



Forskningsrapport

Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag

Et system- og aktørperspektiv

Forskere bak rapporten:

Solveig Osborg Ose, Roland Mandal og Siri Mordal



SINTEF

Teknologi og samfunn
Avd. helse, Gruppe for arbeid og helse



**PRAKSIS- OG KUNNSKAPSUTVIKLING
I NAV-KONTOR**

Rapport

Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag

Et system- og aktørperspektiv

EMNEORD:

NAV
Unge brukere
Videregående skoler
Samarbeid
Helsetjenester
Fastleger
Oppfølgingstjenesten
Frafall
Psykiske problemer
Sosiale problemer

VERSJON

1

DATO

2014-07-28

FORFATTERE

Solveig Osborg Ose, Roland Mandal og Siri Mordal

OPPDRAAGSGIVER

NAV Sør-Trøndelag

OPPDRAAGSGIVERS REF.

Ann Kristin Løe

PROSJEKTNR

102007084

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

166 + vedlegg

Sammendrag

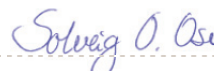
I dette prosjektet har vi sett på situasjonen for unge brukere av NAV med sammensatte behov. Vi finner at en del av målgruppen har så store helseproblemer at de hverken kan arbeide eller å gå på skole, men må oppnå bedre helse før de kan være i aktivitet. Minst en av fem antas å være i denne kategorien. De som har helse til å jobbe eller å gå skole, ønsker i stor grad det – men mange er ikke klar for ordinært arbeidsliv. Hovedproblemene er dårlig selvfølelse, sosiale problemer, psykiske problemer, ensomhet, manglende motivasjon og generelt dårlig mestringsfølelse etter mange nederlag.

En del unge som kommer til NAV oppleves å være formidlingsklar til arbeid, men dette gjelder i liten grad de som vurderes å ha sammensatte behov.

Vi foreslår følgende tiltak for at færre skal havne utenfor skole og arbeidsliv: Grunnskolen bør utvikles for å gi bedre kompetanse til flere, praksisbrevordningen må styrkes og NAV bør bidra med sin kompetanse og erfaring i forebyggingsarbeidet for å hindre at så mange unge marginaliseres. Et døgnbasert lærings- og mestringstilbud for unge som står langt fra arbeidsliv eller skole i regi av NAV i samarbeid med alle kommunene i fylket, kan gi stordriftsfordeler og effekter som reduserer oppfølgingsbehovet ved de lokale NAV-kontorene samtidig som behovet for sosialhjelp og andre ytelser blir lavere. Suksesskriteriet er at tiltaket fører til at flere unge blir formidlingsklare eller motivert for skole og utdanning. Erfaringer fra Jobbhuset og andre tiltak bør brukes inn i dette arbeidet. I dag er det bare de største kontorene som har et slikt tilbud. NAV kontorene kan da i større grad spesialiseres på formidling til ordinært arbeidsliv. Vi finner også et stort forebyggingspotensial, men innsatsen må komme lenge før de unge kommer til NAV.

PROSJEKTLEDER

Solveig Osborg Ose

SIGNATUR**KVALITETSSIKRET AV**

Marian Ådnanes

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Arne H. Eide

SIGNATUR**RAPPORTNR**

A26225

ISBN

9788214056891

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Forord

Denne rapporten er en delrapport som inngår i det nasjonale forsøket "Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor". Forsøket er et samarbeid mellom praksis, forskning, utdanning og brukere og finansieres av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og NAV Sør-Trøndelag er prosjekteiere for forsøket i Sør-Trøndelag, og NAV, NTNU, HiST og SINTEF inngår i samarbeidet.

SINTEF gir i denne rapporten et overordnet bilde av hvordan NAV og andre aktører i fylket i dag arbeider med unge mennesker med sammensatte behov. Funnene skal danne grunnlag for det videre prosjektarbeidet og for beslutninger om fremtidige organisatoriske løsninger i oppfølgingen av ungdom. NTNU og HiST skal følge praksisfeltet gjennom ulike forsøk som starter høsten 2014.

SINTEF har utarbeidet rapporten på et selvstendig grunnlag.

Alle NAV-kontorene i fylket er intervjuet i løpet av våren 2014. Takk til alle ledere og veiledere vi har intervjuet, det har vært svært lærerikt.

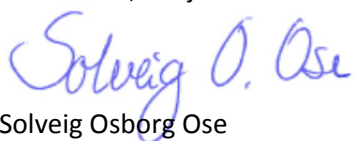
Vi har også intervjuet OT-veiledere og andre som arbeider tett med ungdom ved fem videregående skoler. Takk for at dere stilte opp og gav viktige bidrag inn i prosjektet. Oppfølgingstjenesten i Fylkeskommunen og NAV Sør-Trøndelag har også gitt gode innspill.

Våren 2014 gjennomførte vi en undersøkelse blant brukere av NAV under 30 år. NAV-kontorene har stått for den praktiske gjennomføringen, mens SINTEF har utviklet kartleggingsskjema i samarbeid med NAV (særlig Jobbhuset) og partnere i prosjektet. Vi takker de nesten 600 unge som har fylt ut skjemaet med mange åpne spørsmål, og som slik har delt sine tanker og opplevelser med oss forskere. Datamaterialet er unikt, og gir et detaljert bilde av den unge brukeren av NAV med sammensatte behov.

Vår kontaktperson i NAV Sør-Trøndelag har vært prosjektleder Ann Kristin Løe, og vi takker for et konstruktivt, ryddig og godt samarbeid.

Denne rapporten må ses i sammenheng med det pågående forskningsprosjektet om AAP-ordningen som SINTEF gjennomfører med finansiering av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd. Problemstillingene er overlappende og det er delvis felles datainnsamling i de to prosjektene.

Trondheim, 28. juli 2014



Solveig Osborg Ose

dr.polit samfunnsøkonom/seniorforsker

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING	17
1.1 Problemstillinger	17
1.2 Datainnsamlinger og metode	17
1.3 Datagrunnlag	18
1.3.1 Intervjuer	18
1.3.2 Brukerundersøkelsen	19
1.4 Godkjennelse	20
1.5 Rapportens innhold	20
2 UNGE BRUKERES ERFARINGER OG BEHOV	21
2.1 Kjønn, alder og landbakgrunn	21
2.2 Boforhold, økonomi, helse, rusbruk og tidsbruk	22
2.2.1 Boforhold	22
2.2.2 Økonomisk situasjon	23
2.2.3 Helse	24
2.2.4 Rusmiddelbruk	25
2.2.5 Tidsbruk	25
2.3 Årsaken til at de unge er i kontakt med NAV	26
2.4 De unges mål	29
2.5 Aktivitet og ytelse	30
2.6 Utdanning	32
2.7 Frafall fra videregående opplæring	33
2.7.1 Hvorfor sluttet de på skolen?	35
2.7.2 Hva kunne vært gjort for å unngå frafall?	37
2.7.3 Hva gjorde skolen for at du ikke skulle slutte?	40
2.7.4 Kontakt med Oppfølgingstjenesten (OT)	41
2.8 Hva skal til for å komme i jobb?	43
2.8.1 Arbeidsgiverne	43
2.8.2 De unge selv	44
2.8.3 NAV	45
2.8.4 Foreldre	46
2.8.5 Helsetjenester	47
2.8.6 Mestring og trygghet	48
2.8.7 Mer utdanning	48
2.8.8 Annet	49
2.9 Hva skal til for å komme tilbake til skolen	49
2.9.1 Hjelp fra NAV	49
2.9.2 Mestring og trygghet	51
2.9.3 Forhold på skolen	51
2.9.4 Helsevesenet	52
2.10 Arbeidserfaring	54
2.11 Hva gjør NAV?	54
2.12 Hjelp fra andre aktører	56
2.13 Hva mener de unge brukerne om NAV?	57
2.13.1 Godt samarbeid	58
2.13.2 Blandede erfaringer	59
2.13.3 Dårlig samarbeid	62
2.13.4 Oppsummert brukernes erfaring med NAV	65
2.14 Oppsummering	66

3	PRIORITERING AV UNGE BRUKERE I NAV	69
3.1	Hvorfor prioritere de unge?	69
3.2	Prioriteringsproblematikk	70
3.3	Satsninger på unge i Sør-Trøndelag NAV	71
3.4	Behov for sosialfaglig kompetanse	75
3.5	Oppsummering	76
4	ERFARINGER FRA NAV	77
4.1	Hvordan kommer de unge i kontakt med NAV?	77
4.2	Hvordan beskriver NAV de unge brukerne?	77
4.2.1	Hvem prøver NAV å formidle?	82
4.2.2	AAP eller sosialhjelp?	82
4.2.3	Sosiale eller psykiske problemer?	83
4.2.4	Oppsummert – den unge brukeren av NAV	84
4.3	Samarbeid med videregående skoler og fylkeskommunen	84
4.3.1	Godt samarbeid mellom NAV-kontorene og OT-veilederne	84
4.3.2	Videregående skoler slipper for lett	85
4.3.3	Feilvalg og lite kunnskap om utdanningsvalg	87
4.3.4	Uten mulighet til å fullføre videregående skole	87
4.3.5	Mangler lærlingplass	88
4.3.6	Finansiering av OT-elever	90
4.3.7	NAV inn i skolen	92
4.4	Samarbeid med helsetjenestene	94
4.4.1	Samarbeid med fastlegen	95
4.4.2	Samarbeid med spesialisthelsetjenesten	97
4.5	Kommunens rolle	100
4.6	Oppsummering	103
5	ARBEIDSMARKEDET	105
5.1	Fremtidige behov for ufaglært arbeidskraft	105
5.2	Arbeidsgivernes holdninger til unge arbeidstakere	109
5.3	Hvor jobber unge ufaglærte?	112
5.4	NAVs erfaring med arbeidsgiverne	116
5.4.1	Generelt om arbeidsgiverne	116
5.4.2	Formidling	118
5.4.3	Rekrutteringsoppdrag	119
5.5	Oppsummering	121
6	SKOLENS ROLLE OG MANDAT	123
6.1	Innledning	123
6.2	Frafall og omvalg	123
6.3	Rådgivingstjenesten og oppfølgingstjenesten	124
6.3.1	Skolens ansvarsområde – et dilemma	125
6.3.2	OTUK-ungdommene	125
6.4	Målgruppen sett fra videregående skoles perspektiv	126
6.4.1	Sammensatte problemer krever sammensatte løsninger	126
6.4.2	Skolevegring – et nytt begrep?	127
6.4.3	Kampen mot den sosiale reproduksjonen	128
6.4.4	Minoritets elever	129
6.4.5	Elever som ikke får lærlingeplass	130
6.4.6	Behovet for oppfølging	131
6.5	Satsinger i fylket	131
6.5.1	La de tusen blomster blomstre	131

6.5.2	Arbeidspraksis	132
6.5.3	Ny GIV	133
6.5.4	En mer praksisnær utdanning	134
6.6	Samarbeid mellom videregående skole og NAV	134
6.7	Oppsummering	136
7	ARBEIDSRETTEDE TILTAK – ET GODT VIRKEMIDDEL FOR UNGE BRUKERE AV NAV?	139
7.1	Innledning	139
7.2	NAVs erfaring	141
7.2.1	Arbeidspraksis	141
7.2.2	Arbeidsmarkedsbedrifter	145
7.3	Erfaringer fra arbeidsmarkedsbedriftene	146
7.3.1	Deltakergruppe	146
7.3.2	Avklaring -> APS en vanlig kombinasjon	149
7.3.3	Viktigheten av tydelige krav og forventninger	151
7.3.4	Trenger flere arbeidsgivere som er gode på å "se" de unges behov	153
7.3.5	Oppsummering	154
8	KRITISKE OVERGANGER OG ALTERNATIVE LØP	157
8.1	Kritiske overganger	157
8.2	NAV sin rolle	159
8.3	Lærekandidater og praksisbrev	161
8.4	Konklusjon	162
	VEDLEGG	163
	Dagpenger	163
	Arbeidsavklaringspenger	164
	Uføre	165
	Sosialhjelpstønad	166

Sammendrag

At mange unge mennesker over lenger tid ikke er i utdanning eller i arbeid, utgjør en betydelig samfunnsutfordring. I tillegg til de personlige kostnadene for de unge, går arbeidslivet glipp av arbeidskraft og trygdeutgiftene blir høye. Frafallsratene fra videregående skole er høye og stabile, og det er viktig å få mer kunnskap om årsakssammenhengene.

I denne rapporten skal vi svare på følgende problemstillinger:

1. Hva er status for ungdommer i fylket med sammensatte behov?
2. Hvilke aktører jobber med ungdommene og hvilke tilbud gir de?
3. Hvilke barrierer og kritiske overganger finnes?
4. Hvordan jobber NAV-kontorene i Sør-Trøndelag med ungdom?
5. Hva skal til for å skape bedre og mer effektive tjenester for ungdom i fylket?

I sammendraget oppsummerer vi svarene på disse problemstillingene.

Datagrunnlag

Rapporten bygger blant annet på informasjon fra nesten 600 unge brukere av NAV i Sør-Trøndelag. De har delt sine erfaringer og opplevelser gjennom å svare på et omfattende spørreskjema med mange åpne spørsmål. De har med egne ord fått beskrive sin situasjon, sine mål, utfordringer og erfaringer med skolen, NAV og andre. Vi har også intervjuet alle NAV-kontorene i fylket, både lederne av kontorene og veiledere som arbeider med unge. I tillegg har vi intervjuet fem videregående skoler og relevante aktører i fylkeskommunen og i NAV Sør-Trøndelag. På denne måten har vi forsøkt å skaffe oss et helhetlig bilde av situasjonen for de unge utenfor skole og arbeidsliv i fylket.

1. Hva er status for ungdommer i fylket med sammensatte behov?

I mai 2014 var det totalt i overkant av 62 000 personer i alderen 16-29 år i kommunene i Sør-Trøndelag. Omtrent 7 prosent av disse mottok på samme tid en ytelse fra NAV.

Ungdommer med sammensatte behov definerer vi slik:

Unge under 30 år som av NAV er vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats eller situasjonsbestemt innsats. Unge ordinære arbeidssøkerne som ikke vurderes å ha spesielle behov for oppfølging, vurderes ikke å ha sammensatte behov.

Våren 2014 fikk personene i målgruppen invitasjon til å delta i en elektronisk kartlegging der de skulle svare på en rekke spørsmål om sin situasjon. 589 personer har valgt å delta, og datagrunnlaget inneholder både kvalitative svar (beskrevet med egne ord) og mer kvantitative svar (avkryssing).

Kartleggingen viser at de unge brukerne i NAV med sammensatte behov er en relativt heterogen gruppe, med ulike mål og planer. Halvparten av dem som har deltatt i undersøkelsen svarer at de trenger en jobb, mens 23 prosent trenger hjelp til å komme tilbake til skolen. En god del har først og fremst mål om å bli frisk (19 prosent), mens syv prosent ikke har satt seg et bestemt mål.

60 prosent av de unge brukerne av NAV Sør-Trøndelag som har deltatt i kartleggingen, har helseproblemer. Hver tredje unge bruker av NAV i fylket sliter med psykiske problemer. Relativt få har alvorlige psykiske lidelser, men mange har angst- og depresjonssymptomer. Kartleggingen viser at mange har behov for å få opparbeidet en mestringsfølelse, få selvtillit og selvfølelse, og mange vil ikke være klar for arbeidslivet før de har oppnådd dette. De trenger også arbeidsgivere som er villig til å la dem få prøve seg i arbeid, og som er villig til å tilrettelegge relativt mye.

Mange i målgruppen har lese- og skriveproblemer, og disse er sannsynligvis underrepresentert i utvalget, fordi det er vanskelig å delta i skriftlige undersøkelser. Nesten ti prosent av utvalget oppgir å ha lese- og/eller skriveproblemer. De aller fleste av disse ønsker å finne seg en jobb, men en del opplever at NAV er alt for streng i forhold til å gi økonomisk støtte til mer skolegang.

For alle som har som mål å gå videre på skole, handler veldig mye om økonomi og finansiering av skolegangen. Brukerne i utvalget opplever at NAV både forskjellsbehandler folk (andre har fått støtte, men ikke dem), og viser liten forståelse for at sykdom og helseproblemer har ført til at de ikke har kunnet fullføre et ordinært skoleløp.

Av de som ønsker å komme seg ut i jobb, er det mange som opplever at de får for lite hjelp fra NAV. De må i stor grad kontakte arbeidsgivere selv. Etter mange avslag på jobbsøknader og følelsen av at ingen har bruk for dem, er det mange som ikke føler seg sterk nok til å ta kontakt med arbeidsgivere. Mange har hatt praksisplass i en virksomhet, men flere forteller at de opplevde at arbeidsgiverne bare vil ha gratis arbeidskraft, og at de ikke hadde tenkt å ansette dem uansett hvor god jobb de gjorde. De som har kommet seg i arbeid etter å ha hatt praksisplass, er ikke med i utvalget fordi de ikke lenger er brukere av NAV.

For å oppsummere hva kartleggingen har vist om unge med sammensatte behov, kan vi si følgende:

Noen har så store helseproblemer at de hverken kan arbeide eller gå på skole, men må oppnå bedre helse før de kan være i aktivitet. Minst én av fem antas å være i denne kategorien. De som har helse til å jobbe eller gå skole, ønsker i stor grad det – men mange er ikke klar for ordinært arbeidsliv og trenger mye tilrettelegging. Hovedproblemene er lav kompetanse, psykiske problemer, ensomhet, manglende motivasjon og generelt dårlig mestringsfølelse etter mange nederlag.

De sammensatte behovene tilsier at det er vanskelig og tidkrevende å finne gode og langsiktige løsninger som gir varig tilknytning til arbeidslivet.

2. Hvilke aktører jobber med ungdommene og hvilke tilbud gir de?

Vi har spurt de unge om hvilke personer/hjelpeinstanser de har fått hjelp av for å klare å gjennomføre skole/utdanning eller for å komme i arbeid. Flest svarer at de har fått hjelp fra fastlegen sin (39 prosent). 34 prosent har fått hjelp fra skolen (rådgivere, PPT og oppfølgingstjenesten), mens hver tredje i utvalget har fått hjelp fra psykiske helsetjenester. Dette er sannsynligvis de aktørene som er de viktigste rundt unge brukere av NAV med sammensatte behov.

Videregående skoler

Oppfølgingstjenesten (OT) er et fylkeskommunalt ansvar, og de arbeider med og for ungdom som har rett til videregående opplæring til og med det året de fyller 21 år. Oppfølgingstjenesten skal kontakte alle unge som ikke begynner på videregående skole etter grunnskolen, de som ikke er i arbeid, har avbrutt videregående skole uten å fullføre eller som er utvist fra skolen. Alle de videregående skolene i fylket har OT-veileder, og sentralt i fylket er det en OT-koordinator. Det er særlig OT-veilederne ved de videregående skolene NAV-veilederne har kontakt med, og alle NAV-kontorene skal ha en egen OT-kontakt.

Generelt opplever alle NAV-kontorene i fylket at de har et godt samarbeid med de videregående skolene og OT-veilederne. By-kontorene har kontakt med flere videregående skoler, og ved de store skolene har OT-veilederne mange personer på listen over "OT-elever". Selv om NAV kontorene formidler at samarbeidet med de videregående skolene er godt, er det en god del elever som ikke fanges opp av OT. Andelen som OT ikke får kontakt med har gått ned, men det er fortsatt en del som kommer til NAV uten å ha vært i kontakt med OT.

Skolene på sin side, forteller at forholdet til NAV-veilederne ofte er personavhengig. Med en fast OT-kontakt på NAV-kontorene, kan dette være i bedring. Skolene selv opplever ikke å ha noen velfungerende tiltak rettet mot denne gruppen ungdom, og de er avhengige av et velfungerende samarbeid med NAV. NAV på sin side, er opptatt av at disse elevene er skolens og fylkeskommunens ansvar og er opptatt av å avgrense NAV sitt ansvar for de som er under 21 år.

Samtidig ser flere ansatte i NAV at mange i gruppen 16-21 år er i en sårbar fase av livet, med behov som videregående skoler ikke kan forventes å løse alene. De fleste i NAV er enige i at de generelt ikke skal bidra med økonomisk støtte til unge som avslutter utdanningen uten å fullføre, fordi dette vil gi unge mennesker insentiv til å avslutte videregående skole. Samtidig ser de fleste at dersom de ikke gjør noe, får ungdommen enda større problemer. Mange synes dette er et vanskelig dilemma og denne aldersgruppen ser ut til å falle mellom to stoler:

De har sammensatte behov som er så store og krevende at de videregående skolene ikke har virkemidler for å hjelpe dem, samtidig er de skolenes og fylkeskommunens ansvar slik at de ikke får tilgang på virkemidlene i NAV.

Det synes viktig å diskutere hvor store problemer den unge må ha, før NAV har et ansvar også for de unge som fortsatt har skolerettigheter. Noen har betydelige helseproblemer og får innvilget arbeidsavklaringspenger (AAP), mens andre søker om sosialhjelp. Mange henvises videre til Lånekassen for utdanning. Støtte til videre skolegang skjønnsvurderes av NAV, med det ser ut til å være en del praksisvariasjon mellom NAV-kontorene og kanskje også mellom NAV-veilederne ved samme kontor. Det synes å være nødvendig med tydeligere retningslinjer på hvem som har rett på

hjelp til å fullføre utdanningen og hvem som ikke har det. Mange brukere forstår ikke om de har rett på støtte til utdanning eller ikke, og opplever forskjellsbehandling.

Målgruppen for dette prosjektet er ikke først og fremst de som fortsatt har skolerettigheter, men alle under 30 år med sammensatte behov. 64 prosent av utvalget har fullført og bestått videregående skole, mens 12 prosent har fullført skolen uten å ha bestått, og 22 prosent har sluttet på skolen. 2 prosent av utvalget har ikke startet på videregående. Dette betyr at mange har klart å fullføre videregående skole på tross av helseproblemer og andre problemer. Det er dermed vanskelig å konkludere med at de videregående skolene ikke legger til rette for folk som får helseproblemer, men det er noen av dem som dropper ut av videregående skole som ikke opplever å ha fått tilstrekkelig tilrettelegging på skolen. Om tilretteleggingsmulighetene skolen har er tilstrekkelig når elever får helseproblemer, bør undersøkes videre. Våre funn tyder på at det ikke finnes tilstrekkelig fleksibilitet for de som opplever helseproblemer. Samtidig vet vi at svake prestasjoner i grunnskolen, er den viktigste faktoren bak frafall på videregående skoler. Dette er det vanskelig for de videregående skolene å gjøre noe med.

Det er også behov for å se nærmere på de 64 prosentene som har fullført videregående utdanning. Mange av disse har også tatt fag og oppnådd en grad ved universitet og høyskole. Det er altså ikke slik at utdanning er en garanti for å unngå å havne utenfor skole og arbeidsliv. En stor andel av de som har fullført videregående skole, men ikke kommet ut i arbeid eller har fullført videre skolegang, har helseproblemer. Det er derfor behov for å se nærmere på oppfølging og tilrettelegging for elever som har helseproblemer også i høyere utdanning. Flere av respondentene forteller at de ikke får nok hjelp fra NAV fordi de faktisk har en utdannelse. NAV oppleves å overvurdere både funksjonsnivå og arbeidsmuligheter, og kanskje blir de i for stor grad overlatt til seg selv.

Fastlegen

Når det gjelder fastlegene, har NAV mer varierte erfaringer med samarbeidet rundt unge brukere. Særlig opplever mange NAV-veiledere at fastlegen i for stor grad forskutterer ytelser, og dette gjelder spesielt arbeidsavklaringspenger (AAP). I tillegg til helsekriteriet for å få ytelsen, skal NAV vurdere arbeidsmulighetene. Mange NAV-veiledere opplever at fastlegene ikke tar hensyn til at NAV skal vurdere muligheten for arbeid, og at legen "bestiller" ytelsen eller forespeiler brukeren ytelsen kun ut i fra helsekriteriet. Generelt er det mange i NAV som opplever at NAV sin oppgave med å tenke "Arbeid først", er i konflikt med helsevesenet sitt "Helse først". Dersom helsevesenet mener at en person har for dårlig helse til å arbeide, er det vanskelig for NAV å argumentere for aktivitet. Trumfkortet er alltid helse, selv om NAV i mange tilfeller vurderer at aktivitet hadde vært bedre for personen det gjelder.

Psykiske helsetjenester

Fordi mange unge har psykiske problemer, er det mange som har kontakt med psykiske helsetjenester både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Distriktpsikiatriske sentre (DPS) nevnes hyppig av både NAV-veiledere og brukere. Mange unge brukere ser ut til å ha udekkede behov for psykolog. Vi hører likevel fra flere behandlere innen barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) at det er mange pasienter som ikke hører hjemme i BUP. Dette burde vært undersøkt videre og bruk av BUP bør ses i sammenheng med barnevernstjenester, PPT og andre tjenester som unge er i kontakt med. Dersom det er slik at mange pasienter i BUP ikke burde vært der fordi de i realiteten

ikke har psykiske lidelser, er det viktig å se hvilken annen type behandling eller bistand som hadde vært effektiv.

Personer med psykiske lidelser som har behov for behandling i psykiske helsetjenester, kommer ofte i kontakt med NAV. NAV-veilederne forteller at BUP ofte tar kontakt med NAV når pasienten fyller 18 år, og han eller hun skal over til voksenpsykiatriske tjenester. Tilsvarende kan barnevernet ta kontakt med NAV når personen nærmer seg 18 år. Barnevernet skal alltid gjøre en grundig vurdering av om en ungdom skal ha ettervern etter fylte 18 år, og hva dette eventuelt skal bestå av. NAV trekkes da ofte inn.

Kommunalt psykisk helsearbeid er også en aktør som i tillegg til spesialisthelsetjenestene i psykisk helsevern (sykehus og DPS som gir døgn- og poliklinisk behandling), kan ha tilbud som er forenlig med ungdommens behov. Hvorvidt dette er tilbud som er tilpasset unge mennesker, er usikkert og generelt er det foreløpig lite kunnskap om hvem brukerne av kommunalt psykisk helsearbeid er. Mange kommuner har ikke oversikt over befolkningens behov for psykiske helsetjenester, og dette er små tjenester i kommunal sammenheng. Små kommuner har kun 0,5 - 2 årsverk i disse tjenestene, og flere NAV-kontorer opplever utfordringer i dette samarbeidet. Her virker mye å være uavklart i samarbeidet, og NAV-kontorene uttrykker også stor usikkerhet i forhold til effekten av hjelpen som de unge brukerne av NAV får fra kommunalt psykisk helsearbeid.

Hvorvidt det er disse tjenestene som bør rustes opp, heller enn at det etableres tiltak i NAV for unge utenfor skole og arbeidsliv, er en stor diskusjon. Et viktig spørsmål er om unge mennesker skal henvises til psykiske helsetjenester eller om NAV skal ta et større ansvar selv, spesielt for unge som kommer til NAV. Her er meningene delte, og mens noen er tydelige på at dette er en oppgave som bør ligge utenfor NAV, er det mange som ser at arbeids- og aktivitetsfokusert som etter hvert har blitt en sentral del av NAV-arbeidet, er det de unge har bruk for.

