeid mellom NAV og andre etater, og dette arbeidet bør videreutvikles. Basert på denne evalueringen anbefales det å videreføre arbeidet med forsterket ungdomsinnsats i NAV.



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

Fafo-rapport 2020:19
ID-nr.: 20754