3. Hvilke barrierer og kritiske overganger finnes?

De kritiske overgangene for unge med sammensatte behov har ofte forekommet før brukeren kommer i kontakt med NAV. NAV er på en måte der alle ender opp om ingen har lyktes tidligere. Mange av de unge brukerne av NAV har hatt kontakt med barnevern, PP-tjenester, helsestasjon, BUP og andre opp gjennom årene. Sannsynligvis har disse aktørene klart å hjelpe mange, slik at de ikke har kommet til NAV, men har kommet seg gjennom skole og over i arbeid. Hvordan disse aktørene bidrar generelt og hvor effektivt de forebygger at unge ender opp med "sammensatte behov", kan vi altså ikke si noe om ut i fra vår undersøkelse. Men fordi mange faktisk kommer til NAV og gitt de utfordringene de unge brukerne har, synes det å være et forebyggingspotensial.

Kritiske overganger synes å finne sted i mange faser i den unges liv. Overgangen fra barnehage til skole er et kommunalt ansvar, og kommunen har et overordnet ansvar for å se til at alle kommunens barn får en god overgang fra barnehage til skole. Ventetid på tjenester fra PP-tjenesten synes å være et problem i flere kommuner, uten at vi har samlet inn systematiske tall på dette. Hvilke konsekvenser forsinket utredning betyr, vil variere ut fra hvilke problemer det er snakk om. At mange av de unge NAV brukerne forteller at de har fått ADHD-diagnose i voksen alder eller fått påvist dysleksi først i ungdomstiden, kan bety at de ikke har vært utredet godt nok tidligere. Kanskje er det også noen som utredes for mye, slik at det blir problemorientering heller enn normalisering av vanlige utfordringer.

Overgangen fra barneskole til ungdomsskole er også krevende, og særlig når eleven ikke har god nok kompetanse til å klare kravene på ungdomsskolen. Dette forsterkes i neste overgang, som er mellom ungdomsskolen og videregående skole. Den viktigste faktoren som predikerer frafall, er som nevnt dårlige karakterer fra grunnskolen. Det er ikke nok bare å se på overgangen fra ungdomsskole til videregående skole, fordi mange lå allerede for langt bak kompetansenivået de trengte for å klare ungdomsskolen.

Det har vært stort fokus på overgangen fra ungdomsskole til videregående skole og blant annet har Ny Giv vært en sentral satsning. Satsning på karriereveiledning i ungdomsskolen og på faget Utdanningsvalg (innført ved alle ungdomsskoler i landet i 2008), har foreløpig ikke endret frafallsratene fra videregående opplæring i særlig grad i følge tall fra SSB.

Av de som har fullført og bestått videregående (med studiekompetanse eller yrkeskompetanse) i utvalget vårt, er det 35 prosent som har gått videre til universitet og høyskole. Av disse er det 63 prosent som har tatt noen fag, mens 32 prosent har fullført en Bachelorgrad og seks prosent har fullført en mastergrad. Frafallet er dermed betydelig også ved høyskoler og universiteter for de med sammensatte behov, men dette har fått mindre oppmerksomhet enn frafallet fra videregående skole. Kanskje bør en se nærmere på dem som blir langvarige trygdemottakere med sammensatte behov, på tross av at de har utdanning fra høyskole eller universitet. Sannsynligvis er disse overrepresentert i utvalget, fordi de har høyere kompetanse og trolig høyere sannsynlighet for å ville delta i kartleggingen.

For dem som har fullført en grad, har den kritiske overgangen vært over i arbeid. Blant dem som har tatt noen fag på universitetet eller ved høyskoler, svarer 72 prosent at de har helseproblemer som hindrer dem i å fullføre. Hva høyere utdanning kan gjøre av tilrettelegging når for eksempel psykiske helseproblemer oppstår, er derfor også et tema som er viktig å følge opp videre for å identifisere forebyggingspotensialet.

4. Hvordan jobber NAV-kontorene i Sør-Trøndelag med ungdom?

Den tydeligste satsningen på unge med sammensatte behov i fylket, er Jobbhuset i Trondheim som nå er et samarbeid mellom NAV Østbyen og NAV Midtbyen. Tiltaket startet i november 2012, men har lang historikk i å være et kommunalt tiltak i forhold til arbeid og kompetanse. I 2010 tok NAV Østbyen over lokalene, og holdt kurs for unge brukere av NAV der. Fra 2012 kom systematikken med at alle søkere av økonomisk sosialhjelp mellom 18-25 år ble videresendt til Jobbhuset. Metoden er blant annet brukerstyrt jobbkurs. Det arbeides mye i grupper og veilederne forteller at mestring, motivasjon, realitetsorientering og selvrefleksjon er viktige tema de unge går gjennom i løpet av de to ukene kurset varer. Tiltaket er kjent langt ut over fylkets grenser og har høstet stor oppmerksomhet. Trondheim kommune har også tilført ungdomssatsningen i NAV flere nye årsverk i de fire by-kontorene, blant annet ved Jobbhuset.

Det finnes også et Jobbhus på sørsiden av byen som et samarbeid mellom NAV Lerkendal og NAV Heimdal, og dette startet høsten 2013. De hadde to kurs i høst og hadde mål om tre kurs i løpet av våren 2014. Målgruppen er den samme som for det andre jobbhuset, men de har fire ukers kurs, tre dager i uka. Det er stort jobbfokus, de snakker mye om økonomi og de er på bedriftsbesøk og får også besøk av arbeidsgivere og fylkeskommunen. Forløperen var et ungdomsprosjekt ved NAV

Lerkendal, og metoden er videreført i Jobbhuset Sør. De holder til i Gjenbrukssentralen i Trondheim, og erfaringene fra kursene meldes fra NAV å være gode.

I Ørlandet har de samlet det meste av de kommunale ressursene i NAV, og etablert et lavterskeltilbud utenfor NAV-kontoret for unge brukere av NAV og for rusbrukere. Tilbudet kalles Ressursbasen. De har tilbud for de to ulike gruppene (unge og etablerte rusbrukere) på ulike dager. Tilbudet ble etablert i september 2013, og det startet med et samarbeid med en Vekstbedrift. Fordi NAV både ble bestiller og utfører og dette var problematisk, tok NAV over lokalene og driften. De bruker mange ulike metoder i arbeidet, men det er likheter i måten som Jobbhusene driver.

Flere andre kommuner i Sør-Trøndelag ser behovet for tilbud til unge i egen kommune, og flere har lyst til å prøve liknende tilbud. Noen har ungdomskontakter og ungdomsteam, mens andre ikke har noen spesiell satsning. Generelt ser det ut til at ved de kontorene som har en egen satsning på unge, for eksempel med ungdomskontakt og ungdomsteam, får NAV-veilederne som arbeider med unge betydelig færre brukere per veileder. Dette i seg selv betyr bedre muligheter for å følge tettere opp, og dermed sannsynligvis større effekt av arbeidet. Det betyr også at noen veiledere får flere å forholde seg til, og særlig er det veiledere som arbeider med oppfølging av AAP som ser ut til å ha ansvaret for mange brukere. Unge brukere som mottar AAP er ikke alltid en del av ungdomssatsningen (heller ikke ved Jobbhusene), og det er problematisk at unge mottakere av AAP får dårligere oppfølging enn unge på sosialhjelp. Gitt at mottakere av AAP får dårligere oppfølging enn mottakere av andre ytelser, er det viktig å vurdere om AAP er en riktig ytelse for unge med sammensatte behov.

5. Hva skal til for å skape bedre og mer effektive tjenester for unge i fylket?

For å vurdere hva som skal til for å skape bedre og mer effektive tjenester for ungdom i fylket, må vi se på situasjonen i dag. Ca 7 prosent av populasjonen av unge voksne (her 16-29 år) i fylket, mottar en ytelse fra NAV.

Mange av disse har kommet i en situasjon der de for en kort periode trenger bistand, mens andre blir værende lenge utenfor jobb og skole. For den første gruppen vil samtaler med NAV-veiledere ofte være tilstrekkelig for å komme videre, mens den andre gruppen ofte har sammensatte behov som krever en mye sterkere innsats for å få de videre i utdanning eller i jobb. Det er disse vi har vært opptatt av i dette prosjektet.

Det er i fylket gode erfaringer med å jobbe med unge i grupper. Unge påvirker hverandre positivt og sterk brukerinvolvering synes å være en betingelse. Mange NAV-kontorer ser behov for å prioritere unge brukere sterkere enn i dag.

I små kommuner er det få unge brukere (5-15 personer), så det kan ikke være snakk om et omfattende tilbud som ligger ved hvert NAV-kontor. Interkommunalt samarbeid er en mulighet, men avstand og reisetid for brukerne blir ofte en begrensende faktor når det er snakk om et dagtilbud. Om det burde bygges opp en større satsning i fylket for unge med sammensatte problem, som et mer sentralisert tilbud som lokale NAV-kontor kunne få tilgang til, bør vurderes. Mange av brukerne av NAV beskrives både av seg selv og av NAV-veilederne å ha psykiske problem. Når vi går grundigere inn på hva som ligger i disse psykiske problemene, finner vi at det ofte handler om lav selvtillit, lav mestringsfølelse, lav motivasjon og manglende realistiske fremtidsplaner. Hvorvidt psykiske

helsetjenester er riktig aktør til å løse disse utfordringene, er høyst usikkert. Et døgnbasert lærings- og mestringstilbud for eksempel etter modell fra somatisk rehabilitering er et alternativ, og de gode erfaringene fra Jobbhuset ville kunne utnyttes i større skala. Målet med et slikt opphold kunne vært å gjøre brukerne klare for å prøve seg i ordinært arbeidsliv. NAV-kontoret sin oppgave kunne være å ha en jobb klar for brukeren etter oppholdet, og å følge opp brukeren ute i bedriften. Nå skal NAV-kontoret gjøre alt, og det er det få som opplever at de har kapasitet til. Derfor blir mange unge gående lenge utenfor jobb og skole – det er ingen som har oppgaven med å rehabilitere eller klargjøre de unge med sammensatte behov for langsiktig tilknytning til arbeidslivet. Strategien med "Arbeid først" krever at brukerne er klare for arbeid, men mange av de unge brukerne er ikke det. Den sterke satsningen på markedsarbeid og formidling i NAV, betinger at brukerne er klare for arbeidslivet.

Problemet med et slikt døgnbasert lærings- og mestringstilbud, er at det da bygges et system for reparasjon heller enn forebygging. Å vente til de unge "havner på NAV" og trenger en trygdeytelse over lang tid, er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Jo lenger en person blir gående uten aktivitet, jo vanskeligere blir det å komme tilbake. Å hindre at så mange kommer til NAV, bør være en naturlig oppgave for NAV. NAV har sammen med andre aktører mye kunnskap om hva som fører til at unge blir langvarige trygdemottakere, og det er sannsynligvis store forebyggingsmuligheter. I dag er det alt for lite innsats for å forebygge, sannsynligvis fordi alle aktører har mer enn nok med egne driftsoppgaver, og at det er ingen som har et dedikert forebyggingsansvar.

Flere NAV-veiledere forteller at mange av deres brukere burde hatt helt andre tilbud tidligere i livet. Mange, både i og utenfor NAV, mener at man allerede i barnehagen ser hvem som kommer til å slite i skolesystemet og videre i livet. Hvorvidt dette er riktig, eller om man ved å identifisere barn tidlig til å ha spesielle behov, skaper tapere, er også en diskusjon. Det er opplagt slik at mange av de unge med sammensatte behov ikke har oppnådd mestringsfølelse i grunnskolen. En teoritung skole får ofte skylden for at mer praktisk anlagte barn ikke oppnår riktig kompetanse og nødvendig mestringsfølelse. En mer praksisorientert pedagogikk vil kunne passe bedre for en del elever som i dag ikke "opplever gleden ved å mestre og å nå sine mål" jfr Læreplanverket (Utdanningsdirektoratet). Hvorvidt grunnskolen lykkes i å gi tilpasset opplæring og likeverdige muligheter for alle elever, er sannsynligvis avhengig av hvilke ressurser skolen har tilgjengelig. En del av forklaringen på at mange avslutter videregående opplæring uten å fullføre, finnes i grunnskolen. Mange går over i ungdomstrinnet uten å ha det nødvendige faglige grunnlaget, og mange begynner også på videregående skole uten å ha nødvendige forutsetninger for å fullføre. Dette er et kommunalt ansvar, og bedre metoder for å gi flere elever bedre kompetanse til videre skolegang, bør være et satsningsområde fremover. Alternative løp til fagutdanning, som praksisbrev, bør brukes i mye større grad. Kanskje skal også dette løpet planlegges tidligere enn i dag, for å unngå tapsopplevelsene mange unge har hatt gjennom grunnskolen. Når vi ser hvilke problemer de unge utenfor sliter med (lav kompetanse, psykiske problemer, ensomhet, manglende motivasjon og generelt dårlig mestringsfølelse etter mange nederlag), vil en bedre løsning være å tilpasse løpene ut i arbeid heller enn å presse alle inn i en teoritung skoletilværelse.

På ungdomstrinnet er det satset en del på prosjekter som skal redusere frafallet fra videregående skole. Vi har ikke spurt de unge brukerne av NAV om de har hatt utbytte av disse tiltakene og hva som eventuelt manglet, men dette kan NAV-veilederne gjøre i sin kontakt med de unge. En viss systematikk i datainnsamlingen vil gi viktig informasjon til utdanningsmyndighetene om forbedringer

i forebyggingstiltak. Kanskje er det små endringer som skal til for å oppnå mye bedre effekt, for eksempel av faget Utdanningsvalg på ungdomsskolen. NAV bør spørre de som faller utenfor hva som har manglet tidligere, men dette virker ikke å være noe hvert enkelt NAV-kontor får prioritert på en systematisk måte. Kanskje er dette en oppgave for fylkesleddet i NAV som et ledd i en satsning for å få utnyttet NAV sin kompetanse i forebyggingsarbeidet. Det er ikke tilstrekkelig at dette gjøres i samarbeid med fylkeskommunen, de kommunale grunnskoletjenestene må også delta i dette arbeidet.

NAV i skolen har etter hvert blitt et begrep i fylket, men det ser ut til å være mest aktivitet knyttet til de videregående skolene og i liten grad til grunnskolen. Noen få NAV-kontor har økonomisk veiledning på ungdomstrinnet i grunnskolen for å forebygge at unge opparbeider gjeld. Dette er et godt forebyggingstiltak når vi fra NAV-kontorene hører om stor etterspørsel og sprengt kapasitet hos gjeldsrådgiveren i NAV.

NAV bør også trekkes inn i arbeidet med karriererådgiving på ungdomsskolen. Det er de som skal ha arbeidsmarkedskompetansen og kjenne til behovene fremover lokalt. Denne kompetansen benyttes i dag blant annet i arbeidet med individuelle aktivitetsplaner. De fleste NAV-kontorer virker å ha god oversikt over det lokale arbeidsmarkedet, selv om ikke hver enkelt NAV-veileder har detaljert kunnskap i et mer langsiktig perspektiv. Samarbeidet mellom NAV, videregående skoler og grunnskolen kan styrkes ved at NAV deltar i planlegging av forebyggingstiltak på ungdomstrinnet.

Det er stort potensial for forbedringer i samarbeidet mellom ulike aktører. Fastlegen er sannsynligvis den viktigste aktøren for en stor andel av unge med sammensatte behov. Når vi ser hva de unge sliter med, er fastlegen en naturlig sentral aktør. Med et bedre samarbeid mellom fastlegene og NAV, vil sannsynligvis brukerne få et bedre tilbud. En god del av brukerne beskriver situasjoner der NAV har gått mot anbefalinger fra fastlegen og helsevesenet. De opplever å ha fått forståelse for situasjonen sin i helsevesenet, men ikke fra NAV. NAV sin strategi om "Arbeid først" er dermed i noen tilfeller i konflikt med helsevesenet sin strategi. Et bedre samarbeid, vil kunne forene strategiene der det oppnås større enighet om fordelene og ulempene med arbeid og aktivitet for den enkelte bruker.

Oppsummert: Grunnskolen bør utvikles for å gi bedre kompetanse til flere, praksisbrevordningen må styrkes og NAV må bidra med sin kompetanse og erfaring i forebyggingsarbeidet for å hindre at så mange unge faller utenfor skole og arbeidsliv. Et sentralisert dagtilbud vil på grunn av lang reisetid være utilgjengelig for mange av de unge med sammensatte behov i fylket. Et døgnbasert lærings- og mestringssenter for unge i regi av NAV i samarbeid med alle kommunene i fylket, kan gi stordriftsfordeler og effekter som reduserer ressursbehovet ved de lokale NAV-kontorene. Suksesskriteriet er at tiltaket fører til at flere unge som i utgangspunktet vurderes å stå langt fra arbeidslivet, blir formidlingsklare eller motivert for skole og utdanning.

1 Innledning

At mange unge mennesker havner i en situasjon utenfor utdanning og arbeid, utgjør en stor samfunnsutfordring. Det medfører store personlige kostnader for den det gjelder, arbeidslivet går glipp av arbeidskraft og trygdeutgiftene blir høye.

I mai 2014 var det i overkant av 62 000 innbyggere i alderen 16-29 år i kommunene i Sør-Trøndelag. 1 834 av disse (3 prosent) mottok på samme tid arbeidsavklaringspenger fra NAV, 1 014 mottok dagpenger (1,6 prosent), mens 705 mottok uføretrygd (1,1 prosent). I tillegg er det en del unge som mottar sosialhjelp og basert på tilgjengelige tall, anslår vi at 1-2 prosent av de unge innbyggerne i fylket mottar sosialhjelp. Totalt er det dermed 7-8 prosent av alle innbyggere i alderen 16-29 år som mottar en ytelse fra NAV. Dette er en betydelig andel, og mange blir av ulike årsaker langvarige trygdemottakere.

1.1 Problemstillinger

Prosjektet skal besvare følgende problemstillinger:

1. Hva er status for ungdommer i fylket med sammensatte behov?
2. Hvilke aktører jobber med ungdommene og hvilke tilbud gir de?
3. Hvilke barrierer og kritiske overganger finnes?
4. Hvordan jobber NAV-kontorene i Sør-Trøndelag med ungdom?
5. Hva skal til for å skape bedre og mer effektive tjenester for ungdom i fylket?

Problemstillingene er store og vanskelige, og flere går inn i en mer overordnet debatt om unge utenfor skole og arbeidsliv. Problemstillingene er i stor grad kvalitative, og det er behov for et omfattende datagrunnlag for å kunne besvare dem.

1.2 Datainnsamlinger og metode

Følgende datainnsamlinger er gjennomført:

- Intervju med alle NAV-kontorene i fylket (20 NAV-kontor, 40 intervju)
- Intervju med NAV Fylke (1 fokusgruppeintervju)
- Intervju med Oppfølgingstjenesten i fylket (1 fokusgruppeintervju)
- Intervju med 5 videregående skoler (5 fokusgruppeintervju med OT veiledere og andre)
- Brukerundersøkelse i fylket blant brukere av NAV under 30 år (N=589)

Alle intervjuene er gjennomført av forskere og intervjuene er tatt opp på digitale opptakere. Intervjuene er transkribert av studenter og fullkodet av forskere. Alle analysene og rapportskrivning er gjort av forskere. Det er brukt i overkant av 100 unike koder/tema i kodingen av intervjuene. Metoden sørger for at datagrunnlaget utnyttes godt, og at det ikke er tilfeldig hva som tas med innenfor et tema. Alt som er sagt i alle intervjuene om det samme temaet (kode), samles i et tekstdokument slik at vi får et mest mulig helhetlig bilde i analysene. For hvert sitat er spørsmålet automatisk koblet på i tillegg til informasjon om respondenten (anonymisert med kode ut i fra stilling og case-enhet), og hvilken del av intervjuet sitatet er hentet i fra.

Brukerundersøkelsen er gjennomført i samarbeid med alle NAV-kontorene i fylket. Alle under 30 år som av NAV er vurdert å ha behov for "spesielt tilpasset innsats" og "situasjonsbestemt innsats", ble invitert til å delta. De under 30 år som var sykmeldt uten arbeidsgiver, fikk også tilbud om å delta.

I utgangspunktet var det personer som kom til NAV-kontorene som skulle inviteres i utgangspunktet. Etter relativt lav svarinngang, sendte NAV-kontorene ut invitasjon til å delta i undersøkelsen på epost direkte til brukerne.

Det er vanskelig å si noe om representativitet av utvalget i forhold til populasjonen, men det er naturlig å tenke at personer med for eksempel lese- og skrivevansker er underrepresentert, mens de med fullført utdanning er overrepresentert. Alle som er invitert til å delta har sammensatte behov, jf innsatsbehov.

Datainnsamlingen pågikk i perioden april til juni 2014. Et elektronisk kartleggingsskjema ble lagt inn på publikums-PCene i mottaket. Spørsmålene ble utviklet i nært samarbeid med Jobbhuset i Trondheim, og innspill ble tatt i mot fra de fire NAV-kontorene som deltar i prosjektet, brukerrådet, forskergruppa med forskere fra flere ulike miljø ved NTNU og HiST, Styringsgruppa og fra NAV Sør-Trøndelag. Skjemaet ble også prøvd ut på brukere av Jobbhuset, og de gav tilbakemeldinger som førte til noen justeringer før undersøkelsen ble igangsatt.

QuestBack er benyttet og det er kun SINTEF som har tilgang til datagrunnlaget. Undersøkelsen er anonym, og det skulle ikke oppgis navn eller annen identifiserende informasjon. Vi har informasjon om hvilket NAV-kontor brukeren tilhører, men denne informasjonen er kun benyttet under datainnsamlingen for å følge med på svarinngangen fra de ulike NAV-kontorene. Det er NAV Sør-Trøndelag som har hatt kontakt med NAV-kontorene under datainnsamlingen.

1.3 Datagrunnlag

1.3.1 Intervjuer

Vi har intervjuet lederne ved alle NAV-kontorene i fylket og totalt har vi møtt 30 ledere (NAV-ledere og avdelingsledere/teamledere og nestledere). I tillegg har vi hatt fokusgruppeintervju med veiledere som arbeider med unge brukere (1-5 veileder fra hvert NAV-kontor), totalt omtrent 60 veiledere. Totalt har vi intervjuet omtrent 90 personer fra NAV-kontorene i fylket. De første intervjuene var de lengste, og vi har hatt fokusgruppeintervju som varte i nesten fire timer.

Noen erfaringer fra intervjuer i NAV

Det er stort sett samme forsker som har intervjuet alle NAV-kontorene i fylket. Dette gjør at vi har et visst grunnlag for å vurdere NAV-kontorene opp mot hverandre.

Å komme til et NAV-kontor og skulle intervju NAV-lederen og veiledere som arbeider med unge, har vært en spennende oppgave. Vi har blitt godt mottatt på alle kontorene, og det har stort sett vært en åpen og imøtekommende stemning. De vi har intervjuet har vist stor interesse for prosjektet.

Vi observerer relativ stor forskjell på kontorene i fylket. Det handler kanskje først og fremst om ulike perspektiver, idealer og igangsatte prosjekter. Noe handler om lederens personlighet, interesse, kunnskap og erfaring, mens annet handler om sammensetning av de ansatte på det enkelte kontor og de ulike rollene som er besatt. skulle forberede seg til intervjuene, men en del hadde funnet fremtall som de refererte til.

Noen NAV-ledere og veiledere som setter egen rolle inn i et større perspektiv, tenker samfunnsøkonomiske løsninger og ikke bare hva som er det beste for det enkelte NAV-kontor. De lederne som tenker helhetlig, får et mye større utviklingspotensial og har ofte mange prosjekter og planer. De som er mer opptatt av hvordan NAV-kontoret skal lykkes og opptatt av å avgrense NAV sin rolle, ser kanskje færre muligheter fordi de ikke bruker alt som er rundt NAV-kontoret når de utvikler sine visjoner og mål.

NAV er generelt en stram organisasjon og det er trolig behov for en sterk grad av konformitet. Det er kanskje likevel viktig å høre på dem som tenker på en litt annen måte for å identifisere mer effektive arbeidsformer. Premiering av nytenkning, faglige diskusjoner som følges opp med endringer i arbeidsmetoder og innovasjon – er kanskje noe som blir vanligere i NAV-kontorene fremover. En del av NAV-kontorene synes å ha kommet godt i gang med kvalitetsdiskusjoner, men flere sier at det er først nå de begynner å få til det systematiske kvalitetsarbeidet. De fleste kontorene ser ut til å ha utviklet systemer for å hindre at mange brukere blir gående uten oppfølging over lang tid. Alle kontorene formidler at de har lært mye av gjennomgangen av de konverterte AAP-sakene, og at de nå forsøker å arbeide på en annen måte med AAP-mottakerne.

Vi har intervjuet flest veiledere med sosialfaglig kompetanse. Dette skyldes at mange av de som følger opp unge brukere, kommer fra den gamle kommunale sosialtjenesten. Vi har kommet i mange diskusjoner om den sosialfaglige kompetansen i NAV og hvordan denne utnyttes, men dette har ikke vært en sentral del av dette prosjektet.

1.3.2 Brukerundersøkelsen

Formålet med brukerundersøkelsen er å få bedre kunnskap om brukere av NAV i alderen 16-29 år. Det er brukt mye tid på å utvikle et godt skjema med spørsmål som var tilpasset målgruppen. På en rekke spørsmål er det brukt åpne svarkategorier for å få mer kvalitativ informasjon fra de unge. Mange har svart på alle spørsmålene, og generelt er både åpne og lukkede spørsmål godt besvart. De åpne spørsmålene er av noen besvart veldig raskt og slurvete med mange stavefeil, noen skriver dialekt, mens andre uttrykker seg korrekt norsk skriftlig. En god del har opplagte skrivevansker, og sier det også selv. Vi har gått gjennom alle sitatene som er brukt, og rettet alle stave- og skrivefeil, selv om opprinnelig tekst ofte forteller en del om hva ungdommen sliter med, og leseren selv hadde fått sett omfanget av manglene i den skriftlige fremstillingsevnen. Vurderingen med å rette sitatene, er gjort fordi de unge som har svart ikke har deltatt i en norskprøve, men har fått mulighet til å si noe om egne utfordringer og muligheter i arbeidsliv og skole. Det hadde blitt feil om vi skulle inkludere skrivefeilene slik at dette overskygget de viktige innspillene de unge har kommet med i kartleggingen. Det er likevel viktig å få med at en betydelig andel av de unge NAV-brukerne som har svart på undersøkelsen, ikke har et nivå på norsk skriftlig som er i samsvar med alderen. Det er mange unntak, noen skriver lange svar med høy refleksjonsevne og perfekt norsk skriftlig. Disse sitatene er selvsagt ikke korrigert.

Vi har valgt å ikke oppgi kjønn og alder på respondentene i sitatene. Dette for å unngå at brukeren identifiseres av ansatte i NAV eller andre som kjenner situasjonen. Det blir derfor en litt mindre personlig fremstillingen av respondentenes utsagn, men anonymitetshensynet er viktigere.

1.4 Godkjennelse

Prosjektet er meldepliktig og er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD), som er vårt personvernombud. Søknaden ble mottatt av NSD 30. januar 2014 og all nødvendig informasjon om prosjektet forelå 24. februar. Prosjektet har prosjektnummer 37391 i NSD. Datainnsamlingen har foregått i perioden mars-juni 2014.

1.5 Rapportens innhold

Rapporten er en anvendt forskningsrapport, uten den tradisjonelle kunnskapsoppsummeringen i begynnelsen. Litteraturgjennomgang gjøres av NAV Sør-Trøndelag, HiST og NTNU i andre deler av prosjektet. Rapporten har ikke en stram struktur, men har små og store diskusjoner underveis. Det er lagt opp til at praksisfeltet og fagpersoner skal ha utbytte av rapporten. Målet er at de som leser rapporten, skal få et litt bedre kunnskapsgrunnlag i diskusjonene som skal til for å utvikle tjenestene til unge brukere videre.

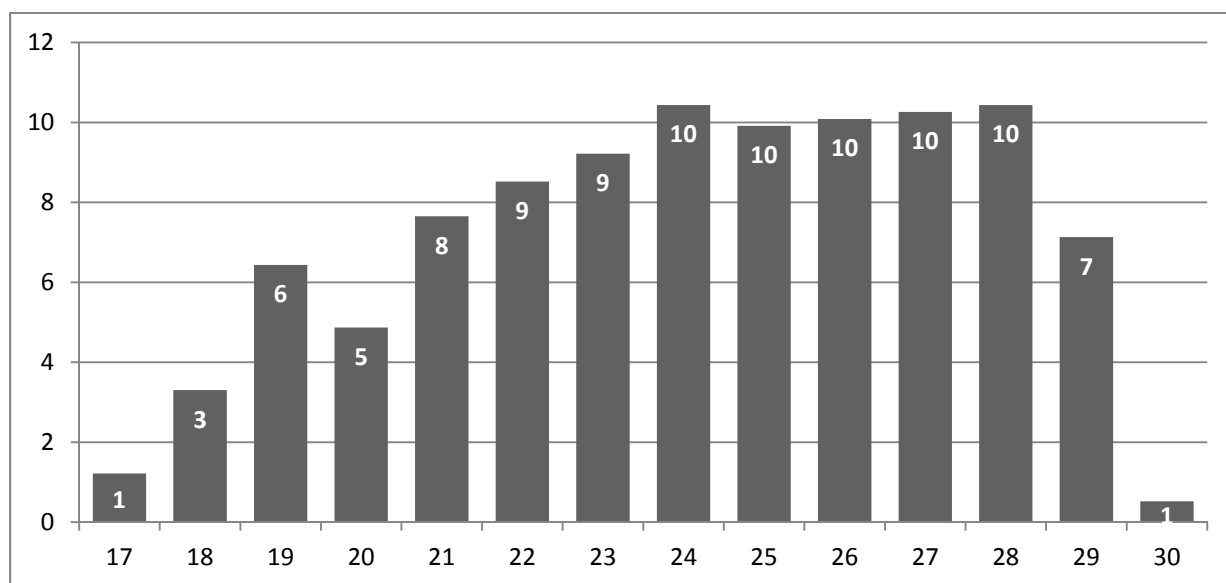
Neste kapittel viser resultatene fra kartleggingen blant brukerne. Det er et omfattende kapittel og alle spørsmålene som er brukt i kartleggingen er inkludert i fremstillingen. I kapittel 3 ser vi på prioriteringen av unge brukere i NAV, og i kapittel 4 går vi nærmere inn på erfaringene NAV har fra arbeidet med de unge. Kapittel 5 handler om arbeidsmarkedet generelt, der vi særlig er opptatt av hvor de unge får jobb. Kapittel 6 ser på skolens rolle og mandat, mens kapittel 7 ser nærmere på de arbeidsrettede tiltakene i NAV og om dette er gode virkemidler overfor unge brukere. Kapittel 8 gir en kort diskusjon på kritiske overganger og alternative løp til arbeid. Svarene på problemstillingene er oppsummert i sammendraget først i rapporten.

2 Unge brukeres erfaringer og behov

Som vist i første kapittel, er det gjennomført en elektronisk undersøkelse blant unge brukere av NAV-kontorene i fylket. I dette kapitlet viser vi resultatet av kartleggingen. 589 personer har svart på undersøkelsen og det er brukt både åpne og lukkede spørsmål.

2.1 Kjønn, alder og landbakgrunn

58 prosent av respondentene er kvinner. Aldersfordelingen er vist i figur 2.1. 48 prosent av utvalget er 25 år eller eldre.



Figur 2.1 Prosent av utvalget etter alder.

Vi har videre spurt om hvilket land de er født i, og 87 prosent svarer at er født i Norge (tabell 2.1). Tre prosent er født i et annet land i Europa, mens like mange er født i Afrika.

Tabell 2.1 I hvilket land er du født? Gruppert.

	Antall	Andel
Norge	508	87
Sverige	5	1
Annet land i Europa	18	3
Afrika	18	3
Amerika	10	2
Asia	14	2
Midtøsten	9	2
Antall personer	582	100
Land ikke oppgitt	7	

Vi har også spurt om hvor gammel de var da de kom til Norge, og svarene er samlet i aldersgrupper i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Hvor gammel var du da de kom til Norge? Gruppert.

	Antall	Andel
0-5 år	16	26
6-12 år	9	15
13-15 år	8	13
16-20 år	15	24
21-26 år	14	23
Totalt	62	100

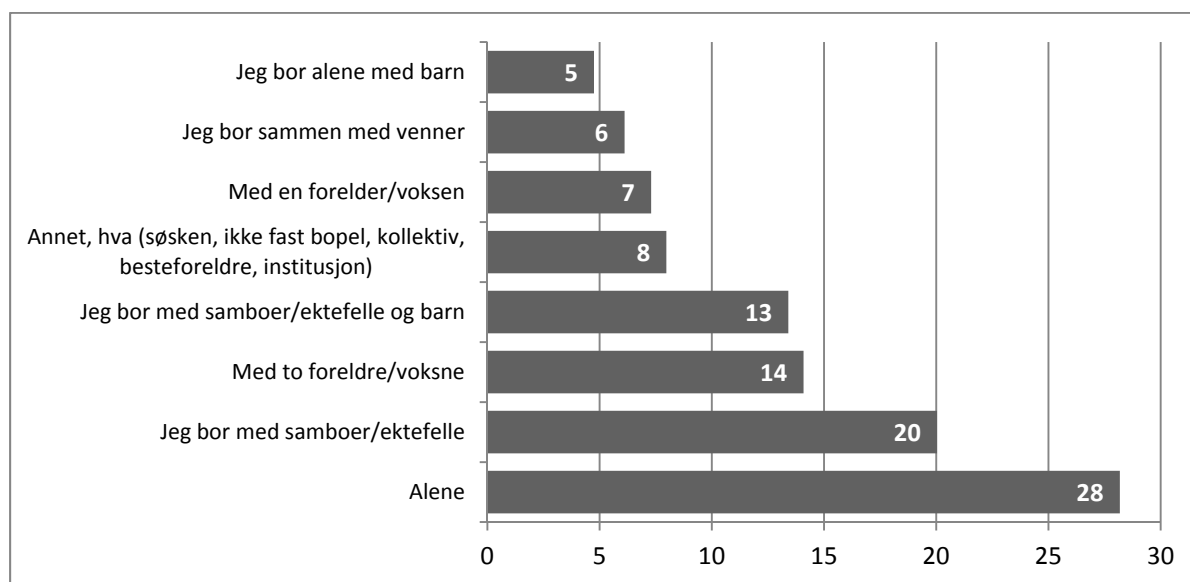
Omtrent hver fjerde innvandrere i utvalget, kom til Norge før skolealder. 47 prosent av utvalget kom til Norge etter grunnskolealder.

2.2 Boforhold, økonomi, helse, rusbruk og tidsbruk

2.2.1 Boforhold

Som vist i figur 2.2, bor 28 prosent av utvalget alene, mens 20 prosent bor sammen med samboer eller ektefelle. 14 prosent bor hjemme med mor og far og syv prosent med en av foreldrene. Seks prosent bor sammen med venner, og åtte prosent bor enten sammen med søsken, i kollektiv, institusjon, hos besteforeldre eller annet.

13 prosent bor sammen med samboer/ektefelle og barn, mens fem prosent bor alene med barn.

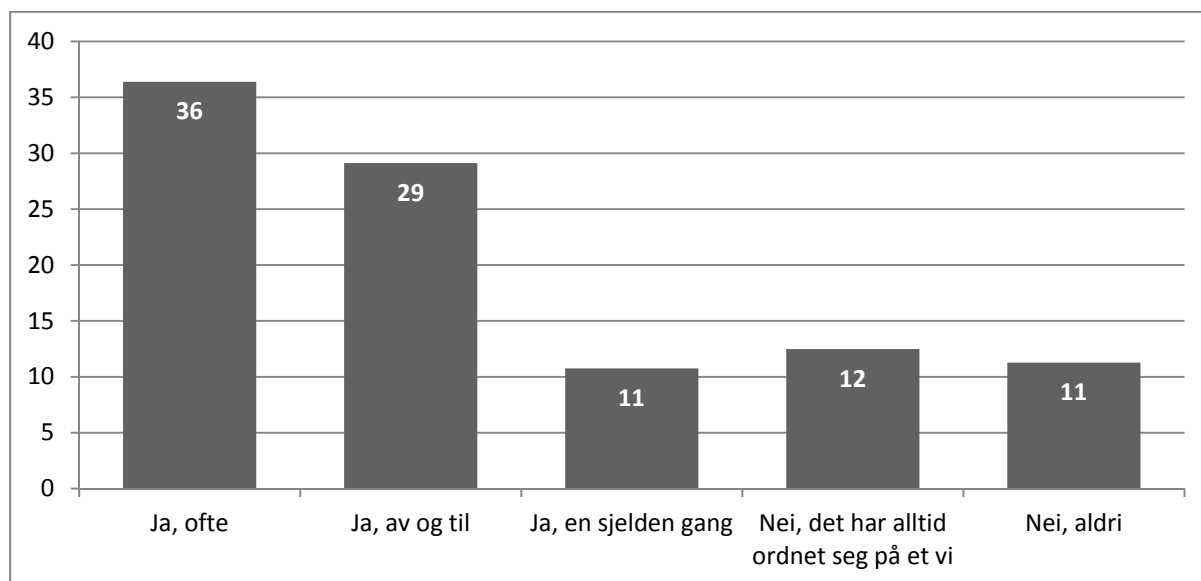


Figur 2.2 Hvem bor du sammen med?

Vi har også spurt om de er fornøyd med bosituasjonen sin. 64 prosent av utvalget svarer at de er fornøyd med bosituasjonen, mens 27 prosent ikke er fornøyd. Resten (9 prosent) svarer at de er usikker på om de er fornøyd med bosituasjonen.

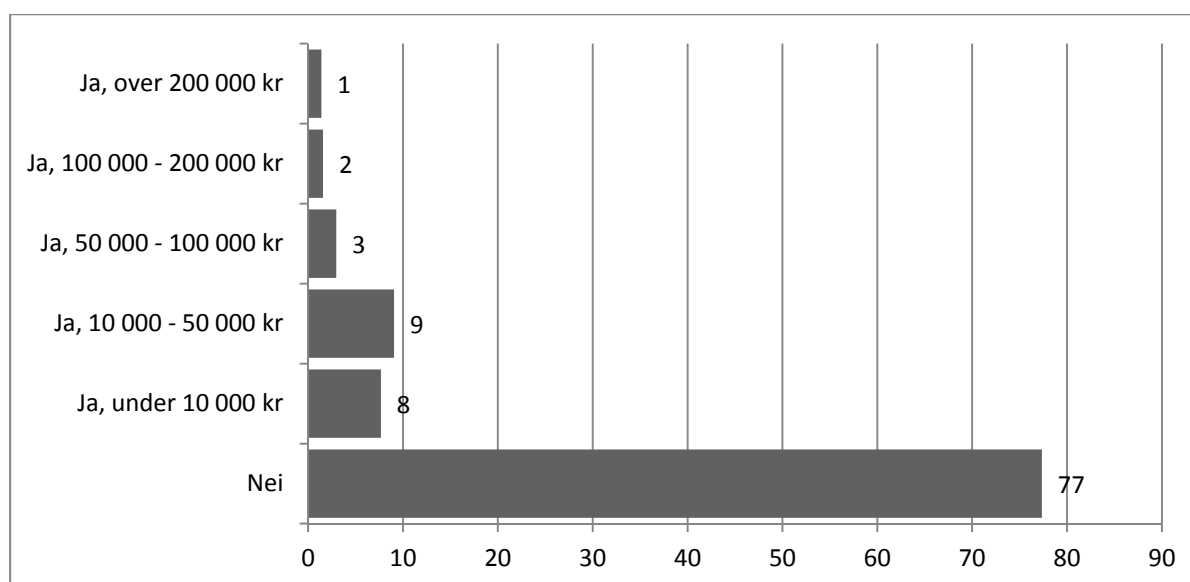
2.2.2 Økonomisk situasjon

Som vist i figur 2.3, svarer 36 prosent av utvalget at de ofte har problemer med å klare de løpende utgiftene, mens 29 prosent av og til har problemer. 11 prosent svarer at de aldri har hatt problemer med å klare de løpende utgiftene.



Figur 2.3 Har det i løpet av det siste året hendt at du har hatt vansker med å klare de løpende utgiftene?

Vi har også forsøkt å kartlegge kredittkortgjeld. Som vist i neste figur, er det 23 prosent av de unge NAV-brukerne som oppgir at de har kredittkortgjeld. Seks prosent har opparbeidet seg gjeld på over 50 000, mens én prosent har kredittkortgjeld på over 200 000 kroner.



Figur 2.4 Har du kredittkortgjeld?

Vi har også spurt om de har fått hjelp fra NAV til å få orden på økonomien sin, og 26 prosent av utvalget svarer "Ja". 33 prosent svarer at de ikke har fortalt om det til NAV, mens resten svarer "Nei, men jeg har vært åpen om det" (41 prosent).

Vi har spurt "Har du noen helseproblemer?". 60 prosent av utvalget svarer "Ja", 28 prosent svarer "Nei" og 12 prosent svarer "Usikker". Vi har også spurt: Hvis du har helseproblemer, hvilke?

Mange har kronisk somatiske plager av ulik art; ME, muskelsykdommer, migræne, ryggplager, betennelser, leddsmerter etc. Andre har rusproblemer, ulike allergier eller sliter med overvekt. I noen tilfeller er det somatiske lidelser som har medført psykiske problemer.

47 prosent bruker medisiner foreskrevet av lege (271 personer i utvalget). 94 prosent av disse har oppgitt hvilket legemiddel dette er. Ordskyen under gir et bilde av hva det dreier seg om:

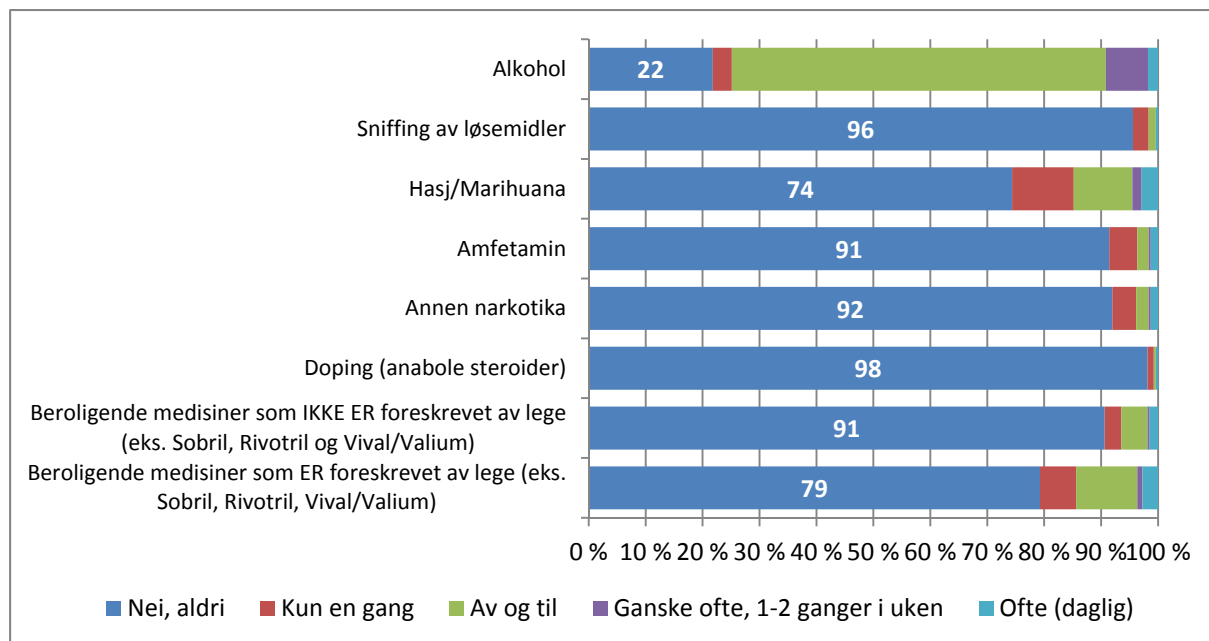


Figur 2.5 Bruker du medisiner som legen har skrevet ut på resept? Om ja, hvilke.

Zoloft, Cipramil og Cipralex inneholder for eksempel virkestoffet sertralin. Sertralin tilhører en gruppe legemidler som kalles selektive serotonin reopptakshemmere (SSRI) som brukes til å behandle depresjon og/eller angstlidelser. Remeron og Sarotex tilhører gruppen trisykliske antidepressiva, mens Lamictal brukes for å behandle både epilepsi og bipolar lidelse.

2.2.4 Rusmiddelbruk

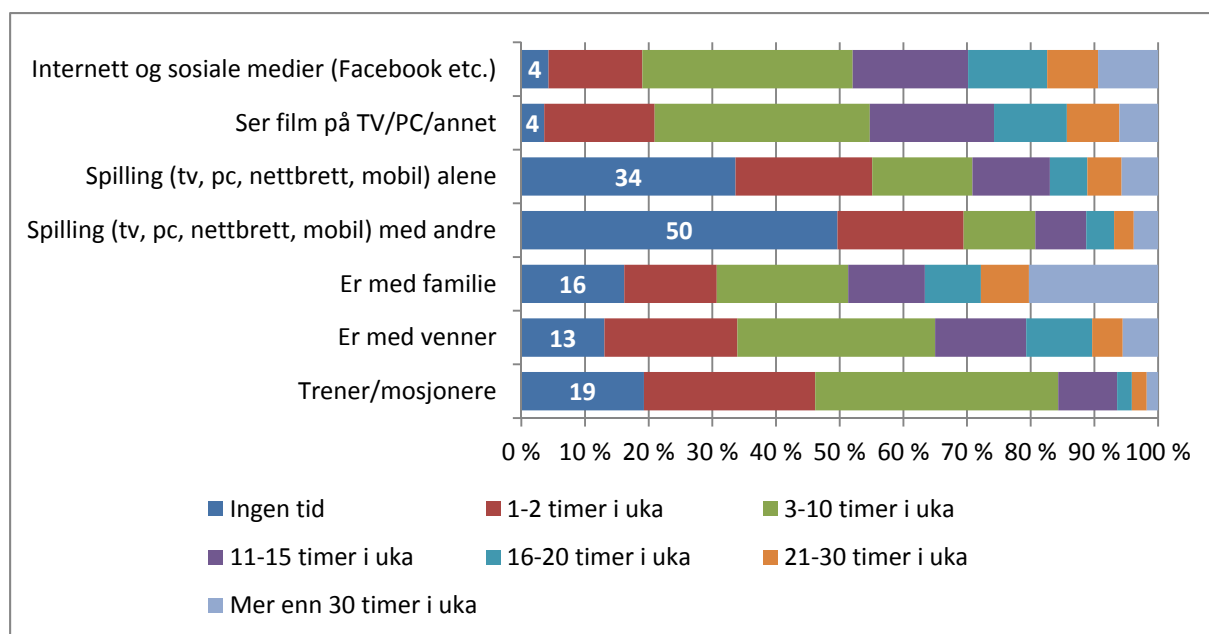
Vi har også kartlagt rusmiddelbruk, se figur under. Det mest brukte rusmiddelet er, som i resten av befolkningen, alkohol. Det er også 26 prosent av utvalget som har forsøkt, eller bruker, hasj og/eller marihuana og 21 prosent bruker, eller har forsøkt, beroligende medisiner foreskrevet av lege. Ni prosent har brukt beroligende medisiner som ikke er foreskrevet av lege.



Figur 2.6 Har du brukt eller bruker du noe av følgende rusmidler/medikamenter?

2.2.5 Tidsbruk

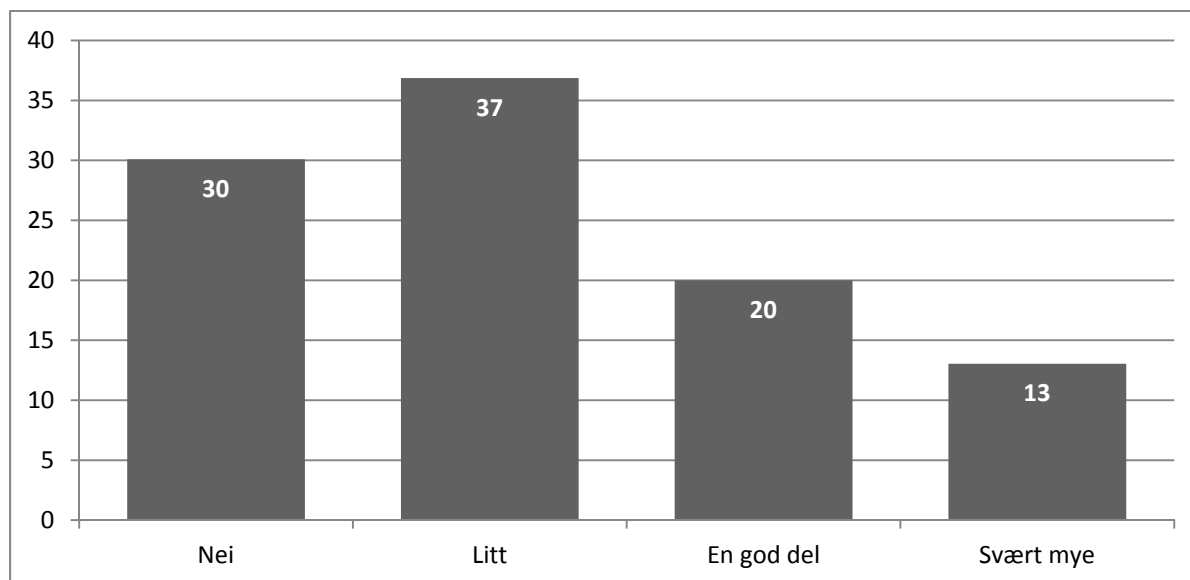
Halvparten av respondentene svarer at de ikke bruker tid på spilling med andre, mens 16 prosent ikke er sammen med familien. 13 prosent svarer at de ikke bruker tid sammen med venner. 19 prosent er ikke fysisk aktive gjennom trening og mosjonering.



Figur 2.7 Hvor mye tid bruker du i gjennomsnitt pr. uke på følgende aktiviteter

Som vist i figur 2.8, er det 70 prosent av de kartlagte personene som til en viss grad føler seg ensom (litt, en god del eller svært mye). 13 prosent har vært svært mye ensom i det siste, mens 20 prosent har vært en god del ensom i det siste. Det er altså svært mange av de unge brukerne av NAV som opplever ensomhet. Dette kan kanskje tolkes som at 70 prosent av utvalget har et svakt sosialt nettverk og mangler sosial støtte.

I følge Folkehelseinstituttet vil manglende sosial støtte svekke evnen til å mestre påkjenninger og vanskelige livssituasjoner, og dette kan gi seg utslag i svekket selvtillit, redusert selvbilde, opplevelse av maktesløshet og i siste instans depresjon, angst eller andre psykiske lidelser.¹



Figur 2.8 Har du følt deg ensom i det siste?

2.3 Årsaken til at de unge er i kontakt med NAV

Vi har spurt de unge om hvorfor de er i kontakt med NAV, og svarfordelingen er vist i tabell 2.3. 29 prosent svarer at de er i kontakt med NAV fordi de søker jobb. 23 prosent svarer at de er i kontakt med NAV fordi de er for syk til å være i skole/arbeid akkurat nå. Det har vært mulig å sette flere kryss, og den vanligste kombinasjonen for de som har satt flere kryss er "Jeg søker jobb" og "Jeg har ikke inntekt og trenger penger" (20 prosent av hele utvalget).

Tabell 2.3 Hvorfor er du i kontakt med NAV?

	Antall	Andel
Jeg har sluttet på skolen og gjør ingenting	93	11
Jeg søker jobb	252	29
Jeg er sykmeldt fra jobb	36	4
Jeg har ikke inntekt og trenger penger	166	19
Jeg er for syk til å være i skole/arbeid akkurat nå	204	23
Annet:	122	14
Totalt	873	100

¹ Se mer på www.fhi.no/artikler/?id=69765

De 122 som har svart "Annet", har skrevet årsaken. De fleste av svarene kan plasseres i en av de andre kategoriene, men respondenten kan ha hatt behov for å svare mer presist. Noen har deltidsjobb, men får ikke nok arbeid til å få høy nok inntekt til å klare seg. Andre har deltidsjobb fordi helsen tilsier at de ikke kan arbeide mer.

Noen svarer at de er i en overgangsfase og har akkurat fått seg ny jobb, noen er "mellom jobber", mens andre har mistet jobben sin.

Noen er aleneforeldre og er uten inntekt eller fullført utdanning. Noen var sagt opp fra jobben etter at de fikk barn, mens andre er på vei tilbake til skole etter avbrudd fordi de fikk barn.

Mange oppgir helseproblemer som årsak til at de er i kontakt med NAV, både psykiske problemer (angst og depresjon) og somatiske problemer. En del går til behandling og prøver å komme gradvis tilbake til jobb, eller de deltar på kurs og tiltak. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 2.5.

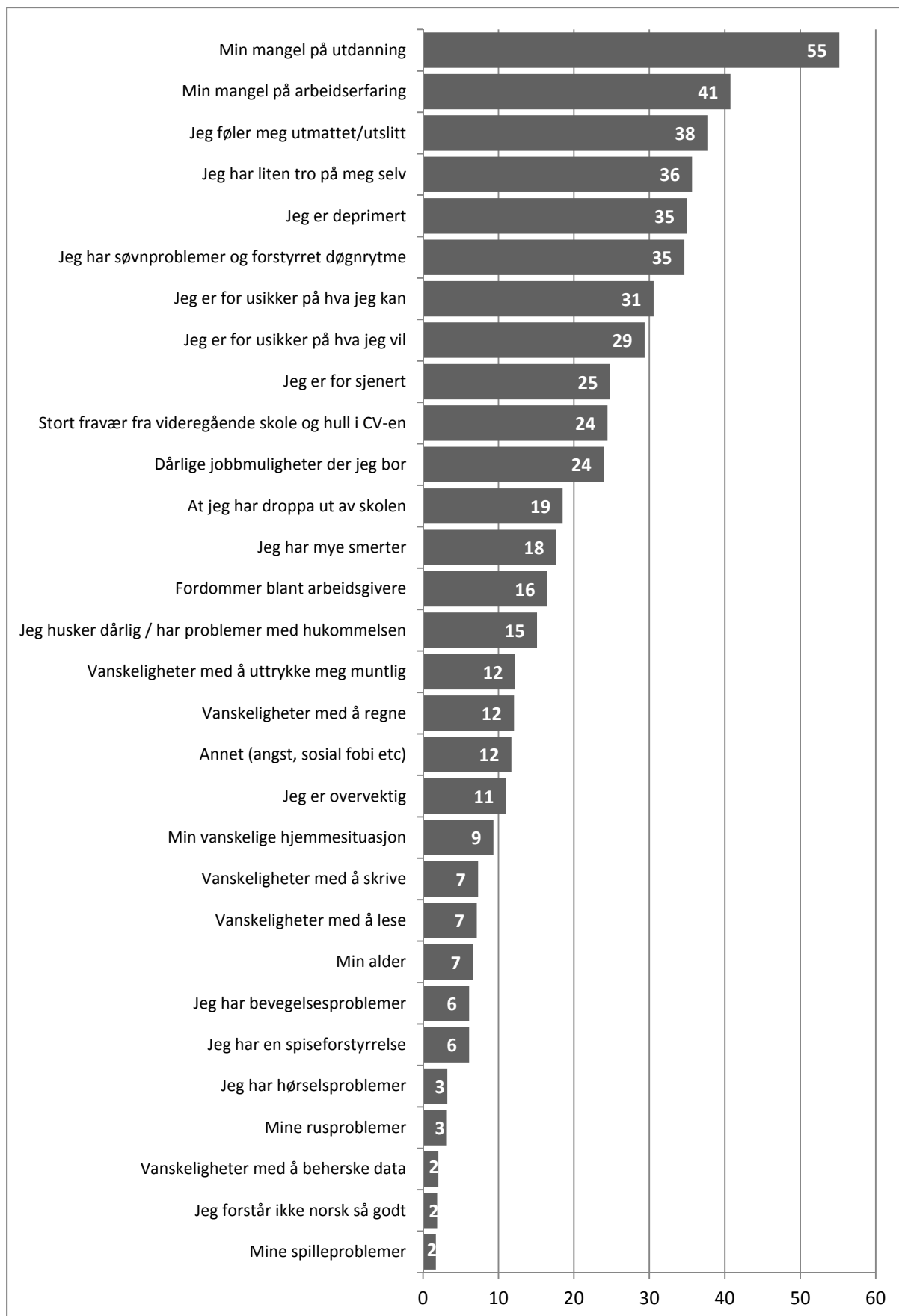
Vi har også bedt respondentene si hvilke forhold som påvirker at de ikke er i jobb eller utdanning, svarfordelingen er vist i figur 2.9 på neste side.

Over halvparten svarer at mangel på utdanning hindrer dem i å få jobb, mens 41 prosent opplever at manglende arbeidserfaring er et hinder for å få jobb. Kombinert med disse årsakene, har respondentene krysset av at de føler seg utmattet/utslitt, lite tro på seg selv, deprimert, søvnforstyrrelser og generell usikkerhet.

Nesten hver fjerde har høyt fravær fra videregående skole og hull i CV-en, mens for eksempel seks prosent svarer at de har en spiseforstyrrelse. Tre prosent har rusproblemer, mens to prosent svarer at norskkompetansen er til hinder for å være i jobb.

Figuren taler for seg selv, det er et bredt spekter av utfordringer den unge NAV brukeren med sammensatte problem står overfor. Den store usikkerheten og dårlige selvtilliten mange av ulike årsaker opplever (øvre del av figuren), er nærmest påfallende. Om vi tenker at det kanskje er de friskeste og mest ressurssterke som har svart, er det tydelig hva NAV-veilederne står overfor i oppfølgingen av unge brukere. Som vi skal komme tilbake til senere i rapporten, er virkemidlene som NAV har til rådighet kanskje dårlig tilpasset brukere med slike utfordringer. Bildet figuren gir, indikerer også hvilken kompetanse NAV-veilederne må besitte for å hjelpe unge med sammensatte behov.

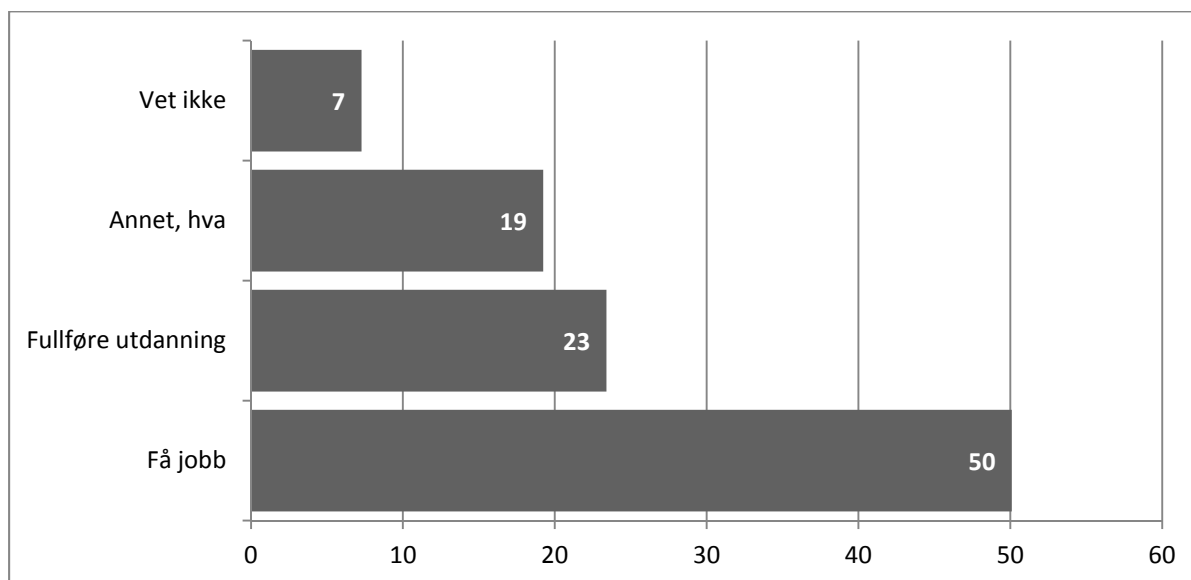
Det er få som bare har satt ett kryss, og mange har satt mange kryss. Det er altså sjelden det bare er en ting som er problemet og dette reflekterer at utvalget er brukere med sammensatte behov.



Figur 2.9 Sett kryss for det du mener er forhold som påvirker at du ikke er i jobb eller utdanning (flere kryss mulig).

2.4 De unges mål

Vi har spurt de unge om hva deres mål er. Dette er løst formulert, men de faste svaralternativene impliserer at det handler om årsaken til at de er i kontakt med NAV. Fordelingen er vist i figur 2.10. Halvparten er klar på at de ønsker å få jobb, mens 23 prosent har mål om å fullføre utdanningen. Syv prosent har ikke satt seg et klart mål, mens 19 prosent svarer at det hverken er jobb eller utdanning som er målet akkurat nå.



Figur 2.10 Hva er målet ditt? Andel av respondentene. N=577

De som har svart "Annet" har oppgitt hva dette er, og det er svar fra 110 respondenter. Vi har gått gjennom disse og finner igjen at det er mye som handler om helse. De fleste av de som ikke har mål om å få jobb eller mål om å komme i utdanning, svarer at de først og fremst ønsker å bli frisk og få bedre helse.

Bli frisk nok til å mestre hverdagen

Bli frisk så jeg kan fungere i hverdag, på skole eller i jobb

Bli bedre fysisk og psykisk først og fremst

Finne en ordning som gjør håndtering av helsesituasjon mulig

Ta utdanning og jobbe, ha et godt liv til tross helseplager

Noen få opplever å ha så store helseproblemer, at de oppgir uføretrygd som målet sitt:

Som situasjonen er nå, virker uføretrygd som eneste løsning pga helse. Men håper at jeg kommer meg tilbake til arbeidslivet på et senere tidspunkt.

Ufør pga alvorlig sykdom

Ufør, og kan jobbe de få % jeg klarer ut i fra helse.

En del sier også at de ønsker både å jobbe og ta utdanning, der noen ønsker å jobbe en periode først for deretter å ta utdanning, mens andre ønsker å gjøre ferdig utdanningen og så komme seg i jobb.

Noen har også en lenger plan eller en mer konkret plan:

Operasjon av skade, omskolering/utdanning og jobb.

Ta høyere utdanning eller få meg jobb hvis jeg ikke kommer inn på høyskole.

Ta IMO 50 kurs og få fast ansettelse på båt.

Få jobb mens jeg tar voksenopplæring og så gå høyskole.

Karriere i spillutvikling.

Få hjelp med noen kurs, kanskje førerkortet så jeg kan få større utvalg av jobber som ikke er selger.

Andre har et mer overordnet mål:

Hva som helst som gjør meg lykkelig igjen

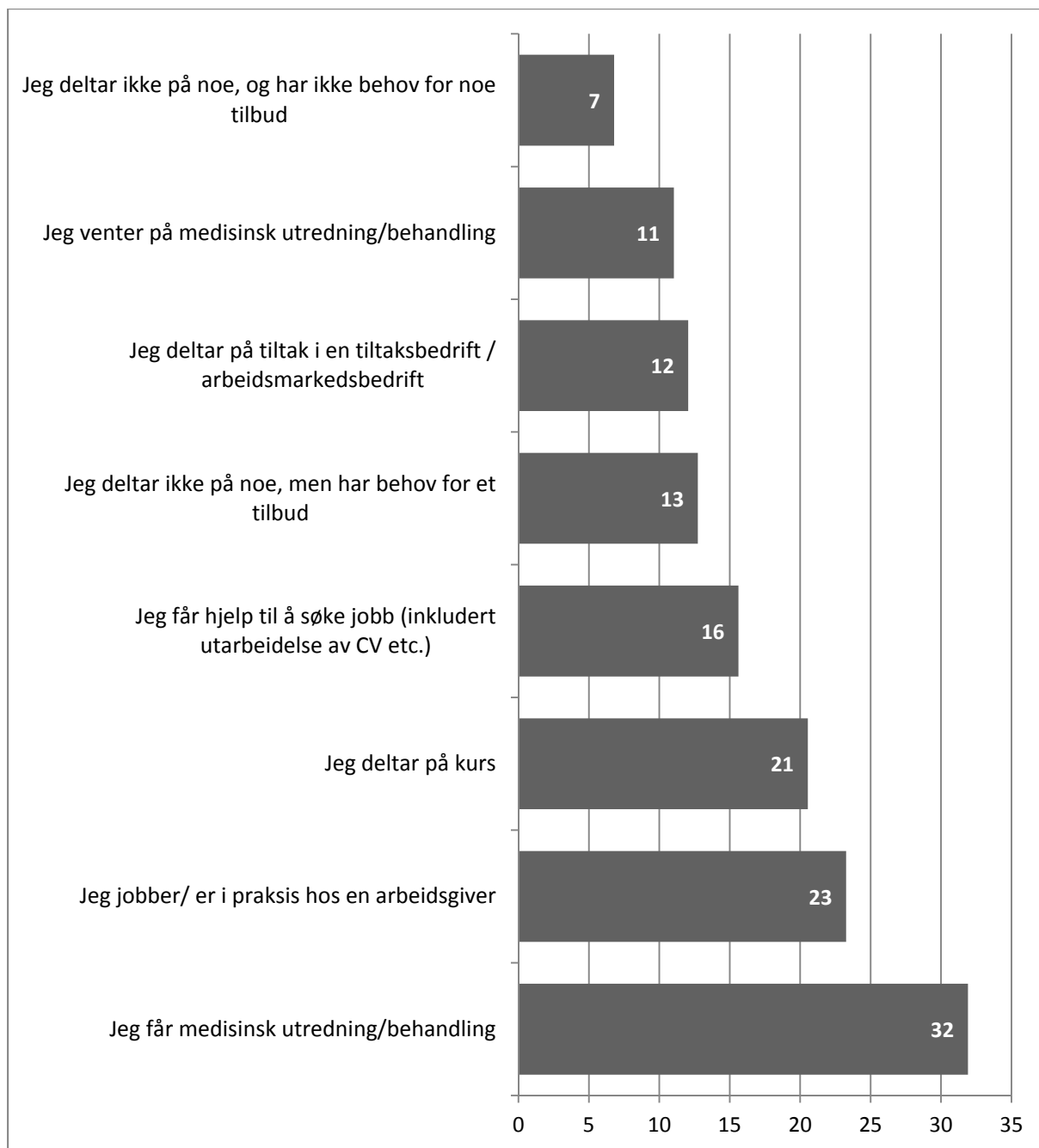
Komme i jobb som jeg trives i og føler meg verdsatt i

De unge har altså ulike mål, og en stor andel anser jobb som hovedmålet. En del har mål om å fullføre utdanningen først, eller å få bedre helse før de makter utdanning eller arbeid.

2.5 Aktivitet og ytelse

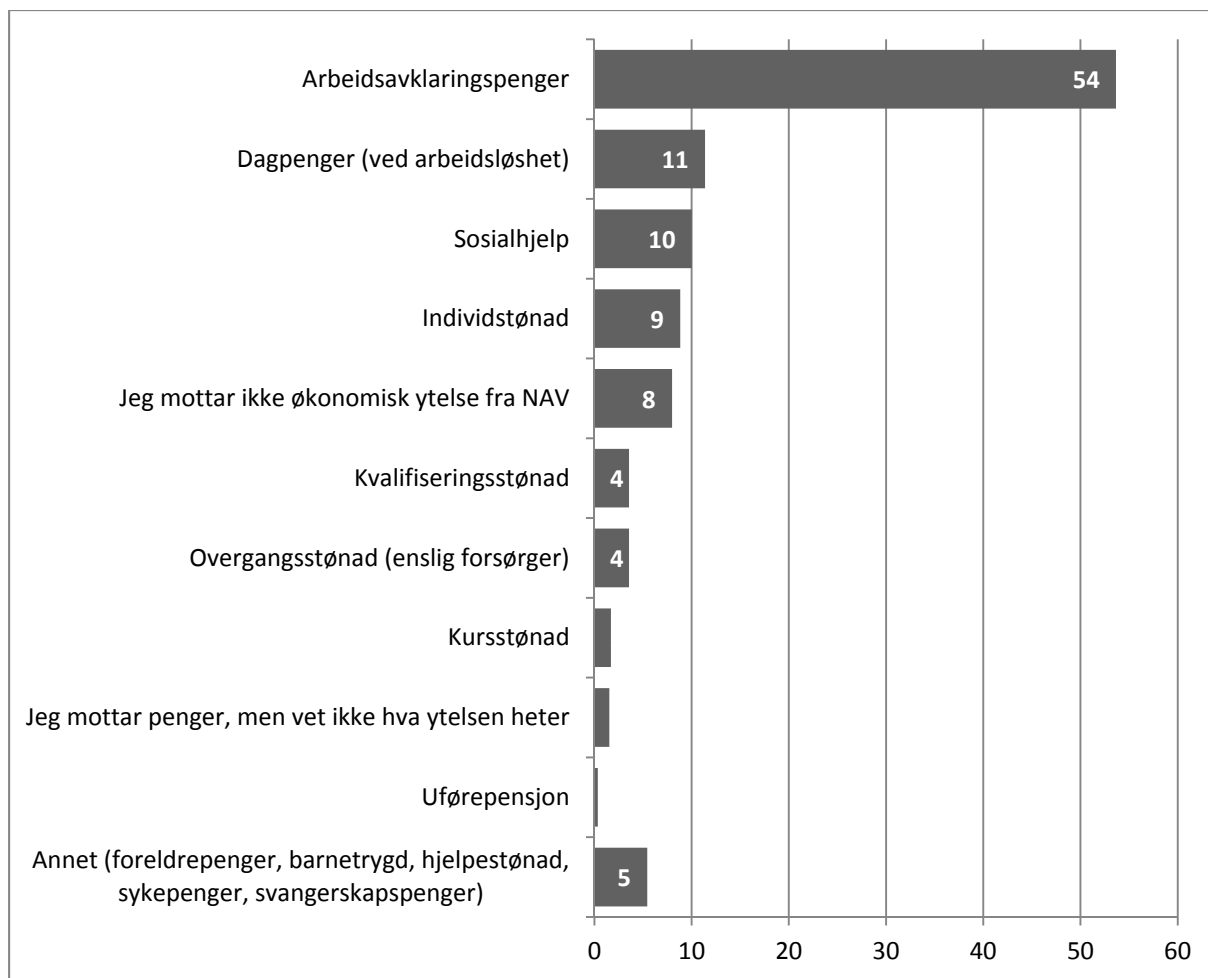
Vi har spurt utvalget om hvilken hjelp de får nå, og 32 prosent svarer at de får medisinsk utredning eller behandling (se figur 2.11). 23 prosent jobber eller er i praksis hos en arbeidsgiver, mens 21 prosent deltar på kurs. 16 prosent som får hjelp til å søke jobb, mens 12 prosent deltar på tiltak i en tiltaksbedrift. Syv prosent av utvalget deltar ikke på noe, og har heller ikke behov for et tilbud. 11 prosent av utvalget venter på medisinsk utredning eller behandling, mens 13 prosent ikke deltar på noe, men har behov for et annet tilbud.

Her kan de krysse av for flere tilbud, og den vanligste kombinasjonen som er oppgitt er at de får medisinsk utredning/behandling og at de venter på medisinsk utredning/behandling. Dette gjelder sannsynligvis de unge som er i gang med utredning/behandling, men venter på mer utredning eller behandling. Dette gjelder likevel bare fem prosent av utvalget, så det vanligste er å krysse av for ett alternativ. Det er også en del som svarer kombinasjonen deltar på kurs og får hjelp til å søke jobb. Kurset de deltar på har da sannsynligvis trening i jobbsøking som element i kurset.



Figur 2.11 Hva slags hjelp/tilbud får du nå?

I neste figur viser vi hvilken ytelse respondentene mottar fra NAV. Hele 54 prosent av utvalget mottar Arbeidsavklaringspenger, mens 11 prosent mottar dagpenger. Ti prosent mottar sosialhjelp og ni prosent har individstønning (tiltakspenger). Åtte prosent mottar ikke noen ytelse fra NAV på kartleggingstidspunktet.



Figur 2.12 Hvilken ytelse mottar du fra NAV?

2.6 Utdanning

I underkant av to prosent av utvalget har ikke fullført grunnskolen. Av de som har fullført grunnskolen, har 34 prosent fullført og bestått videregående med studiekompetanse, mens 30 prosent har fullført og bestått med yrkeskompetanse.

Å fullføre videregående utdanning er dermed ikke noen garanti for ikke å ha behov for bistand fra NAV. I diskusjonene rundt unge utenfor, er det særlig frafall fra videregående skole som trekkes frem og nødvendigheten av å fullføre poengteres stadig. Årsaken er kanskje at dette er konkret, mens alle mestringsproblemene de unge opplever, kanskje på tross av at de har klart å fullføre videregående utdanning, er vanskeligere å diskutere og får dermed mindre oppmerksomhet.

Totalt har 12 prosent av de som fullførte grunnskolen, fullført videregående skole uten å bestå, mens 22 prosent av de som fullførte grunnskolen har sluttet på skolen uten å fullføre. To prosent av de som fullførte grunnskolen i utvalget, har ikke startet på videregående skole.

Tabell 2.4 Status videregående opplæring, gitt at de har fullført grunnskolen.

	Antall	Andel
Fullført og bestått (studiekompetanse)	186	34
Fullført og bestått (yrkeskompetanse)	166	30
Fullført uten bestått	68	12
Sluttet på skolen	124	22
Ikke startet	10	2
Totalt	554	100
Ikke oppgitt	26	

Det er også en del av utvalget som har gått på universitet og høyskole. Fordelingen på ulike kategorier er vist i tabell 2.5. Her betinger vi på at de har fullført og bestått videregående skole.

Av de som har fullført og bestått videregående (64 prosent av alle har studiekompetanse eller yrkeskompetanse), er det 35 prosent som har gått videre til universitet og høyskole. Av disse er det 63 prosent som har tatt noen fag, mens 32 prosent har fullført en bachelorgrad og seks prosent en mastergrad, se tabell 2.5. Dette kan være en overrepresentasjon fordi personer med utdanning kan ha større sannsynlighet for å svare på spørreundersøkelser.

Tabell 2.5 Status universitet/høyskole, gitt at de har fullført videregående opplæring

	Antall	Andel
Fullført bachelorgrad	39	32
Fullført mastergrad	7	6
Tatt noen fag	77	63
Total	123	100
Andel av alle som har fullført videregående	35	

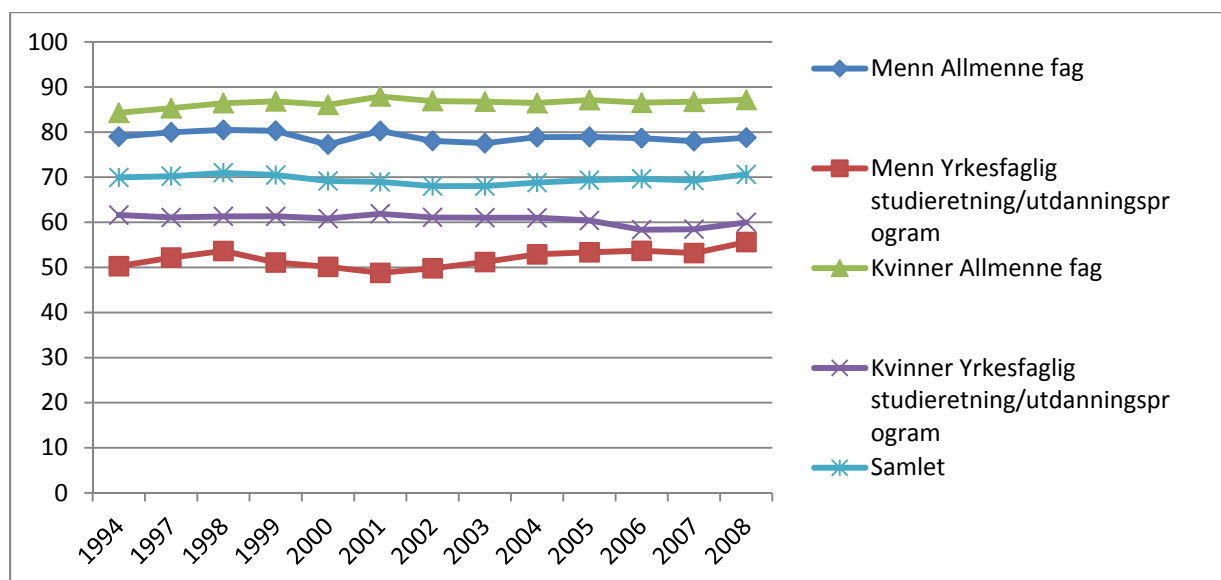
Det er altså heller ikke slik at en universitets- eller høyskoleutdannelse garanterer at man ikke trenger hjelp fra NAV. Dette er kanskje en litt glemt gruppe blant de unge brukerne av NAV, fordi frafallselevne får så stor oppmerksomhet. Det bør forskes mer på hva som kan gjøres for å forebygge frafall også i universitet- og høyskoleutdanningen. Lav gjennomstrømming i høyere utdanning i Norge blir ofte forklart med at arbeidsmarkedet er så godt at studenter avslutter for å jobbe. Det er grunn til å vurdere oppfølgingen og veiledningen studentene får underveis i studiet, og kanskje særlig for studentene med helseproblemer eller svake sosiale nettverk.

2.7 Frafall fra videregående opplæring

Vi har i dette prosjektet vært opptatt av å finne ut mer om årsakene til at mange unge ikke fullfører videregående utdanning, og om noe kunne vært gjort noe for å unngå at de sluttet. Disse respondentene har derfor fått en del spørsmål som ikke er gitt til dem som fullførte videregående skole.

Utvalget er selektert fordi dette er brukere av NAV. Mange som ikke fullfører videregående, finner en jobb på egen hånd og kommer ikke til NAV.

Først ser vi på de nasjonale tallene fra offentlig statistikk². Der ser vi at andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av fem år samlet sett, ligger stabil på rundt 70 prosent fra 1994-kullet til i dag.

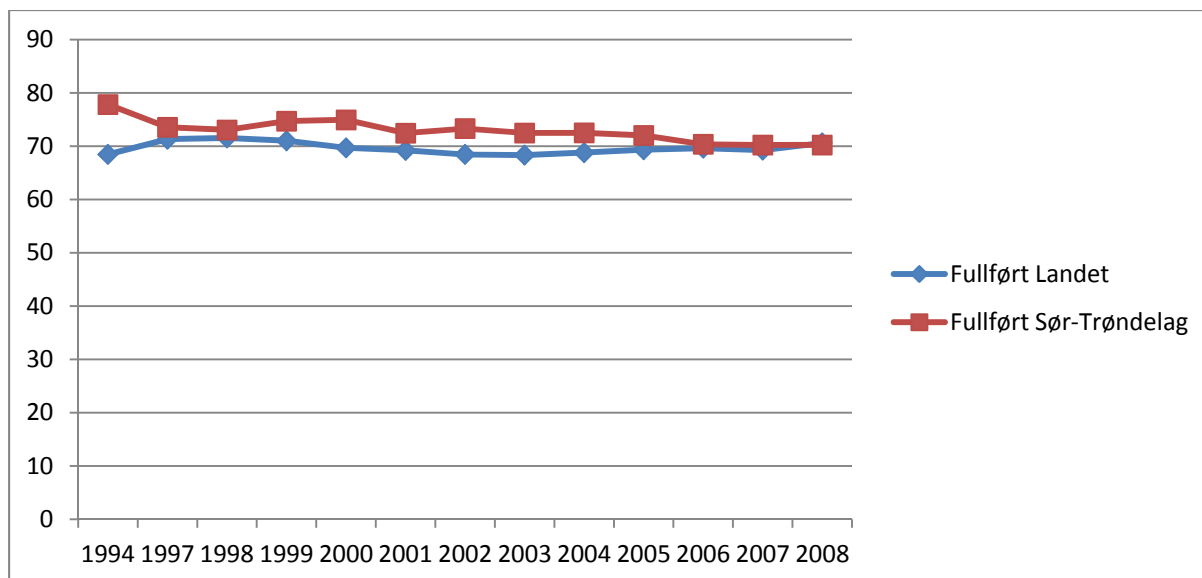


Figur 2.13 Andel som har fullført videregående opplæring i løpet av fem år. Hele landet, kjønn og studieretning Kilde: SSB.

Kvinner som velger allmenne fag har størst fullføringsgrad, mens menn innen yrkesfaglig studieretning har lavest fullføringsgrad, men økende.

De samme tallene finnes fylkesvis. Dersom vi ser på samlet fullføringsrate, ser vi at tendensen er at denne faller i Sør-Trøndelag sammenliknet med resten av landet. Totalt i perioden har andel med fullført videregående skole innen fem år, blitt redusert fra 79 prosent for 1994-kullet til 70 prosent for 2008-kullet i fylket.

² <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgogjen/aar/2014-06-19>



Figur 2.14 Andel som har fullført videregående opplæring i løpet av fem år. Hele landet og Sør-Trøndelag. Kilde: SSB.

Når vi går bak tallene, finner vi at det særlig er nedgang i fullføringsgraden blant menn i allmenne fag, med nedgang på 12 prosentpoeng fra 1994-kullet til 2008-kullet. Det er også nedgang i fullføringsgraden i yrkesfaglig studieretning, både for kvinner og menn i fylket (nedgang på 8 prosentpoeng for begge). Kun kvinner i allmenne fag opprettholder omtrent fullføringsgraden (nedgang på tre prosentpoeng).

Det er dermed grunn til å sette inn tiltak i fylket for å øke fullføringsgraden, selv om fylket nå ligger på landsgjennomsnittet i fullføringsgrad.

I det følgende undersøker vi om brukerne kan gi oss informasjon som kan brukes i arbeidet med å forebygge frafall fra videregående skole i fylket.

2.7.1 Hvorfor sluttet de på skolen?

Vi startet med å spørre hvorfor de sluttet på skolen, og gav en rekke svaralternativer. Flere kryss var mulig og resultatet er vist i figur 2.15

Nesten halvparten av de som avsluttet skolen uten å fullføre (og som er brukere av NAV og vurdert å ha sammensatte behov), oppgir som årsak at de var skolelei (48 prosent). Av de som sluttet, er det også 41 prosent som sier de sluttet fordi de var for syke til å fullføre videregående skole. Dette er en høy andel, og vi kommer tilbake til disse senere i kapittelet. 38 prosent av de som sluttet, svarer at årsaken var at de ikke fikk god nok tilrettelegging i forhold til sine behov, mens 27 prosent svarer at årsaken var at de sleit med fagene. Hver femte respondent oppgir at årsaken var forhold på hjemmebane, mens 17 prosent oppgir mobbing som årsak.

Når de har satt flere kryss er det naturlig nok mange av de som svarer at de ble mobbet, som også svarer at de ikke kom så godt overens med de andre elevene på skolen. Disse elevene svarer også hyppig at de ikke kom godt overens med lærerne på skolen.



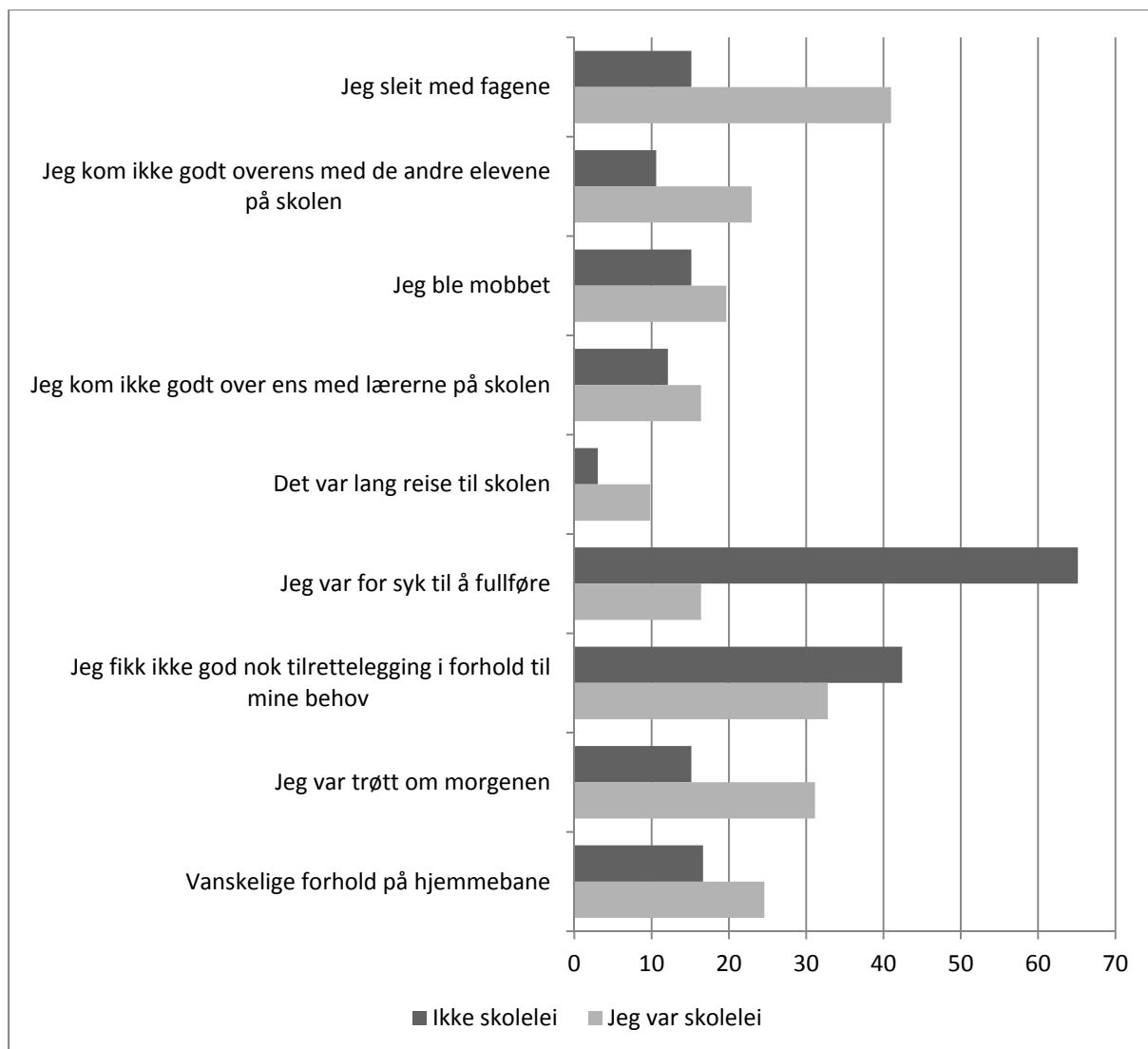
Figur 2.15 Hvorfor sluttet du på skolen? Andel av elevene som sluttet videregående skole, etter årsak.

Det kan også være interessant å se hva annet de som svarer at de er skolelei har krysset av for, se figur 2.16.

De som svarer at de avsluttet videregående skole uten å fullføre fordi de var skolelei, hadde i tillegg oftere vanskelige forhold på hjemmebane, var trøtt om morgenen, kom ikke så godt overens med de andre elevene og sleit mer med fagene enn de som ikke opplevde å være skolelei. Dette er sammenhenger som ikke er vanskelig å forstå. Eleven manglet motivasjon og var kanskje ikke spesielt godt integrert på skolen.

Dette viser at det sjelden bare er ett forhold som ligger bak et frafall fra videregående. Det er ofte en kombinasjon av faktorer som gjør at eleven velger å avslutte videregående opplæring uten å fullføre.

Helseproblemer og det å være skolelei, ser ikke ut til å være en vanlig kombinasjon i utvalget. Om en er skolelei, er det ofte både miljø og faglige forhold som gjør at man sliter. Om det er sykdom og helse som ligger bak, er dette i større grad korrelert med manglende tilrettelegging.



Figur 2.16 Andel kryssset av for årsak, etter om de var skolelei eller ikke

Av de som har kryssset av for "Annet" (16 prosent av alle med frafall), kommer følgende forhold frem:

- Helseproblemer som ikke ble oppdaget tidlig nok, bivirkninger av medisin
- Læreproblemer
- Økonomiske problemer, fikk ikke stipend
- Høyt fravær
- Dårlig motivasjon, manglende faglig interesse
- Rusproblemer

2.7.2 Hva kunne vært gjort for å unngå frafall?

Vi har spurt de som avsluttet uten å fullføre hva som kunne vært gjort for at de skulle unngått frafall. Som vist i tabell 2.6, mener 41 prosent av de som har frafall at noe kunne vært gjort annerledes, mens 13 prosent svarer nei. Nesten halvparten av de som har avsluttet videregående opplæring uten å fullføre, svarer at de er usikker på om noe kunne vært gjort.

Tabell 2.6 Var det noe som kunne vært gjort annerledes for at du skulle ha fortsatt på skolen?

	Antall	Prosent
Ja	52	41
Nei	16	13
Usikker	60	47
Total	128	100

Vi har bedt de 52 personene som har svart ja, om å si noe om *hva* som kunne vært gjort. Når vi går gjennom svarene, finner vi et bredt spekter av tiltak som kunne vært gjort.

En del har hatt problemer på hjemmebane, men de har ikke nødvendigvis fortalt noen om problemene:

Bedre forståelse for det jeg slet med på hjemmebane og hvorfor jeg ikke alltid klarte å gjøre leksene mine. At min dårlige konsentrasjon ikke skyldtes dårlig interesse, men senskader av traumer. Bedre tilrettelagt med hjelp til å komme meg gjennom fagene, oppfølging sånn at jeg ikke alltid ble hengende etter og overveldet av alt for mye å gjøre.

Hadde det ikke lett på hjemmebane heller, men jeg snakket ikke med noen om det.

Jeg bodde hjemme med svært dårlig økonomi der det til tider ikke var noe å spise. Var slapp og syntes det var vanskelig å komme meg opp om morgenen. Stipendet jeg fikk rakk ikke over alle mine utgifter. Hadde jeg fått tilbud om å flytte ut og få en annen form for livsoppholdsstøtte, er jeg sikker på at jeg ville fullført skolegangen min.

Mange svarer at frafall kunne vært unngått om de hadde fått hjelp med helseproblemene sine tidligere:

Bedre og raskere medisinsk utredning.

Bedre tilrettelegging, fått hjelp til mine psykiske problemer tidligere, bedre økonomiske vilkår for å fullføre

Jeg kunne sluppet å bli utvist pga mine psykiske problemer

Kortere skoledager og/eller mindre klassestørrelse ville være mer håndterbart, og ikke så utmattende for en med depresjoner og andre problemer.

Vært flinkere på å be om hjelp, men også fått fagene tilrettelagt for folk som sliter psykisk.

Vært mer åpen for å ta utdanning hjemme dersom man er sterk i et fag. Med kyssesyke og lærernes dårlige oppfølging, ble det slutt og ingen hjelp til med noe.

Andre hadde atferdsproblemer som gjorde skolehverdagen vanskelig:

Tidligere utredning for ADHD ville vært avgjørende. Men om ikke annet, tilrettelegging for konsentrasjonsvansker og motorisk uro, mindre klasse. Muligens også litt færre skoletimer, evt begynt en time senere. 08.15-16.00 var alt for lang tid å sitte stille. Av mange lærere var det kun et par av dem jeg kom godt overens med, som ikke fløy i taket pga mine vansker og

mangel på impulskontroll, men viste forståelse og fikk ting til å fungere godt i timene. Har alltid vært sterk fagmessig i de fleste fag, så det var ikke der problemet lå.

Mange kunne trengt at lærerne så dem bedre og gav dem tilrettelegging:

Blitt sett mer av lærere. Slitt med depresjon siden 10. klasse.

Fått tilrettelagt etter depresjonsperioder.

Noen har personlige årsaker som er vanskelig å forstå uten mer informasjon, men det er tydeligvis noe som betyr mye for enkeltpersonen som har opplevd det:

En av grunnene til at fraværet mitt steg var at jeg ikke ønsket å delta i gym (jeg trives rett og slett ikke med å være i slik fysisk aktivitet med andre, og det har ingenting med kroppspress å gjøre). Det ble aldri stilt spørsmål om gymfraværet spesifikt. Jeg synes ikke videregående skoler skal ha ansvar for fysisk aktivitet (oppfordring er ok).

Noen er opptatt av at lærere og rådgivere kunne gjort mer:

Lærere burde lyttet når det ble varslet om håpløs lærer i et enkelt fag.

Isteden for å anbefale meg å slutte, kunne de motivert meg til å fortsette på skolen.

Jeg kunne vært sterk nok til å melde fra når veileder/rådgiver oppførte seg truende og sa ting som var bak mål. (feks. "du skal ikke gå på denne skolen, jeg vil ikke ha deg her.")

Jeg prøvde å få byttet klasse, men fikk ikke. Min kontaktlærer likte meg ikke, og var svært lite forståelsesfull.

Kunne vært lagt opp til utplassering og mer praksis.

Mer tilrettelegging og tro på at jeg kunne fullføre fra lærer/rådgivers side.

Mange av de som har blitt mobbet, synes at skolen skulle gjort mer for at han eller hun skulle slippe å bli mobbet:

Mere tilrettelegging, veiledning under enkelte fag og bedre kompetanse fra lærer som så at mobbing fremdeles var tilstede selv på vgs.

Rådgiver skulle ikke vært med på mobbingen.

Skolen skulle ha tatt affære og ryddet opp i mobbingen, men jeg ble ikke trodd.

Lærere kunne slått hardere ned på mobbing på skolen, og i mitt tilfelle tatt det mer seriøst med at jeg slet med lesing og skriving- noe som hindrer meg litt i dag

Lærerne kunne ha tatt mer hensyn og fulgt med når noe var galt. Ikke overse at en 'liten negativ kommentar' betyr lite, noe det så absolutt ikke gjør hvis det skjer dag etter dag.

Noen har behov for en annen vekt på ulike fag for å ha kunnet fullført:

Mindre matte.

Mer praksis, mindre teori

Mange etterlyser større fleksibilitet:

Tilrettelegging av undervisningen slik at jeg kunne stått med en utdanning selv om jeg manglet mindre viktige fag. Se folk.

Tilrettelegging i fht muskelsykdommen. Forståelse for at arbeidet må gjøres når helsen tillater det.

Jeg hadde behov for undervisning, men greide ikke å opparbeide meg karaktergrunnlag pga. høyt fravær. Det var en periode hvor jeg kunne greid å følge noe undervisning og tatt eksamen som privatist, men fordi det ikke er noen mulighet for å motta undervisning og samtidig unntas regelen for standpunktkarakter, gikk ikke det. Med en kronisk sykdom er det veldig stor forskjell på å ta en eksamen i et fag og å ta prøver, gjøre innleveringer og kanskje eksamen i tillegg som man må for å få standpunktkarakter. Om man kunne få elevrettigheter i slike tilfeller, uten krav til annen karakter enn eksamen, hadde det hjulpet mye. Det blir altså enten å takle en stor arbeidsmengde eller å gi opp dersom man ikke greier å lære seg alt på egen hånd (og det er gjerne ekstra utfordrende om man er syk), og ta fag som privatist. En annen ting er jo at vgs da absolutt ikke blir gratis. Jeg føler ikke man har samme rettighet til en videregående utdanning om man ikke greier standardløpet. Og fem år hvor man har rett til plass er lite hvis man har 50% belastning eller mindre. Det er mye fravær i videregående, men det går jo fint dersom man greier å samle grunnlaget som trengs. Det gjorde ikke jeg, og derfor falt jeg av.

2.7.3 Hva gjorde skolen for at du ikke skulle slutte?

Totalt har 41 respondenter gitt en kommentar til dette spørsmålet. 28 av disse (eller 68 prosent) har svart "ingenting".

Noen ba ikke om hjelp, og innser at det kanskje ikke var riktig strategi:

Jeg ba ikke om hjelp, dessverre, og fikk derfor ingen. (Sluttet etter to fullførte år, ikke i løpet av et skoleår).

Noen svarer også at skolen gjorde veldig lite:

Kan egentlig ikke komme på skolen gjorde noe for å unngå det.

Veldig lite. Tror mest de kjeftet litt på meg eller viste mistillit til det jeg sa (pga manglende blikk-kontakt og fravær, virket jeg sikkert mindre tillitsvekkende enn elevene som mobbet meg) og virket ikke som om jeg var spesielt viktig. Har gått på mange forskjellige skoler. Noen av dem var litt bedre enn andre. [navn på skole] var helt forferdelige. Kontaktlæreren min mente at elevene hennes var for voksne til å drive med mobbing... fikk egentlig ikke til å kommunisere til slutt.

Noen skoler har gjort en del for å forebygge frafall for elevene som nå er ung bruker av NAV:

Samtaler og tilrettelegging, redusert arbeidsmengde.

Jeg fikk forlenget frist på prøver og innleveringer. Ellers var det forskjellig praksis fra lærer til lærer hva de anså som nok grunnlag. Mange var veldig sjenerøse og strakk seg langt for at jeg

skulle klare meg, men det var ingen standard praksis å forholde seg til. Det virket også som en del lærere syntes det var vanskelig å vurdere, kanskje derfor. Da jeg først ble syk, kalte administrasjonen inn til møter. Jeg fikk time til rådgiver og kontaktlærer fulgte opp. Det var mens det var uavklart hva som feilet meg. Når vi begynte å få svar på det, ble det tydelig at det var ikke mye de kunne gjøre utover å gi forlenget frist på ting. Rettigheter og alt sånt måtte jeg finne ut av selv. Det var utrolig lite som tydet på at det fantes en praksis for slike tilfeller. Jeg har jobbet veldig hardt for å gjennomføre vgs, og har møtt utrolig mye velvilje blant alle på skolen min, altså lærere og administrasjon. De har stilt opp! Men det var aldri noen måte å gjøre det på som ikke var tenkt ut for en frisk elev eller noen som var midlertidig syk, rett og slett.

I det siste sitatet ligger mye refleksjon fra en som har blitt kronisk syk i løpet av videregående opplæring. Flere av de mange hundre sitatene i dette datagrunnlaget, støtter det denne respondenten sier – videregående skoler har få virkemidler når noen blir syke i løpet av utdanningen. Her ligger sannsynligvis et stort potensial for å redusere frafallsratene fra videregående skoler, men den offentlige debatten, og i stor grad forskningen på frafall, har i liten grad inkludert helseperspektivet.

2.7.4 Kontakt med Oppfølgingstjenesten (OT)

Av de som har avsluttet videregående opplæring uten å fullføre, svarer hver tredje at de har hatt kontakt med Oppfølgingstjenesten, mens 41 prosent svarer at de ikke har hatt kontakt med OT, og 26 prosent er usikker på om de har hatt kontakt med OT.

Vi har videre spurt de som har hatt kontakt med OT, om hva OT gjorde og sa i denne kontakten.

Brukere av NAV som har hatt kontakt med OT har nesten utelukkende gode erfaringer med OT:

De forklarte litt i forholdt til andre muligheter for å fullføre utdanning

De hjalp med det de kunne, tror jeg.

De hjalp meg med økonomi og bo-situasjon

De hjalp meg veldig mye i Trondheim og var veldig snill.

Fikk hjelp til å prøve å finne en måte å gjøre hverdagen bedre på.

Hjalp meg med å ta telefonsamtaler og lærte hvilke rettigheter jeg har.

Tilbydde psykologisk hjelp, hjalp meg å flytte ut fra hjemmet pga svært anspent forhold hjemme.

Henviste meg til BUP.

Hjalp meg med å komme ut i arbeid. Men hun er for innpåsliten!

Den siste kommentaren viser kanskje hvor vanskelig det kan være å finne den rette balansen i kommunikasjon med unge.

Noen ganger gir OT tydelige anbefalinger:

De anbefalte meg å slutte på påbygging og satse på lærlingeplass i barne- og ungdomsarbeiderfaget. De skaffet meg en praksisplass i en barnehage.

Flere forteller at det var gjennom OT at de kom i kontakt med NAV:

De hjalp meg å komme i kontakt med NAV og viste meg mulighetene jeg hadde, og har videre.

De prøvde å få meg inn i NAV-systemet.

De sa jeg skulle ta kontakt med NAV.

De tilbød hjelp til å få hjelp fra NAV.

De var med til NAV og sa at NAV skulle hjelpe meg å finne jobb.

De gjorde at jeg fikk NAV kontakt!

Hjalp meg å komme i kontakt med NAV, søkte om annullering av skoleåret, hjalp å søke arbeidsplass.

Sendte meg til Jobbhuset!

Det at noen bryr seg slik som OT gjør, er det flere i utvalget som responderer positivt på:

De ringer av og til og oppdaterer meg etc. som er kjempefint. Selv om jeg ikke trenger hjelp fra dem, er det kjekt å vite at de er tilgjengelig.

Hvorvidt OT kan hjelpe når det er relativt tung helseproblematikk inne i bildet, er usikkert ut i fra svarene fra de unge:

Jeg har vært i kontakt med dem, spesielt i forhold til sosiale ting da jeg ikke har noe nettverk, men det ble ikke så relevant da det tar tid å komme i gang med behandling og jeg er for syk til å jobbe med andre ting.

På kontakttidspunktet var jeg for syk og er avhengig av å bli vesentlig bedre før jeg kan prøve å ta ett eller flere fag igjen. OT var enig i denne vurderingen og jeg har fått utvidet skoleretten slik at jeg kan gjenoppta vgs når jeg blir bedre/frisk. Har hatt ME i 6 år.

Den eneste som uttrykker veldig dårlig erfaring med OT, er innflytter i Sør-Trøndelag og har erfaringen med seg fra OT i en annen landsdel. Det er i datagrunnlaget flere som svarer "lite" på hvilken hjelp de fikk, noen husker ikke helt hva som ble sagt eller gjort, mens andre ikke har kjent til OT:

Var ikke klar over at de fantes rett før jeg ble for gammel til å få oppfølging av dem. Husker ikke så mye av hva som ble sagt, men det skjedde ikke stort.

2.8 Hva skal til for å komme i jobb?

Med det store fokuset på "Arbeid først" i NAV, er et sentralt spørsmål hva som skal til for at de unge skal komme seg ut i jobb. Spørsmålet er formulert slik: Hva mener du skal til for at du skal komme ut i jobb? (åpent spørsmål, kunne skrive det de ville).

60 prosent av de som har svart at de har som mål om å komme ut i jobb, har svart på spørsmålet. Vi har derfor 178 kvalitative svar på hva som skal til for at den enkelte unge NAV-bruker med sammensatte behov skal komme ut i jobb. Vi har gått gjennom svarene og bruker en del plass på å presentere hva de unge sier, fordi mye av essensen i hvordan NAV må arbeide for å lykkes med de unge kanskje ligger.

2.8.1 Arbeidsgiverne

Noen mener de først og fremst trenger en arbeidsgiver som vil la de få prøve seg i arbeidslivet.

Få mulighet til å komme på intervju

At noen gir meg en sjanse

Jeg har søkt på 11 jobber uten hell

Det er noen slike erfaringer, men dette er ikke de dominerende svarene. Det er mange i utvalget som trenger mer enn et intervju eller en sjanse til å vise seg frem, og ofte er det behov for omfattende tilrettelegging på arbeidsplassen:

Jeg trenger tilrettelegging og en arbeidsplass der jeg kan komme og gå som jeg selv vil. Har en neurologisk lidelse samt psykiske lidelser der formen varierer veldig fra dag til dag. Jeg er ikke en "stabil" arbeidstaker, dessverre.

God oppfølging på jobb, det for lite oppfølging av en person som sliter tungt psykisk hver dag som meg.

At det er tilrettelagt, ikke så mye mennesker rundt meg og at det er akkurat passe nok å gjøre på en dag (ikke for mye eller for lite).

Trygge omgivelser, god arbeidsgiver, kortere vakter enn vanlig.

Tilrettelegging ved en arbeidsplass som står til den utdanningen jeg har tatt.

De med fullført utdanning (64 prosent av utvalget) vil både trenge en match mellom utdanningen de har tatt, og en ledig stilling i tillegg til at arbeidsgiver er villig til å tilrettelegge. Med arbeidsgivere som kan velge på øverste hylle, er det noen som havner bakerst i køen. De som havner bakerst, har høyere sannsynlighet for å bli langvarig stønadsmottaker. Å prioritere at disse ikke blir gående lenge inaktiv og mister troen på seg selv og sine muligheter, synes å være en riktig satsning og det er kanskje ikke disse som står lengst fra en jobbmulighet med en viss innsats.

Andre har en "hulle CV" og trenger hjelp til å bygge en bedre CV:

At en arbeidsgiver tar sjansen på å ansette folk med hull i CV. Samt hjelp til å finne egnede arbeidsplasser og kontakter.

Arbeidserfaring & Kompetanse, for å få kunnskap og arbeidserfaringer så jeg kan vise til stabilitet, da CV-en min i dag har for mye tomrom og hull på seg.

Jeg trenger erfaring via praksis for området jeg skal jobbe i.

Flere er også inne på at det må være ledige stillinger og at arbeidsgivere tar i mot jobbsøkere:

At det er ledige plasser å jobbe på, og at de tar imot jobbsøkere.

Trenger hjelp til å få en fot innafor

En respondent, som ikke er født i Norge, opplever å komme langt bak i køen og at ingen gir ham/henne en sjanse til å komme på intervju:

Jeg synes at jeg står for langt bak i køen for å komme i jobb. Det er snart ett år siden jeg fullførte masterutdanningen min ved NTNU og har jeg ikke fått noen jobb ennå. De eneste jobbene jeg kan få, er renholdsarbeid. Jeg vil at NAV skal gjøre noe ekstra for å få oss som ikke opprinnelig er fra Norge med høy utdanning ut i jobb. Jeg blir frustrert når jeg stadig ikke blir tilkalt til intervju hver gang jeg søker på jobb. Det som er interessant med saken, er at det finnes mange jobber innenfor fagfeltet mitt.

Dette er en respondent med opprinnelse utenfor Norge. Språket i sitatet var nesten helt uten feilstavinger. Andre med et annet morsmål enn norsk, sier de trenger å lære seg språket bedre før de kan forvente å få jobb..

Veiledere og ledere i NAV sier at to år på introduksjonsprogrammet for flyktninger og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, i mange tilfeller ikke gir god nok norskkompetanse til å blir formidlet til arbeid. For disse har NAV få virkemidler og mange blir gående lenge inaktiv og blir langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette er et viktig tema, men faller utenfor dette prosjektets rammer.

2.8.2 De unge selv

Mange flere enn dem som er opptatt av arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet, formidler at det er de selv som må ta grep og kanskje ikke være så kresen på jobben de tar:

Aktiv arbeidssøker og ta det man får uansett, selv om du ikke kunne tenke deg denne jobben resten av ditt liv. En plass må man begynne.

Få orden på mitt eget liv.

Følge med ledige jobber.

Få orden på døgnrytme.

Holde avtaler.

At jeg blir friskere og at jeg selv deltar på tiltak og er aktiv i prosessen.

Være positiv, kreativ, arbeidsvillig.

At jeg trener meg på sosiale ting jeg sliter med, og gjør det bra i arbeidet jeg driver med.

Være pågående, får du ikke svar så møt opp på arbeidsplass. Hør etter jobb overalt.

At man legger inn en innsats med gå rundt med CV og spørre. Man må også gi et godt inntrykk.

Være motivert og målbevisst.

Ha stå på vilje, og ikke gi opp.

Jeg mener det er veldig viktig å være positiv og imøtekommende :) Være tilstrekkelig til enhver tid. Å møte opp til avtalte møter om det er noe avtaler :)

Jeg må stå på og overbevise arbeidsgivere at jeg har pågangsmot til enhver oppgave de setter meg til. Jeg må utbedre min søknads- og CV skrivning.

Jeg må ha oppfølging underveis, men må også gjøre en egeninnsats.

Må slutte å være lat.

At de unge selv kan gjøre mye med egen situasjon, er blant annet det de lærer på Jobbhuet og mange av disse respondentene har vært på der. Dette gjøres også fra andre NAV-kontor gjennom samtaler, men kanskje ikke så systematisk. Flere veiledere og ledere ved NAV-kontorene i fylket har stor tro på effekten av en-til-en samtaler med de unge brukerne. Andre mener at dette "blir for smått" og at det er begrenset hvor mye som kan løses ved hjelp av samtaler. Mange trenger mye mer for å bli klar til jobbformidling. Sannsynligvis er det noen av de unge med sammensatte behov som vil få tilstrekkelig hjelp gjennom samtaler med NAV-veilederen sin, mens andre, som står lenger i fra jobbformidling, vil trenge noe annet. Kanskje er dette kurs i grupper for unge. Vi kommer tilbake til dette i de neste kapitlene.

Andre respondenter venter på at riktig jobb skal dukke opp, og leter naturlig nok etter en jobb de kan trives med:

Et ordentlig tilbud. Jeg trives ikke med å arbeide 7 timer om dagen med 242 kroner utbetalt per arbeidsdag.

Finne noe jeg trives med. Og evt ta utdanning innen dette.

Finne ut hva jeg vil.

NAV-veilederne sier at mange av de unge har urealistiske forventninger til hvilken jobb og lønn de kan få, og de bruker da mye tid til å realitetsorientere den unge (se kapittel 4).

2.8.3 NAV

En del av de unge brukerne av NAV sier også at det handler om hva NAV kan bidra med. Noen gir NAV ansvaret for å finne en løsning, og har kanskje store forventninger om hvilken jobb de kan få:

Hjelp med å søke etter en jobb jeg har lyst på

Få stønad av NAV i leting etter en heltidsjobb med gode arbeids- og lønnsvilkår.

Hjelp til å finne den riktige jobben.

At NAV faktisk gjør noe fornuftig.

Alt er avhengig av NAV. Og at ikke NAV er så negativ til alt av forslag man selv kommer med.

Andre er opptatt av at NAV må hjelpe dem med økonomisk bistand:

At jeg får fullført studiene og at jeg har en økonomisk trygghet hos NAV

Andre igjen trenger kanskje ikke så mye hjelp før de er i arbeid:

At jeg får hjelp til å skrive bra CV-er og jobbsøknader. Og at noen pusher meg litt, men ikke for hardt eller for mye.

At NAV hjelper til litt mer.

Litt hjelp fra NAV om og dekke diverse kjørelapper på anleggsmaskiner som jeg trenger.

En del av de unge er i arbeidspraksis:

At NAV ikke bare stopper å hjelpe meg så snart de ser at jeg er i arbeidspraksis.

Forlenget praksisplass ei stund fremover, fortsatt arbeidsavklaringspenger og tilpasning videre i min nye arbeidssituasjon. Er svært fornøyd med NAV [kontornavn].

En del av respondentene formidler at det er viktig at NAV ikke bare ser begrensninger, men også muligheter:

God kommunikasjon og støtte frå saksbehandlarane mine. Løysingsorientering i staden for unnvikande der funksjonsnedsettinga mi er grunn til skepsis. Mi eiga tru på at samfunnet treng at nokon trår utanom normalen...

At de er enige i at jeg må ta det i mitt tempo, hvis ikke kan vi risikere å "må starte på nytt" igjen.

Mer tydelig og engasjert NAV, mer utdanning. Få vikaravtale/rammeavtale.

Må ta tiden det trenger for at kroppen skal bli nokså frisk til å komme tilbake i jobb. Skulle vært mindre "mas" fra saksbehandler. Lite forståelse, og melder på jobbkurs. Da ikke kroppen er i stand til å gjøre vanlige gjøremål enda. Vise tålmodighet, forståelse. Akseptere at jeg må ta det i mitt tempo. I samråd med eksperter. Behandling og trening må komme først. Styrke kroppen igjen. Så blir man klar for arbeidslivet. Realistisk sett.

Mange trenger litt tid på seg, og dette kommer særlig frem der det er helseproblemer, både somatiske og psykiske problemer.

2.8.4 Foreldre

Noen få av respondentene kommer inn på foreldrenes rolle, og mener de må hjelpe barna sine å fullføre skolen:

Først man må være motivert til arbeid, foreldrene også har stor rolle i å hjelpe ungene sine ut i arbeid og ikke minst skole.

Jeg mener at man bør jo fullføre skolen for å få seg jobb etter skolegang. En annen ting som er viktig i forhold til skolegang, er at foreldrene er til stede for å hjelpe at ungene fullfører skolen. Dette er veldig viktig, mener jeg. For meg har dette spilt en stor rolle og hjulpet meg til å fullføre skolegangen min, at foreldrene alltid har hjulpet meg med at "skole er veldig viktig for at du skal ha en fin framtid med et godt lønnet arbeid".

Hjelp og støtte fra hjemmet eller familien er viktig for mange, men vi har ikke spurt eksplisitt om foreldrenes situasjon i denne undersøkelsen. Det kommer likevel frem senere i kapittelet at mange har hatt en vanskelig barndom.

2.8.5 Helsetjenester

Det er mange som svarer de trenger bedre helse, behandling og støtte for å kunne komme seg ut i arbeid. En god del av respondentene svarer at mye vil ordne seg om de blir friske:

Jeg må bli frisk først, så vil jeg jobbe 100 %.

Jeg må få bedre helse. Er under behandling og venter også på mer behandling som jeg tror vil hjelpe.

Andre utdyper hvilke sykdommer og helseproblemer de har, og mange har behov for utredning:

Bli frisk. Ødelagt ryggrad samt fordøyelsesbesvær. Utredning samt behandling pågår.

Tar veldig lang tid og har møtt mange hindre ift utredning medisinsk. Har gått til behandling for fysiske plager siden jeg ble sykmeldt. NAV har vært til stor hjelp.

Ordentlig utredning på hva som kan gjøres med min skade. Dette har NAV vært veldig behjelpelig med.

Full medisinsk utredning.

Få hjelp til og få livet mitt på rett linje igjen så jeg kan fungere normalt i samfunnet igjen. (Utredelse/medisinsk behandling),

Veldig mange sliter med psykiske problemer eller vansker, og får behandling fra helsetjenester:

God støtte fra psykolog og tett samarbeid med NAV, både med arbeidsavklaringspenger og hjelp til ny stabil jobb.

Fortsatt behandling for psykiske problemer.

Få bort den sosiale angsten, og prøve å få ferdig ei utdanning.

Få styrket meg selv psykisk.

Som vi skal se senere i rapporten, er det en stor andel av respondentene som har psykiske helseproblemer. Mange flere har psykiske problemer enn somatiske helseproblemer. Samtidig er psykiske helseplager dårlig definert, både i NAV og av andre. Vi ser en helt klar kobling til neste punkt, mestring og trygghet.

2.8.6 Mestring og trygghet

Hvilke ord som brukes, er ikke det viktigste. Det handler heller om hvilken utfordring det faktisk dreier seg om. Det ser ut som det som kalles psykiske helseproblemer svært ofte handler om manglende selvtillit, lav selvfølelse, lav mestringfølelse og manglende trygghet. Selv om mange NAV-veiledere kaller det psykiske lidelser, handler ikke dette nødvendigvis om diagnoser:

Bli friskere og få trygghet og tro på meg selv.

Få hjelp til og få arbeidstrening, mestre og bli trygg.

Få selvtilliten tilbake og egen tro på å kunne utføre noen jobb.

Bedre selvtillit og selvfølelse.

Mer motivasjon og selvtillit.

Motivasjon er skryt og ros for sin arbeidsinnsats!

Om jeg får støtte og oppmuntring. Som jeg hittil ikke har fått.

Riktige hjelpemidler, Gjensidige tillit mellom arbeidsgiver og meg, og ha tro på meg selv og mine evner.

Tilbud, med koselige folk, som forstår situasjonen jeg er i.

Være trygg på seg selv.

Jeg må komme igjennom den psykiske delen.

Jeg må lære meg å ha tro på meg selv, kunne greie å gå tilbake å oppsøke de stedene jeg har vært med søknad, og spørre om de har sett på den (følge opp søknaden).

Bli kvitt telefonskrekken, bekjempe angsten for å snakke med fremmede mennesker og spørre dem banale spørsmål om hva de spiste til middag i går og hva de skal ta seg til i helgen, ta førerkort klasse B.

Dette er noe av kjernen i funnene. De som blir langvarige mottakere av NAV-stønning, har ofte behov for noe mer enn en formidling til arbeidslivet.

2.8.7 Mer utdanning

Mange mener at de først og fremst trenger mer utdanning for å komme seg i jobb:

At jeg skal få en utdanning og et fagbrev.

Fullføre en skoleutdannelse, for å lettere komme ut i arbeid.

Få ferdig utdanningen og komme i gang med førerkort - så er jeg "Good to go!"

Jeg føler jeg trenger å utdanne meg igjen, eventuelt flytte for å jobbe.

Jeg må få ferdig lærlingetiden min som barne- og ungdomsarbeider slik at jeg får et fagbrev, men i en liten kommune er jeg sisteprioritert.

Jobbe mye med fagene jeg tar, sørge for at jeg bruker nok tid på det og sørge for å holde min fysiske form i god stand.

Kurs og sertifisering innen programmeringsspråk/programvare.

Andre er i en livssituasjon der de har kommet skjevt ut i utdanningsløpet, og nå står uten skolerett:

Få fullført skole, men har ingen rett på videregående lenger siden jeg har passert 25 år. Må da ta resterende utdanning. Jeg mangler 2mnd videregående, via praksis. Tar lang tid, dårlig betalt og jeg har barn og er avhengig av god inntekt.

I neste kapittel 2.9 ser vi nærmere på hva som skal til for å komme tilbake til skolen.

2.8.8 Annet

Noen trenger først og fremst en plass å bo. Andre nevner Jobbklubb og arbeidspraksis. En svarer at han trenger "flaks og kontanter", mens andre sier de trenger hjelp og støtte fra flere for å komme i arbeid:

At jeg forblir rusfri og får den nødvendige hjelpen jeg trenger medisinsk og psykiatrisk, og finner en jobb jeg føler er givende.

NAV har ingen tiltak som kan hjelpe meg, da jeg er alene med barn med særlige behov. Får beskjed fra NAV om at jeg ikke har noen rettigheter, da det er barna som er syke og ikke jeg.

Noen er mer usikker på hva som skal til, og opplever at det er vanskelig:

Jeg er usikker, det virker som det er umulig for noen på min alder uten noen spesiell utdanningsbakgrunn å få en fulltidsstilling.

Andre svarer at de nå er på riktig vei:

Jeg synes jeg får bra støtte nå, og er på god vei mot en "vanlig" hverdag.

I dette delkapittelet har det kommet frem hvilke behov de unge har for å klare å komme seg i arbeid. Oppsummert handler det både om at arbeidsgivere gir dem en sjanse og er villig til å tilrettelegge, egeninnsats, hjelp fra NAV og fra helsevesenet. Mange har behov for å få økt selvtillit, selvfølelse, mestring og trygghet for å klare å komme i jobb.

2.9 Hva skal til for å komme tilbake til skolen

På samme måte som i kapittel 2.8, har vi spurt de som har mål om å komme tilbake til skolen, hva de mener skal til for at han/hun skal klare det.

Av de som har svart at målet er å fullføre skolen, er det 66 prosent som har fortalt hva de mener skal til. Svarene handler i stor grad om NAV og om hva NAV kan gjøre for at de skal kunne fullføre utdanningen.

2.9.1 Hjelp fra NAV

Å fullføre skolegang handler for mange om å få hjelp fra NAV for å finansiere utdanningen, eller å få en eller annen form for økonomisk støtte:

At NAV er villig til å hjelpe meg, for jeg kan dessverre ikke finansiere utdanning selv. Men det er lite hjelp å få til det dessverre.

Er motivert til å starte skole igjen, men NAV er dessverre ikke på min side.

At NAV lar meg få støtte mens jeg går på skole.

At NAV legger mere til rette for det.

Bli frisk. Få støtte av NAV til å kunne bli frisk.

Dekt utdanning fra NAV, og tilrettelagt studie.

Jeg må kunne begynne å ta fag uten å miste støtten.

NAV må godta utdanning med arbeidsavklaringspenger. Mange har ikke råd til å ta en utdanning uten inntekt. Lytte, og ikke være regelryttere.

Nok midler for å forsørge min datter samtidig som jeg er under utdanning i 3 år.

Trenger hjelp fra NAV for tilrettelegging og støtte for videre utdanning.

Flere forteller at de er tilbake til skolen nå, og noen har AAP fordi de er for syk til å jobbe og får ofte behandling. Andre sier at de blir straffet fordi de velger å prøve seg på en utdanning selv om de er syk, fordi de får mindre penger enn andre med samme diagnose som ikke prøver å ta utdanning. Andre opplever å ha nødvendig økonomisk trygghet, og dette er viktig for dem som ikke har helse til å arbeide ved siden av studiene:

Et godt hjelpeapparat rundt, samt økonomisk trygghet. Slik at jeg kan fortsette behandling og fokusere på skolen uten å måtte ha behov for en jobb i tillegg da det blir for mye og jeg ender opp med å bli syk for en lengre periode. Jeg må da starte opp igjen for å komme tilbake der jeg var.

Få økonomisk støtte da jeg ikke er i stand til å ta en jobb på siden.

Jeg har allerede søkt på skole for å gå hele helsearbeiderfag på nytt. Jeg er innstilt på at dette skal jeg klare.

Noen opplever at NAV ikke viser nok forståelse for de som ikke har vært i stand til å fullføre utdanningen:

At NAV viser bedre forståelse/bedre tilbud for brukere som har blitt alvorlig syke i barne- og ungdomsår og som ikke har rukket å fullføre utdanning eller begynt i jobb.

De unge forteller at NAV i noen tilfeller går imot helsevesenets anbefalinger:

At NAV kunne holde ord. Jeg har to ganger blitt lovet utdanning, men etter noen mnd har tilbudet blitt trukket tilbake. Blitt lagt ny plan hele tiden uten grunn, pga saksbehandler går imot fastlegen og behandlers anbefalinger.

Få fred og ro i min behandling og slippe NAV sine uttalelser, hvorfor kan ikke NAV godta helseteamet rundt meg sine uttalelser?

Riktig behandling og forståelse/oppfølging/tålmodighet fra NAV.

Flere av dem som har oppnådd generell studiekompetanse, opplever å få lite forståelse fra NAV:

At NAV ikke regner generell studiekompetanse for utdanning, for hva kan du vel jobbe med resten av livet med generell studiekompetanse?

Skole samtidig som behandling er viktig for en del av respondentene:

Behandling og støtte fra NAV samtidig som jeg kan starte i det små (som Østmarkaskolen i Trondheim, hvor man ved siden av behandlingsopplegg ved DPS kan ta noen fag i trygge omgivelser, med små klasser), for å ta noen små skritt ut i hverdagslivet igjen.

For mange er kanskje NAV det reelle "NAV-et" fordi det er mange involverte aktører:

Er aktivt studerende nå, men vet av erfaring at det viktigste for at jeg skal få gjennomført et opplegg, er at de involverte (NAV, kommune, voksenopplæring, skole..., og jeg) har en felles forståelse av målsetning og strategier. Hvis noen av aktørene ikke får til å følge opp, har det vært avgjørende at jeg har fått litt drahjelp fra de instansene som er i posisjon til det (ofte NAV).

2.9.2 Mestring og trygghet

For svært mange er det nødvendig å bli trygg på seg selv, få selvtillit og motivasjon for å komme tilbake til skolen:

Bli i bedre form og få tilbake lysten til å gå på skole.

Bli kvitt depresjon, trene meg opp til å omgås andre å komme meg inn i den daglige rytmen igjen.

Bli mere voksen, få bedre selvtillit og en del timer med psykologen min.

Bli så frisk at det er lite/ingen sannsynlighet for at studiene gjør meg dårligere slik at jeg må avbryte igjen. Krever at jeg må lytte til kroppen og la den gjøre jobben for å komme tilbake til et normalt liv.

Motivasjon.

Mye strukturert og disiplinert jobbing i riktig retning.

Tro på meg selv.

2.9.3 Forhold på skolen

Noen går og venter på at skoleåret skal starte igjen og har lite å gjøre i mellomtiden.

"At dem kan se på at det er for vanskelig for noen med dysleksi og gå høyere opp i skole stigen en vidregående. Men så e det ungdomstretten igjen".

Noen har behov for å få snakke med læreren før de begynner på skolen, slik at de kunne fortalt om hvilke utfordringer de har og fått en annen tillit til læreren:

At jeg kunne kjente den læren før jeg begynte på skolen, og de kunne hjelpe meg med de problemene jeg har.

Andre har behov for samtaler med kontaktlærer jevnlig, noe de kanskje ikke fikk i første forsøk.

God nok økonomi til å studere, tilrettelegging faglig og sosialt, samtaler med kontaktlærer jevnlig.

For andre handler det om å finne en skole de trives på, og å få skoleplass. Kanskje valgte de feil skole sist, men har nå funnet en bedre strategi når de søker på nytt:

Har søkt på nytt til høsten med flere venner, blir bedre å gå skole når jeg har flere der jeg kjenner.

En god del trenger tilrettelegging fra skolen:

Først må jeg bli i stand til å avlegge eksamen. Hvis jeg blir bra nok til å følge en del undervisning, kommer jeg nok til å trenge privatlærer i noen fag som det er mange år siden jeg hadde sist, for å henge med. Og helt klart hospitantplass, så jeg kan delta i undervisning uten å få karakter fra skolen.

Korreksjon av tidligere fag, og oppnåelse av studiekompetanse

Siden jeg har fått påvist ADHD så håper jeg å få mer hjelp til tilrettelegging på den eventuelle skolen jeg kommer innpå.

Tilrettelegging av studiet i forhold til min problematikk.

Noen trenger også å få være deltidsstudent:

Å kunne få være deltidsstudent så lenge jeg er så syk som jeg er.

Å kunne studere på halv tid og få støtte fra NAV så det fungerer økonomisk. Å få utredning, diagnose og hjelp.

2.9.4 Helsevesenet

Det er også en del som har hatt helseproblemer og dette er årsaken til at de ikke har fullført videregående skole.

Jeg må bli friskere av meg selv, eller få en medisin (feks Rituximab) når de finner en som har effekt som blir godkjent for sykdommen.

Få hjelp med helse og ha noen som faktisk forstår deg, og ikke bare bry seg om sitt eget system

Få hjelp og forståelse for sykdommen.

Få riktig medisinsk behandling.

God behandling før og under skolegang. Tilrettelegging.

Jeg sliter med det sosiale og har nylig fått hjelp med psykolog, det er også andre problemer jeg har som jeg burde få orden på før jeg kan tenke på å fortsette skole. Å slutte midt i skoleåret igjen, er ikke noe jeg vil.

Godt samarbeid med leger og andre kommunikasjonsenheter.

Omskolering, så jeg slipper å bli sykere.

Planlegger å skrive ferdig min bachelor i høst. Effektiv behandling fra helsevesenet gjør det mulig.

Rett medisinsk behandling og opptrening.

Tar allmenn påbygg nå som ledd i behandling.

Noen av respondentene opplever å ha fått et godt og tilpasset opplegg:

Akkurat nå holder jeg på med å fullføre vgs, tar noen fag på Haukåsen-skolen. Faglig er jeg sterk og får som regel 5 og 6 i fagene, men det er ikke så lett med tanke på mine psykiske plager. Plages med søvn, depresjon, utmattelse og hele den gjengen der. Så jeg har veldig mye fravær, selv om jeg prøver så godt jeg kan. Kanskje det kunne funka å få noen til å hjelpe meg å komme meg opp om morgenen eller utarbeide rutiner? Funker generelt mye bedre med rutiner enn uten, men jeg er en litt kaotisk person som har problemer med å lage dem selv. Så det er mest omstendighetene rundt skolen som må fikses, for selve Haukåsen-skolen er en av de beste jeg har gått på. Blir ikke mast på, de skjønner at jeg selv skjønner at det ikke er bra med så mye fravær.

Andre har funnet frem til et studietilbud som de gleder seg til å ta fatt på:

Jeg har tatt ansvar selv, og søkt meg inn på kunsthøgskole i [by]. Har fått skoleplass nå til høsten. Kunst er noe jeg vet jeg mestrer, og har energi til å drive med. Kommer ikke til å gå tilbake til videregående skole. Kommer til å få god tilrettelegging og oppfølging på denne skolen. Og etter 2 år med fullført kunsthøgskole får jeg studiekompetanse om jeg tar opp norsken fra 3. året på videregående. Dette er motiverende!

Noen er veldig usikre på hva som skal til, og hva de vil gjøre videre:

Jeg vet egentlig ikke hva som skal til, jeg vet ikke hva jeg vil studere heller. Dette er vanskelig for meg.

Generelt er det behov for ulike tilpasninger, og det ser ut som det for mange er behov for hjelp fra ulike aktører; NAV (økonomisk støtte), helsevesenet (behandling, medisinsk hjelp og oppfølging) og skole (tilrettelegging ved helseproblemer).

Tett og god oppfølging fra psykolog, NAV og Oppfølgingstjenesten. Bli såpass frisk at det er fysisk og psykisk mulig.

2.10 Arbeidserfaring

En stor andel (82 prosent) av utvalget, svarer at de har vært i arbeid tidligere. 453 personer har oppgitt hva de arbeidet med. Det er et bredt spekter og mange har hatt mange jobber. Vi har gått gjennom alle svarene og gruppert dem. De vanligste jobbene de unge har hatt er følgende:

- Butikk
- Renholder
- Pleie og omsorg
- Barn og unge
- Salg og markedsføring
- Lager og transport
- Servitør
- Fiskeforedling
- Hotell/Kafe/kantine/kjøkken/kiosk
- Håndverksarbeid
- Bygg og anlegg
- Industri

Det er helt klart vanligst å ha hatt noe butikkarbeid. Minst 20 prosent av utvalget har erfaring i en eller annen form fra butikkarbeid. En del av disse arbeidserfaringene kommer fra arbeidspraksis, utplasseringer fra skolen og andre midlertidige jobber. Vi kommer tilbake til hvor unge personer arbeider i kapittel 5.

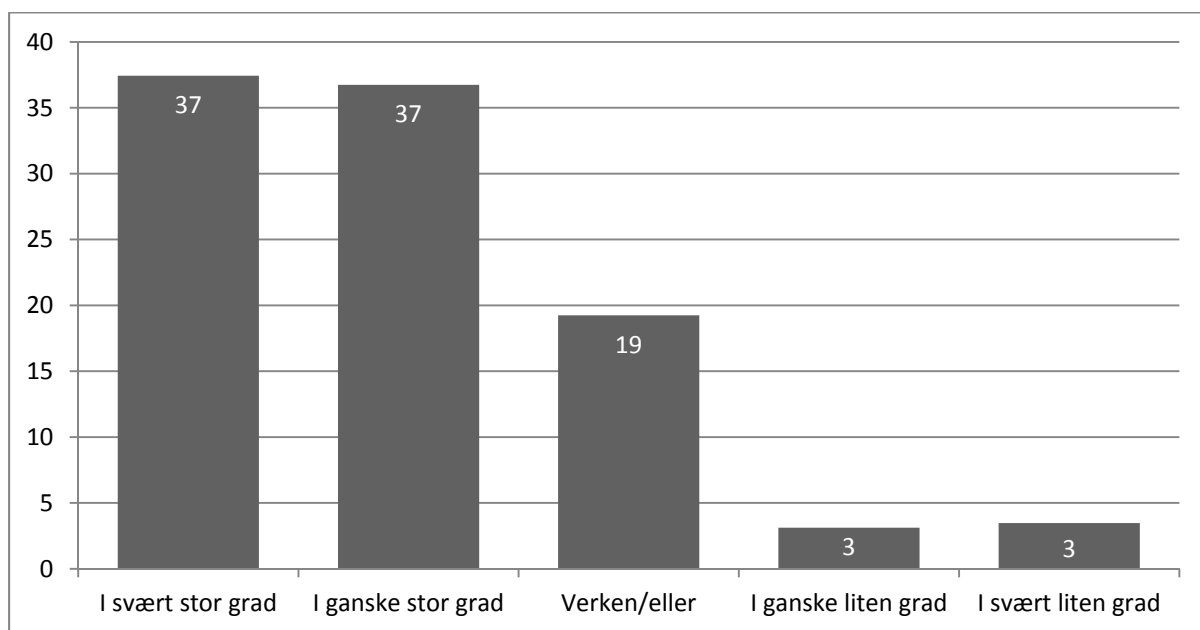
2.11 Hva gjør NAV?

Når vi spør om de unge som har som mål å finne seg en jobb har fått hjelp fra NAV til å finne jobbmuligheter, er det 52 prosent som svarer "Ja", mens 23 prosent svarer "Nei". Resten, 25 prosent eller hver fjerde respondent, svarer at der usikker på om de har fått hjelp fra NAV. De som har fått hjelp av NAV til å finne seg en jobb og som er i fast jobb, har ikke deltatt i undersøkelsen.

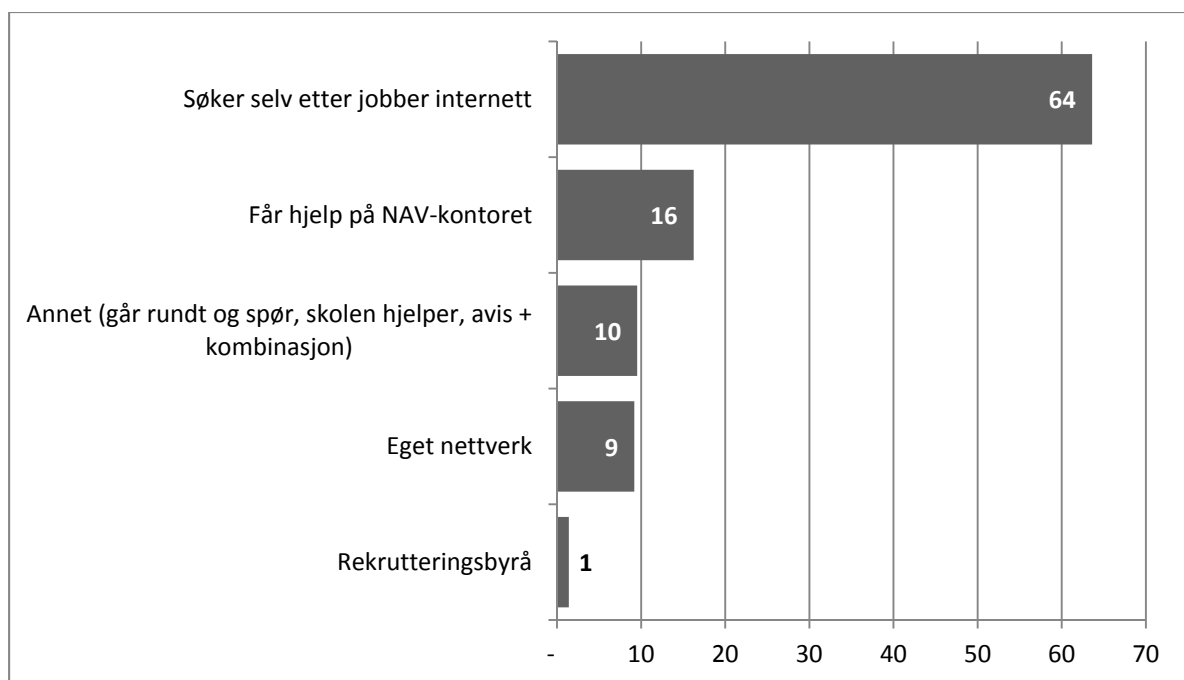
Hele 97 prosent av de som har fått hjelp fra NAV, svarer at de selv var involvert i prosessen. I intervjuene med NAV-veilederne, er det mange som forteller at de forsøker å ansvarliggjøre og involvere brukerne mest mulig.

Når vi spør om de selv arbeider aktivt for å komme ut i arbeid/og aktivitet, mener de aller fleste at de i stor grad er aktive, se figur 2.17.

Vi spurte også om hvordan de finner frem til ledige stillinger de kan søke på, er det 64 prosent som svarer at de søker etter jobber selv på internett, se figur 2.18. 16 prosent får hjelp av NAV-kontoret (se figur 2.18). Én prosent av brukerne med sammensatte behov som har svart på undersøkelsen, bruker vikar- og rekrutteringsbyrå. Sannsynligvis har de unge med sammensatte behov problemer som gjør at de ikke er attraktive for vikarbyråene.

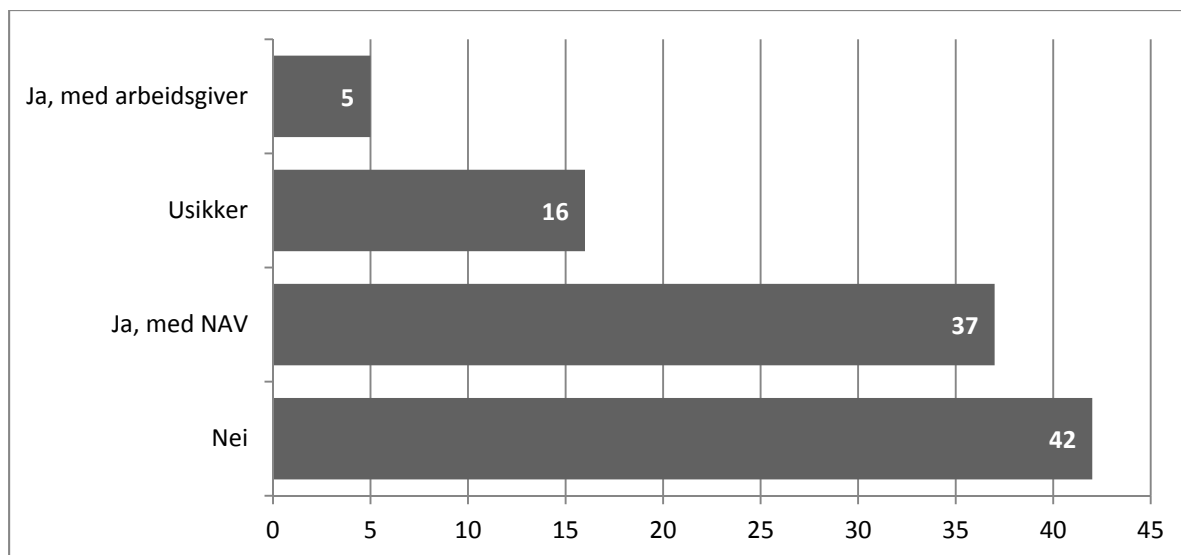


Figur 2.17 I hvor stor grad opplever du selv at du jobber aktivt for å komme ut i arbeid/aktivitet?



Figur 2.18 Hvordan finner du frem til ledige stillinger du kan søke på?

Vi har også spurt om det er laget en konkret plan for hvordan de skal komme ut i arbeid, og 42 prosent svarer nei. 37 prosent svarer at dette er gjort i samarbeid med NAV (se figur 2.19).



Figur 2.19 Har det blitt laget en konkret plan for hvordan du skal komme ut i jobb?

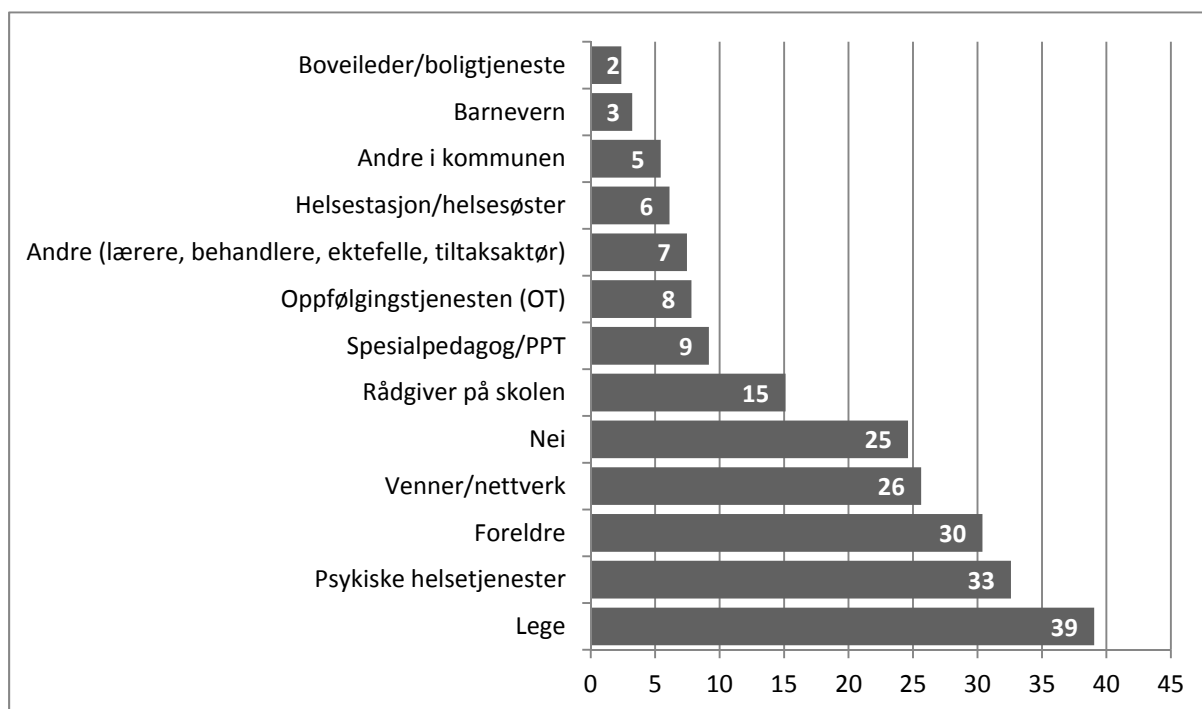
Det er også spurt om respondenten har fått hjelp fra andre i NAV utenom NAV-kontoret. Syv prosent svarer de har fått hjelp fra NAV Arbeidsrådgivning, seks prosent fra NAV hjelpemiddelsentral og én prosent fra NAV Intro. De kunne også svare "Andre" og oppgi hvem, men her kommer det stort sett arbeidsmarkedsbedrifter, navngitte NAV-kontor, private tiltak og annet. Flere sier at de ikke vet helt hvor aktøren som har gitt dem hjelp hører til, om det er i eller utenfor NAV.

Det er også 44 prosent av de unge svarer at NAV har trukket inn andre aktører, mens 17 prosent er usikker på om NAV har gjort dette.

2.12 Hjelp fra andre aktører

Vi har også kartlagt hvilke aktører som er i kontakt med de unge brukerne i NAV, se figur 2.20.

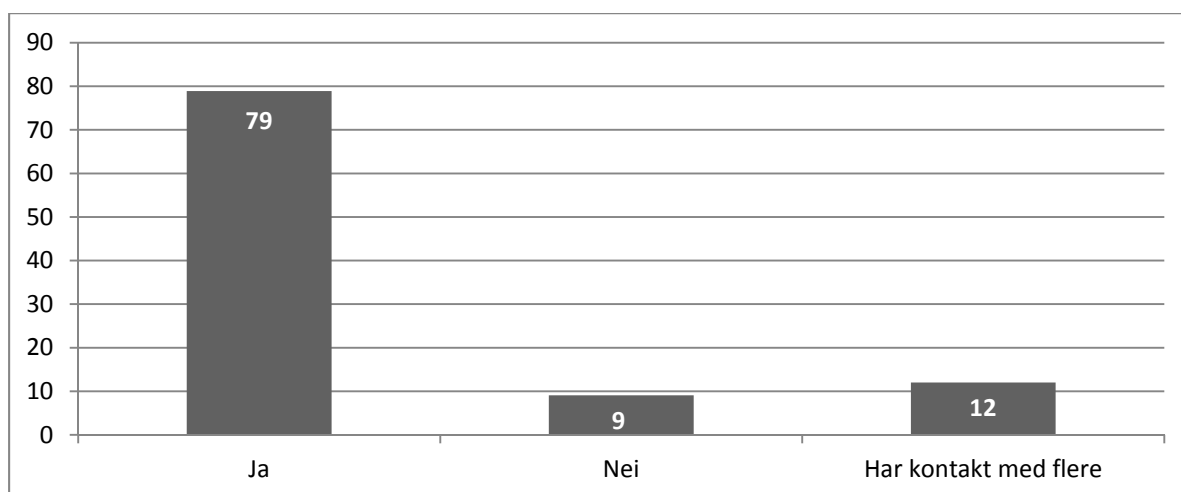
Det er særlig mange som har fått hjelp til å gjennomføre skole/utdanning eller til å komme i arbeid av fastlegen. Når 60 prosent av utvalget har helseproblemer, er det naturlig at mange har kontakt med fastlegen. At fastlegen er en viktig hjelper på vei gjennom skole og for å komme i arbeid for så mange, er viktig informasjon. Også at hver tredje har fått hjelp av psykiske helsetjenester gir en indikasjon på omfanget av de psykiske helseproblemene til de unge brukerne av NAV. 25 prosent har ikke fått noen hjelp fra andre, mens tre prosent har vært i kontakt med barnevern og fått hjelp. Fem prosent av de unge i utvalget, har fått hjelp fra andre i kommunen (utenfor NAV-kontoret).



Figur 2.20 Har du fått hjelp fra følgende personer/hjelpeinstanser for å klare å gjennomføre skole/utdanning eller for å komme i arbeid?

2.13 Hva mener de unge brukerne om NAV?

Vi har spurt om de unge har en fast kontaktperson på NAV-kontoret. Svarfordelingen er vist i neste figur, og 79 prosent har en fast kontaktperson, mens 12 prosent har kontakt med flere personer i NAV. Ni prosent svarer at de ikke har en fast kontaktperson i NAV, men dette kan være nye brukere eller folk som følges opp av et team (for eksempel ved Jobbhuset).



Figur 2.21 Har du en fast kontaktperson i NAV?

Vi har også med et åpent spørsmål formulert slik: Her kan du beskrive med dine egne ord hvordan du opplever samarbeidet med kontaktpersonen(e) i NAV.

Spørsmålet er ikke gitt til de som har svart nei på om de har en fast kontaktperson i NAV. 81 prosent av de som har en fast kontaktperson, eller har kontakt med flere i NAV, har svart på spørsmålet. Totalt er det gitt 423 åpne svar. Vi har gått gjennom alle svarene og først kodet om erfaringene var positive, negative eller blandede, se tabell 2.7.

Tabell 2.7 Antall og andel av utvalget etter hvordan de vurderer samarbeidet med kontaktpersonen(e) i NAV.

	Antall	Andel
Godt samarbeid	237	56
Blandede erfaringer	107	25
Dårlig samarbeid	79	19
Totalt	423	100

Det er totalt 56 prosent som svarer at samarbeidet med kontaktpersonene er godt. En av fire har blandede erfaringer med NAV, mens omtrent en av fem sier at de har et direkte dårlig samarbeid med NAV. Vi ser videre på hva som ligger i svarene.

2.13.1 Godt samarbeid

I disse svarene ligger det mange kommentarer som "Fantastisk!", "Veldig bra!", "Helt utrolig!" og annet som viser at den unge personen opplever å ha fått god hjelp fra NAV.

Engasjert og veldig flink til å hjelpe. Så jeg er veldig fornøyd med samarbeidet med kontaktpersonen i NAV.

Hun er hyggelig, og får meg til å føle at hun bryr seg om meg og mitt. Dermed stoler jeg på henne, og da er det enklere å kunne samarbeide.

Jeg er heldig med min person, hun er engasjert og jeg tror hun oppriktig ønsker mitt beste.

Kontaktpersonen min i NAV har alltid tatt meg og mine utfordringer på alvor og har hjulpet mye. Jeg har ikke fått kontakt med henne på mail i det siste, så jeg håper at jeg ikke har mistet henne.

Vennlig, hjelpen kommer fort. Finner ut hva vi skal gjøre veldig tidlig i samtalen.

Det er et godt samarbeid. Hun prøver å forstå min situasjon og hjelpe så mye hun kan.

Har hatt et godt samarbeid med mine kontaktpersoner på NAV. De er alltid til stede og hjelper meg med søknader, skjemaer, arbeidssøknad og cv.

Har opplevd det som positivt, og blir tatt på alvor. De forstår hvorfor jeg ikke har vært i en tilstand som tilsier skolegang eller jobb. Fikk arbeidsavklaringspenger, noe som har hjulpet meg til å betale behandlinger som nå har gjort at jeg er frisk nok til å begynne på skolen igjen.

Jeg har bra kontakt med ham, får hjelp ofte.

Kjempegod oppfølging, trivelig og får meg i godt humør.

De fleste svarene i den positive kategorien likner på disse. Det handler om å bli sett og hørt, bli tatt på alvor, at kontaktpersonen har noen gode forslag til løsninger. Det handler om å kunne snakke med

de unge og lytte til det de har å si, forstå og samtidig være en som stiller krav og viser at de har tro på dem og har forventninger om at de når målet sitt. Over halvparten av respondentene har altså slike opplevelser.

2.13.2 Blandede erfaringer

De som har vært i NAV en stund, har gjerne hatt flere enn en veileder. Ofte er de fornøyd med noen av dem, men misfornøyd med andre.

Det er stor forskjell på hvem jeg har hatt som kontaktperson. Noen har jeg opplevd som villedende og lite samarbeidsvillig, mens andre gir god informasjon og jeg føler at de gjør alt de kan for å få løst situasjonen på en best mulig måte.

Etter å ha byttet kontaktperson flere ganger, har jeg nå endelig fått en som hjelper til.

Siden jeg ble bruker av NAV, har det vært mange saksbehandlerbytter og liten tid til å sette ny saksbehandler inn i saken. Det siste halve året har jeg imidlertid hatt samme saksbehandler, og henne har jeg god kontakt med. Syns hun er ryddig og empatisk og følger opp spørsmål og utfordringer på en flott måte.

Jeg er nå på min femte saksbehandler og han virker grei. Han hører på det jeg har og si, og vi planlegger etter mine egne ønsker og mål. Om noen uker skal vi i et møte med en butikk for å snakke om praksisplass. Så nå går ting greit. Har tidligere hatt både flinke og udugelige saksbehandlere, som enten har vært veldig flinke - eller glemt meg helt.

Andre har fått ny saksbehandler mange ganger uten å bli informert:

Har plutselig fått ny kontaktperson flere ganger uten å bli informert. Den jeg har nå: Komplisert først, følte meg stigmatisert som "lat" fordi jeg var for syk og sliten til å kommunisere godt på telefonen. Bedre etter at vi møttes ansikt til ansikt da jeg hadde en god periode.

Dette sitatet kan være en påminnelse om at det personlige møtet ofte er helt nødvendig, og at det å ta en telefon til brukeren i noen tilfeller ikke er tilstrekkelig:

Har aldri møtt min kontaktperson fra NAV. Kun snakket i telefon, og når jeg spurte om å få et møte angående noe jeg ikke husker nå, så var dette ikke nødvendig. Men jeg føler jeg får fram mitt budskap mye bedre ved et møte og ikke over telefon!

Den siste kontaktpersonen har jeg ikke truffet enda. Jeg har hatt 4 kontaktpersoner over 18 måneder. (I gjennomsnitt 4,5 mnd pr saksbehandler som begynner å spørre om de samme tingene igjen, noe som er krevende for en som ikke har krefter.) Bare 2 av disse har jeg møtt personlig.

Å forholde seg til nye veiledere hele tiden, er slitsomt for mange av de som har helseproblemer og det er mange som beskriver utfordringer i den retningen.

Andre sliter med å få kontakt med veilederen og å få svar på spørsmål:

Veiledere skiftes altfor ofte, har ikke rukket å møte alle jeg har hatt til nå engang. Det er dessuten vanskelig å få tak i veileder over telefon.

Personene er hjelpsomme, men har et system som er A4 og ikke fleksibelt nok til å hjelpe folk tilbake i jobb. Og tar brutalt lang tid å få svar på henvendelser.

Mange synes også det er problematisk at de må forholde seg til mange personer. Sitatet under handler om et kontor som har turnus på å sitte i mottak, slik at nesten alle av de ansatte sitter der:

Jeg syns det var vanskelig i begynnelsen, at de egentlig ikke forsto meg så godt, at det eneste de tenkte på var at jeg måtte søke meg jobb. Har lagt merke til at noen, ikke alle, er veldig mistenksomme av seg, som om jeg skulle lure penger ut av NAV. Har også blitt forvirret over hvor mange kontaktpersoner jeg faktisk hadde til hver sak, fast. Syntes også at det var meget irriterende at hver gang jeg skulle til NAV (når jeg mottok sosialstøtte) for å levere kontoutskrift, så måtte jeg snakke med en ny person hver gang og forklare alt på nytt (ettersom alle på NAV nå tar for seg alt, at alle står bak skranken og snakker med deg). Det verste er at det er ikke noe privatliv lenger, alle på NAV har hørt om deg og dine problemer ettersom du måtte forklare alt på nytt til en hver person. Uansett, jeg fant ut etterhvert at jeg var for syk til å jobbe. Derfor mottar jeg arbeidsavklaringspenger nå.

Åpningstidene er redusert i mottaket ved mange av NAV-kontorene, men møter legges til tidspunkt der mottak ikke er åpent:

Litt forvirrende, fikk vite at en var min behandler, men ble plutselig innkalt til møte med en annen, som ikke forklarte hvem hun var. Fikk dessuten møtetid før NAVs åpningstid, og sto utenfor (forkjølet i minusgrader) i 40 min fordi hun hadde glemt møtet. Ingen unnskyldning ble gitt.

Andre igjen har ikke så store problemer med å forholde seg til mange:

Jeg synes det fungerer greit som det er nå. Jeg har en kontaktperson i NAV, men jeg har bare snakket med henne to ganger før. Så jeg har mest kontakt med de andre på NAV. Uavhengig av hvem det er. Jeg synes det er godt og ha det slik. Føler jeg får den hjelpen jeg trenger og forståelsen jeg vil ha og trenger.

Mange av de unge som er mellomfornøyd, svarer at kontaktpersonen har gjort sitt beste, men at det er systemene som er krevende:

Min kontaktperson gjør sitt beste gitt de forutsetninger som hun har mellom budsjetter, ventelister, regelverk, bruker (meg) og så videre. Men selv om samarbeidet er godt, så føler jeg ofte at den hjelpen jeg faktisk får, ikke strekker til og kun opprettholder status quo istedenfor å føre til virkelig fremgang.

Mange er opptatt av at selv om kontaktpersonen er grei, er det ikke så mye som skjer:

Kontaktperson er grei å snakke med, men det skjer veldig lite.

Jeg syns samarbeidet i seg selv er ok. Men synes det går veldig tregt, og det er kjedelig å stå på vent, kjedelig å leve i usikkerhet om hva som skjer fremover.

Hyggelig kontaktperson, men utover det har jeg fått null hjelp. Har fått 1 (ETT) jobbtilbud i løpet av en periode på 2 år, og det var en jobb jeg ikke kan ta pga min helsetilstand. Jeg har

prøvd å gå i dialog for å få hjelp til å utrede hvilke muligheter jeg har ang. jobbstillinger, men har ikke fått noe ut av det. Min kontaktperson er aldri tilstede når jeg trenger hjelp, svarer så og si aldri på mail selv om de er pålagt å svare. Får ingen respons når jeg ber om å bli ringt tilbake. Rett og slett generelt veldig skuffet over 'samarbeidet' med NAV og kontaktperson. Har også møtt stor motstand fra andre kontaktpersoner på NAV-kontoret jeg tilhører, hvor de har rotet bort viktige papirer 3(!) ganger på rad. Tok 3-4 mnd å rydde opp i det, noe som gikk hardt utover meg økonomisk og psykisk.

Det er også flere som sier at NAV har kastet bort sakspapirer, men disse er generelt ikke fornøyd med kontaktpersonen sin heller. Her er i det minste kontaktpersonen hyggelig. Manglende jobbtilbud ser ut til å være en frustrasjon respondenten deler med flere av de unge som har vært i NAV en stund.

Andre føler seg litt stilt på sidelinjen:

Det er både og. Noen ganger er det klar og god kommunikasjon, mens andre ganger føler jeg at jeg ikke får delta i min egen sak. Det blir snakket over hodet på meg. Saksbehandleren min ønsker å hjelpe meg, men hun blir veldig begrenset på grunn av så mye lovverk.

At lovverket er stort og vanskelig å ha detaljert kunnskap om, merker også brukerne som har litt andre behov enn de større gruppene:

Det er OK. Men ofte er det et problem at de ikke kjenner til reglene når man ikke har en enkel sak. Jeg sluttet på studiene og er derfor registrert som student hos NAV. Ofte så aner de ikke hva de skal gjøre med meg, og hvor jeg passer inn i systemet deres. Det største problemet er inkompetanse hos mange av dem man møter. De kjenner ikke reglementet og gir ofte feil råd om hva man kan, og ikke kan, søke på.

Opplever at kontaktperson gjør en grei jobb. Men at det er "lett" å gjemme seg bak retningslinjer og praksis, gitt av departement. Opplever at det er ulik forståelse av hva lovverket sier. Slik jeg ser det, er det tydelig hvilken bistand jeg har krav på.

Veldig variert. Jeg har funnet at man må ha med seg minst ett vitne til møter med NAV, hvis ikke er det store sjanser for å bli behandlet respektløst. Det er også problemer hvis man henvender seg til flere personer, da man aldri får samme svar i forhold til regler eller hvordan ting fungerer.

Det er ikke alltid det er NAV som er problemet, noen ganger kan det være andre aktører som ikke gjør en god jobb:

Greit så lenge jeg har en kontaktperson med. Har hatt to helt horrible møter hvor jeg har begynt å gråte, men det pga en person som var med på møtet som begynte å nedverdige meg og snakke stygt til meg. Personen var forøvrig kontaktpersonen via arbeidsutprøvingen.

Det ser fortsatt ut som det finnes veiledere som tilbyr uføretrygd heller enn arbeid:

Jeg synes jeg har en god dialog med min kontaktperson. Jeg synes det er vanskelig å få kontakt med personen til tider, men som regel går det bra. Jeg føler også at min kontaktperson ikke har troen på at jeg skal inn i en fast jobb, han vil ha meg uføretrygdet, men det vil ikke jeg!

Det er heldigvis ikke mange slike svar fra de unge respondentene i utvalget, men her ser det ut som veilederen undervurderer arbeidsevnen. Hvor utbredt dette generelt er, er vanskelig å vite. Andre opplever en motsatt situasjon, der NAV følger "arbeid først", kanskje på tross av at personen ikke er formidlingsklar.

Syns det av og til er vanskelig, siden de bestemt vil at jeg skal komme ut i arbeid. Jeg har søkt mange ganger, men uten hell og får bare avslag. Trur jeg trenger og få en utdanning, men sitter igjen da uten noe økonomi.

Det virker å være noe ulik praksis i forhold til støtte under utdanning. NAV er strenge på at de må bruke Lånekassen som andre, når dette er et alternativ. Manglende studieprogresjon kan være en årsak til redusert støtte fra Lånekassen. Når det er helseproblemer, er det vanskelig å ha deltidsjobb ved siden av studiene. Noen opplever at andre har fått AAP mens de går skole, mens de selv får avslag:

Jeg var så heldig som til slutt, etter flere nedverdiggende opplevelser fra saksbehandlere på NAV, å få en saksbehandler som støttet meg og som trodde på meg. Til tross for at jeg var meget syk, fikk jeg innvilget AAP og startet på utdanningen som en del av rehabilitering. Nå er jeg snart ferdig utdannet sosionom og kommet meg ufattelig langt i bedringsprosessen. Det har vært avgjørende å ha noen som har trodd på meg og som ikke har gitt meg opp. Saksbehandleren min er en stor grunn til at jeg har det så bra som jeg har det i dag.

En annen respondent opplever ikke å ha fått samme forståelse:

Opplever mye usikkerhet, lite forståelse med tanke på at jeg ønsker å studere og har meget gode karakterer fra videregående. Mye usikkerhet og skifte av saksbehandler. Blir veldig engstelig for å gjøre noe feil - både i forhold til skjemaer og tidligere samtaler med saksbehandler. NAV har vært veldig opptatt av å få folk ut i jobb raskest mulig, og glemmer å se mennesket bak. For eksempel at det er unge voksne de forholder seg til, som kan være for friske til "bare sitte hjemme og gå i behandling", men er for syke til og studere fulltid.

Generelt er de som har blandede erfaringer, fornøyd med noen av kontaktpersonene de har hatt, men ikke fornøyd med andre. De har stort sett et godt forhold til nåværende kontaktperson, men mange opplever lovverket som for strengt, flere har hatt vanskeligheter med å få kontakt og få svar på ulike spørsmål og noen har hatt opplevelser der de ikke har blitt trodd.

2.13.3 Dårlig samarbeid

Noen av respondentene skriver veldig tydelig hva problemet er, mens andre er mer generell og skriver "vrient", "vanskelig", "demotiverende" og "ydmykende".

Denne ungdommen har ikke hatt en god opplevelse i sitt samarbeid med NAV:

Jeg opplever at NAV bruker svært lite skjønn i sakene sine, og de viser liten forståelse for mennesker i en vanskelig situasjon. Reglene sier en ting, så da er det det de forholder seg til. Endte selv opp med en posttraumatisk stresslidelse etter møtet med NAV. Jeg er nå i praksis to dager i uka i regi av NAV, men det er ikke mulighet til å få noen fast jobb eller ekstravakter når praksisen er over. Dette er kun for at NAV krever at du skal være i aktivitet, så de plasserer så mange som de kan, på en og samme arbeidsplass, som da ødelegger mulighetene for jobb

etterpå. Bedriften får betalt for å ha oss der og så fort ordningen avvikles, så står man igjen uten noen ting, da bedriften kun ville ha deg der, så lenge de kunne ta imot gratis arbeidskraft og samtidig få betalt for det.

Naturlig nok er det en del som er misfornøyd med NAV fordi de har blitt nektet en ytelse:

Jeg har svært lite kontakt med NAV, noe som passer meg bra da jeg ikke har et positivt syn på NAV etter tidligere erfaringer. Sure saksbehandlere, vansker med å få penger man har krav på og har blitt lovet, samt at det tok min saksbehandler et halvt år på å søke meg inn i et nytt tiltak da mitt daværende tiltak ble lagt ned. Jeg har flyttet litt og er nå på mitt tredje kontor, og har ikke opplevd noen problemer der, annet enn at jeg ikke får kontakte min saksbehandler på mail da hun tydeligvis ikke vil gi meg mailadressen. Og med sosiale problemer og store problemer med å ringe, så er jo det litt ubehagelig. Men det er kun småting jeg har trengt hjelp til, og sender jeg mail til NAV generelt, så får jeg som regel svar på det jeg spør om.

Det virker å være ulik praksis i forhold til bruk av epost. Mange av brukerne er veldig fornøyd om de kan sende epost til kontaktpersonen sin og få et raskt svar. De unge har vanskelig for å forstå hvorfor ikke epost kan brukes i kommunikasjonen, og det er ikke så rart nå i 2014 da også mye offentlig korrespondanse foregår på epost. Sannsynligvis er det noe med faren for at det sendes sensitiv informasjon på epost som begrenser bruken, men noen sier de bare kommuniserer bare på epost:

Dårlig. Har aldri møtt vedkommende. Har snakket over email maks 4 ganger.

Andre har entydige negative erfaringer med NAV og flere av erfaringene likner på saker som har fått stor oppmerksomhet i media:

Rotete, alltid mye styr, dårlig service, ekstrem påkjenning for meg, mye papirarbeid og regler de ikke kan selv, lang behandlingstid. Hadde bodd på gata om ikke familien min hjalp meg i perioder. Upålitelige. Veldig mange dårlige erfaringer. Oppå mine psykiske problemer har stress rundt økonomi gitt meg selvmordstanker.

Veldig dårlig. Når man har blitt så syk at det vidt at man har overlevd, så kommer man på NAV og første følelse man får er at man blir mistenkeliggjort, og at flere av saksbehandlerne ser ned på deg som en snylter. Var i møte med saksbehandler, og kom selv med forskjellige ting jeg hadde lyst til å prøve meg på, forskjellige kurs om å se hva man husker osv. Jeg har tross alt overlevd 3 hjerneslag. Men fikk nei til alt av forslag, fordi NAV tok seg ikke råd til sysselsetting som de sa. Snakk om å bli spytt rett i tryne med nei, nei til alt. Man føler seg som dritt når man er på NAV. Har rett og slett mista trua på NAV.

Har det helt for jævlig, bare nedturer hver gang!

Jeg føler hun arbeider MOT meg, istedenfor å hjelpe meg og guide meg!!!!

Mange av de som har dårlige erfaringer forteller at de har store problemer med å få tak i saksbehandleren sin:

Han er alltid opptatt, veldig vanskelig å få tak i.

Veldig vanskelig, opplever at saksbehandler er opptatt nesten konstant.

Helt uutholdelig å være under NAV. Ingen hjelp å få når en trenger det. Fraværende saksbehandler, ingen andre å kontakte. Vent 3 dager.

Flere av respondentene fra øst i Europa, har opplevd å ikke få hjelp fra NAV. Flere har hatt behov for norskkurs, men opplever at dette er alt for vanskelig å få.

Andre som har dårlige erfaringer, føler at alt går for treigt:

Lite engasjert. Handlingsplan har vært den samme over et år. Alt blir utsatt og utsatt. Ingenting skjer.

Vanskelig å få kontakt med saksbehandler. Lang ventetid. Mye rot.

Varierende oppfølging. Vanskelig å ta initiativ til å kontakte NAV når man er syk, skulle derfor vært noen som har kontaktet en og hadde oppfølging med en. Laaaaang ventetid på papirarbeid og utbetalinger.

Minst tre ukers behandlingstid på henvendelser på mail. Obsessivt behov for å systematisere og kategorisere situasjoner for å følge sin egen tolkning av gjeldende lovverk til fordel for sin egen overbevisning. Lite støttende til menneskelige hensyn. Tar ut tre ukers sykemelding uten å sende saken min til noen andre. Tapte tusenvis av kroner på det. Var ikke behjelpelig da en økonomisk stønad ikke nådde meg, og jeg fikk aldri de midlene som ble vedtatt. Var ikke behjelpelig da jeg spurte om å få økonomisk rådgivning. Forenklet situasjonen min i NAV-systemet, slik at det ikke stemmer overens med hva som faktisk er tilfellet.

Nåværende saksbehandler er dyktig og imøtekommende. Har utallige ganger tidligere hatt saksbehandlere, eller vært i kontakt med andre NAV-ansatte som både har vært direkte ufine, nedsettende og også at de har vært direkte misvisende ifht evt spørsmål jeg har hatt/hva jeg har krav på eller kan gjøre. Jeg har ikke fått noen form for veiledning i forhold til hvilke ytelser jeg har krav på, eller til hvilke muligheter jeg har i forhold til arbeid/utdanning/kurs. Når jeg selv har kontaktet NAV for hjelp/råd med dette, har det vært mye rot og endt med at det ble ingenting ut av det. Dette til tross for at ved et tilfelle ble jeg lovet å få dekket nettstudie, og fikk beskjed om å søke meg inn. Har også flere ganger i kontakt med NAV blitt møtt med nedlatende holdninger, lite imøtekommende individer, og på toppen av det kunne ikke de som hadde skrevet under som saksbehandler svare på spørsmål ifht krav/retningslinjer etc [identifiserende informasjon]. Når jeg ikke er i stand til å ta lønnet arbeid, hvert fall ikke per i dag, synes jeg det er helt feil å være nødt til å ha det slik, ikke engang ha mulighet til å la barna være med på idrettslag, eller andre fritidsaktiviteter for den del, som lekeland o.l. Ingen blir bedre av å måtte stresse på denne måten for å få økonomi og samarbeid med NAV til å fungere.

En del av respondentene har små barn, og mange sliter tungt økonomisk. De får psykiske stressplager av den økonomiske usikkerheten, og kommer på denne måten enda lenger bort fra jobbmuligheter. Det er en vanskelig avveining mellom å gi insentiver til å jobbe, samtidig som nivået på den økonomiske støtten ikke er så lav at hverdagen blir så tung at de kommer lengre bort fra arbeidslivet.

For lite oppfølging er en vanlig årsak til at de unge har dårlige erfaringer med NAV:

Det byttes saksbehandler altfor ofte. Dette er tungvint da man må sette dem inn i situasjon og status om og om igjen. Måtte krangle meg til arbeidspraksis første gang. Er nå i arbeidspraksis for andre gang. Har ikke hatt oppfølging fra NAV noen av gangene.

Som vi så tidligere i kapittelet, er det noen brukere som opplever at NAV ikke viser forståelse for helseproblemene brukeren har. Dette ser ut til å være de mest fortvilte og frustrerte unge brukerne – når NAV ikke tar helseproblemene deres på alvor og ser på mulighetene for aktivitet:

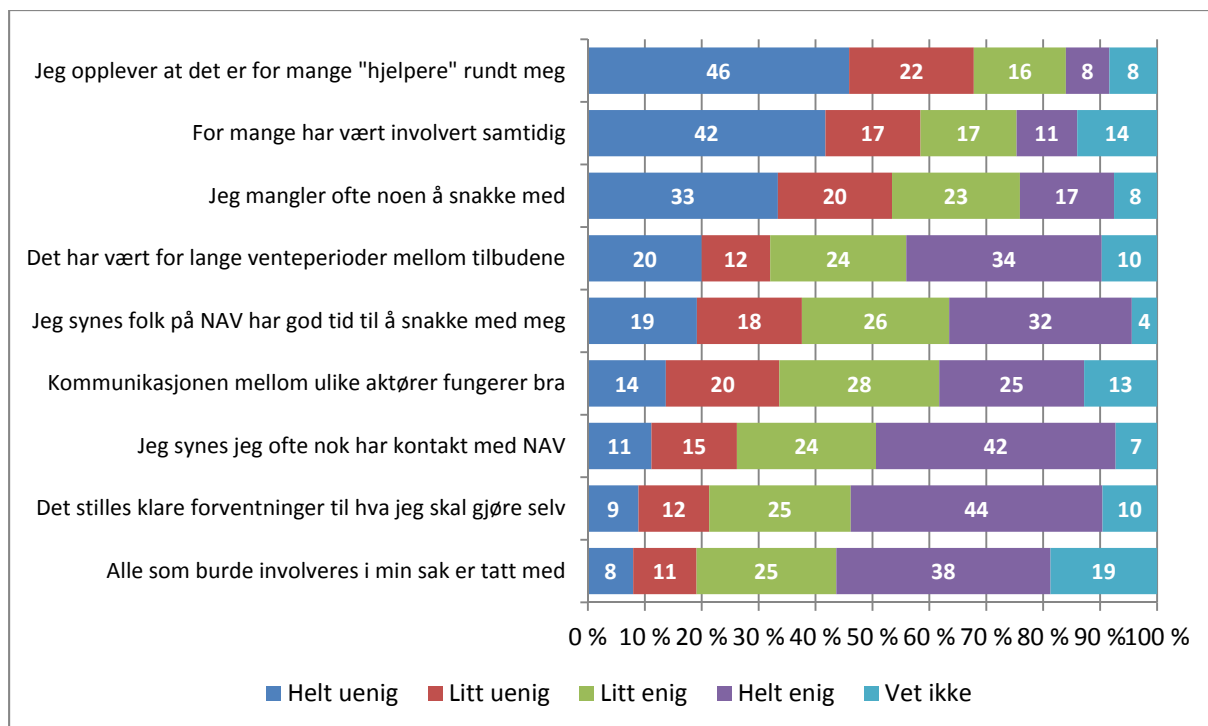
Fullstendig håpløst. Har en saksbehandler som hverken gidder å lese over min flere år lange historie med NAV eller sette seg inn i min nåværende situasjon. Uansett hva man spør om svarer hun "nei", uten en gang å sjekke dette opp med noen eller lese gjeldende lover og regler (disse virker det som om hun ikke forstår likevel om jeg har de med til møtet og viser dem til henne). Den siste søknaden jeg sendte - med hjelp fra advokat - fikk jeg avslag på, på et grunnlag jeg ikke en gang hadde søkt om. Saksbehandler er frekk og utålmodig og ikke interessert i å hjelpe meg i det hele tatt. Jeg foreslo et møte mellom meg, NAV og fastlege for at hun skulle få en bedre forståelse av min situasjon, men det gadd hun ikke - for da måtte hun skrive en rapport fra møtet. Selv etter å ha fått det både muntlig og skriftlig fra min lege at man ikke kan behandle et virus (grunnen til sykdom det siste halve året), så får jeg beskjed om at jeg må oppsøke behandling for viruset (det fins ingen behandling for noen virus). Det siste halve året har jeg sittet hjemme i sofaen og stirret i veggen fordi NAV mener dette er det beste for meg, ettersom jeg ikke fungerer i studiet da jeg ikke får lest pga virus på balansenerven. Jeg blir mer og mer deprimert, og ser at jeg kan ende opp med å falle ut av studiet pga dette. Saksbehandler er ikke interessert i å høre om dette, eller noe annet. Jeg trodde jeg hadde fått innvilget studie som et skritt på veien til å komme meg ut i arbeid, men nåværende saksbehandler sier det kun er å fullføre studiet som er planen - å gjøre ting utenom som kan fremme sjanser for å få en jobb er unødvendig, og hun skjønner ikke hvorfor jeg skal være interessert i det. Det er virkelig ingen hjelp å få - alt jeg har fått innvilget så langt har kommet etter flere runder med hjelp av advokat til å skrive søknader og klager, og advokaten har flere ganger vært i kontakt med departementet for å prøve å forstå seg på saksbehandlerne og få riktig informasjon om hvorfor reglene er som de er. Kontakten med NAV er som å stå å dunke hodet i en murvegg i år etter år etter år.

Dette er nok et eksempel på at det er vanskelig å forstå reglene NAV har for støtte under utdanning. Generelt har man ikke krav på støtte fra NAV om man har rett på studiestøtte fra Statens Lånekasse. Det kommer ikke frem om respondentene som er frustrert over ikke å få støtte til utdanning fra NAV, ikke har rett på støtte fra Lånekassen. Dette bør undersøkes videre. Manglende reelle muligheter for de som får helseproblemer i studietiden til å kunne fullføre utdanningen, bør identifiseres.

2.13.4 Oppsummert brukernes erfaring med NAV

Det er helt klart ikke alle som har fått god hjelp fra NAV. Generelt ligger forbedringspotensialet til NAV for at de unge skal få bedre hjelp i følgende hovedpunkter: tilgjengelighet, stabil kontaktperson, kort responstid på spørsmål, bedre oversikt over lovverket, tro på brukerne og ikke være overmistenkssom, orden på papirer og dokumentasjon, ikke motarbeide helsepersonells vurderinger, bedre formidling til jobb og mer fleksibilitet i forhold til støtte til utdanning og kompetanseheving.

Vi har også forsøkt å kartlegge en del gjennom noen påstander vi har bedt respondentene ta stilling til, se svarene i figur 2.22.



Figur 2.22 Ta stilling til følgende påstander om din kontakt med NAV

Omtrent 24 prosent av utvalget er litt, eller helt enig, i at det er for mange "hjelpere" rundt dem, og noen flere (28 prosent av alle), mener at for mange har vært involvert samtidig.

Hele 40 prosent av utvalget svarer at de ofte mangler noen å snakke med, og 58 prosent mener det har vært for lange venteperioder mellom tilbudene. Like mange mener at NAV har god tid til å snakke med dem. 34 prosent mener at kommunikasjonen mellom ulike aktører ikke fungerer bra (uenig i påstanden om at det fungerer bra), mens 26 prosent ikke opplever å ha ofte nok kontakt med NAV. 21 prosent opplever ikke at de møter klare forventninger til hva de skal gjøre selv, mens 19 prosent opplever at ikke alle som burde vært involvert i saken, er tatt med.

2.14 Oppsummering

Utvalget består av 589 personer under 30 år med sammensatte behov som er brukere av NAV. I NAV-systemet er dette unge brukere med behov for spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats. De som vurderes å trenge standard innsats, er ikke invitert til å delta i denne undersøkelsen.

De unge brukerne i NAV med sammensatte behov er relativt heterogen gruppe. De unge har ulike mål og planer. Noen trenger jobb (halvparten av de som har deltatt i undersøkelsen), mens andre trenger hjelp til å komme tilbake til skolen (23 prosent). En god del har først og fremst mål om å bli frisk (19 prosent), mens syv prosent ikke har satt seg et bestemt mål.

60 prosent av de unge brukerne av NAV Sør-Trøndelag som har deltatt i kartleggingen, har helseproblemer. Hver tredje unge bruker med sammensatte behov, sliter med psykiske problem. Relativt få har alvorlige psykiske lidelser, men heller angst- og depresjonssymptomer. Kartleggingen viser at mange har behov for å få opparbeidet en mestringsfølelse, få selvtillit og selvfølelse. Mange vil ikke være klar for arbeidslivet før de har oppnådd dette. De trenger også arbeidsgivere som er villig til å la dem få prøve seg i arbeid, og som er villig til å tilrettelegge relativt mye.

Mange har lese- og skriveproblemer og disse kan være underrepresentert i utvalget fordi de ikke ønsker å delta i skriftlige undersøkelser. Det er likevel lett å se fra mange av sitatene at noen likevel har deltatt, og har svart så godt de kan. Noen av svarene er nesten ikke mulig å forstå, men vi har brukt tid på å se hva de svarer på andre spørsmål for å finne frem til budskapet. Mange av de med lese- og skriveproblemer, opplever at NAV er alt for streng i forhold til å gi økonomisk støtte til mer skolegang.

For de som har som mål å gå videre på skole, handler veldig mye om økonomi og finansiering av skolegangen. NAV oppleves av brukerne i utvalget både å forskjellsbehandle folk (andre har fått men ikke dem), og vise liten forståelse for at sykdommen og helseproblemer har ført til at de ikke har kunnet fullføre et ordinært skoleløp.

Mange opplever også at NAV er for dårlige til å finne en jobb til dem. De må i stor grad finne frem til arbeidsgivere selv, men mange har problemer med å ta kontakt med arbeidsgivere eller har fått så mange avslag på jobbsøknader, at de er i ferd med å gi opp.

Viktige hjelpere for utvalget for å komme i jobb og skole i tillegg til NAV, er fastlegene (39 prosent) og psykiske helsetjenester (33 prosent) og skolen (rådgivere, PPT og oppfølgingstjenesten) (34 prosent). Dette er de aktørene som NAV må samarbeide systematisk med om unge brukere med sammensatte behov.

De fleste av de unge brukerne av NAV har gode erfaringer med NAV (56 prosent). Andre har mer blandede erfaringer (25 prosent), ofte personavhengig, mens noen har direkte dårlige erfaringer (19 prosent). De som har positive erfaringer, trekker gjerne frem at de har fått god forståelse for situasjonen sin i NAV, at kontaktpersonen er tilgjengelig og engasjert. De som har dårlige erfaringer, trekker frem at kontaktpersonene har for dårlig kunnskap om regelverket, regelverket er for byråkratisk og lite fleksibelt, ansatte i NAV vurderer samme sak ulikt og gir ulike svar på samme spørsmål, det er vanskelig å få tak i kontaktpersonen og at de føler seg mistrodd og motarbeidet av NAV.

3 Prioritering av unge brukere i NAV

3.1 Hvorfor prioritere de unge?

Hva "ung NAV-bruker" er, varierer litt fra kontor til kontor. Noen mener at aldersgruppen 19-21 år er den mest sårbare gruppen og bør prioriteres høyest, mens andre sier at de under 25 år ofte er de mest sårbare. Alle sier at det selvsagt kan være slik at en 29-åring er mer sårbar enn en 21-åring, men generelt oppleves de over 25 år som litt bedre rustet til å klare seg på egen hånd. De har ofte fått en del arbeidserfaring og livserfaring, og blitt eldre og mer moden for å ta bedre beslutninger. Men det er opplagt individuelle forskjeller og ikke bare alder som er avgjørende:

Jeg syns det er veldig individuelt da. For det kan være en 30-åring som du kan slippe litt, selv om han trenger bistand fra NAV så kan du slippe ham litt eller gi ham større ansvar eller presse ham mer enn en 20-åring, som kan være mye mer sårbar. Og det kan være omvendt. Så det syns jeg er litt vanskelig (NAV-kontor P, leder).

I tillegg til sårbarhetsargumentet, er det mange NAV-ledere og veiledere som ser et stort forebyggingspotensial blant de yngste, og særlig basert på erfaringer med hva de som er eldre sliter med. De yngste er kanskje også enklere å jobbe med enn de som har vært i NAV systemet en stund:

Jeg tenker i alle fall at de vi møter av de yngste, de kan vi snu ganske fort, fordi de har ingen opplevelse av hva NAV-kontoret er for noe. De er ikke institusjonalisert inn i de offentlige systemene våre, så jeg tror at ved å møte dem på en litt annen måte, så kan vi snu de fortere enn de som har gått noen år i systemet og egentlig har noen krav og forventninger om hvordan vi skal behandle dem (NAV-kontor I, ledere).

Økonomiargumentet kan også være relevant, ved at unge godt opp i 20-årene kan ha pådratt seg for store utgifter i forhold til inntektsmulighetene. De yngste har ofte lav inntekt, men ikke stor gjeld. Dermed er det forebyggingsmuligheter:

... De under 25 som ikke får pengene til å rekke, skyldes ofte at de har for liten inntekt. De har manglende eller lite inntekt, mens de over har etablert dårlige holdninger og rutiner og har for store utgifter (NAV-kontor I, ledere)

Mange av de unge har lyst til å jobbe og er utålmodig etter å komme i gang og respondentene fra NAV mener dette potensialet må utnyttes:

Liksom "Jeg vil ha en jobb i dag!. Okei, jeg skjønner at jeg må avklare ting, men egentlig ville jeg ha startet nå altså"... Og viljen deres til å ha et normalliv... Vi har kanskje stigmatisert de unge som uinteressert, lat, uvillig til å arbeide, syk...(NAV-kontor I, ledere)

Basert på tilsvarende informasjon fra mange av de andre intervjuene, kan vi konkludere med at sårbarhet, jobbvillighet og forebyggingspotensialet, er årsakene til at alle NAV-kontorene i Sør-Trøndelag er enige om at det er viktig å prioritere unge brukere i NAV.

3.2 Prioriteringsproblematikk

Å prioritere en gruppe brukere foran andre brukere, er langt fra uproblematisk. Når unge skal prioriteres, må ressursene flyttes slik at NAV-veilederne som arbeider med unge brukere, får færre personer å følge opp. Uten ressursøkning, eller at oppgaver tas ut av NAV-kontoret, betyr dette at noen NAV-brukere får mindre oppfølging. Det er ikke alle i NAV-kontorene i Sør-Trøndelag som synes dette er uproblematisk:

Og hvis man snakker om hvem som skal prioriteres, vil diskusjonen raskt bli hvem som ikke skal prioriteres, hva gjør man med dem? Jeg mener at vi har et likeverdig ansvar for alle som ikke enten er i arbeid eller er definert med uførhet. Det er NAV sitt ansvar, og vi må i hver enkelt sak prøve å finne ut hva som er korteste veien ut i arbeid. (NAV-kontor H, ledere)

Noen kontor har omprioritert mellom brukere under 30 år, og da har det ofte blitt slik at de over 25 i mindre grad prioriteres:

De over 25 prioriteres mindre. De som jobber med ungdom under 25, har færre brukere å forholde seg til. Det gjør at de som har de over 25 år, har flere brukere å forholde seg til. (NAV-kontor I, ledere)

Kontorene som har prioritert mellom alle brukerne, nedprioriterer ofte de mellom 55 år og pensjonsalder og personer som er uføre:

Fordi det er en kjensgjerning at har du først kommet inn på uførestønad, så er veien tilbake til jobb lang, Så vi prioriterer de ikke. Vi skal sikkert ikke si det høyt, men de klarer vi ikke å prioritere. (NAV-kontor G, veiledere)

Jeg ser at det utfordrer oss på ressurser, i forhold til hvem vi skal prioritere. Jeg sier at vi ikke kan bruke like mye ressurser på folk som er 55+ som vi bruker på dem som er 25 år. De er i hver sin ende av livsløpet. Men det er jo litt som å banne i kirken å si at det skal gjøres sånn, for det skal jo ikke være noe enklere for en som er utslitt, uten noe annen erfaring enn praksis, å få uførepensjon. Å finne en lettere jobb til dem er krevende, og skal vi bruke tiltaksplasser for å prøve dem ut, og holde på med det i en 4-5 år, så er de kanskje 60 før vi får dem avklart, og da... (NAV-kontor N, leder)

Ett NAV-kontor har også valgt å nedprioritere oppfølging av mottakere av AAP og sykmeldte ved at de som arbeider med dette får flere brukere. Kontoret velger heller å prioritere markedsarbeid og kontakt med arbeidsgiverne for å få til mer formidling. Kanskje er dette riktig vei å gå, fordi det er usikkert hvor stor effekt oppfølgingen som gis til AAP-mottakere og sykmeldte i realiteten har på utfallet. Mange NAV-veiledere på andre kontor ser det samme:

Det har i alle fall jeg tenkt på, en som har jobben sin i kommunen, som har operert skuldra og som er på tur tilbake. Egentlig så kunne jeg bare latt være å bruke noe energi på henne...(NAV-kontor C, veiledere)

Det er opplagt slik at det ikke er mulig å prioritere alt, og det er kanskje nødvendig å gjøre justeringer på målekortene (signalisere hva som ikke skal prioriteres så høyt), om det skal være mulig å få kraftig nok prioritering til at det har effekt:

Og det er jo også noe med toppledelsen, at ting er viktig, alt er viktig. Så det er noe med å få hjelp lokalt til å prioritere, hva skal du prioritere først? Fordi målekortet skal være grønt, og det er 30 parametre, så alt er like viktig. Det er en jobb som vi har måttet gjøre, og si at ok, vi klarer ikke alt. Da sier departementet at dette er aller viktigst, og da må vi ta det først. Men da må vi tåle at noe blir rødt. Så får nå det falle litt, og det er det for så vidt ikke aksept for. Da har vi prioritert vi, men det er ikke aksept for det. (NAV-kontor G, veiledere).

Om alt skal prioriteres, handler det egentlig om å "prioritere mellom de prioriterte", som en NAV-leder uttrykte det.

Kommunene har også krav til hva NAV skal prioritere. For eksempel å få flyktninger i arbeid og aktivitet. Dette ser ut til å være en ressurskrevende oppgave, og kommer i tillegg til de statlige kravene om prioriteringer.

På veiledernivå kan prioritering bety at man strekker seg lenger i visse saker:

Hvis det er knappe ressurser i forhold til tiltak er det vanskelig, men han er jo en ungdom... Jeg kjenner jo selv at jeg er villig til å ta flere telefoner hvis det er en ungdom som trenger praksis enn en voksen som trenger praksis, for jeg mener den voksne kan gå og spørre selv. Det er lettere å være litt mer behjelpelig i forhold til ungdommen. Jeg har større forståelse for at de ikke kontakter arbeidsgivere så mye selv. Pluss at jeg også da vil sparke de litt mer i rumpa kanskje, for å komme i gang... (NAV-kontor R, veiledere).

Det er mange dilemma i prioriteringsdiskusjonen i NAV. Det kan for eksempel være slik at en del voksne brukere i NAV kunne begynt å arbeide med kun en marginal økning i innsatsen, og NAV kunne lykkes med å formidle 10 personer til innsatsen de gjør for en ungdom. Prioriteringer fører ofte til vanskelige diskusjoner, men generelt virker det som det er stor enighet om å prioritere de unge enda sterkere enn i dag.

Vi kan kanskje si at prioriteringsdiskusjonen i NAV tilsvarer prioriteringsdiskusjonen i helsevesenet. Mens det kan være mulig å utvide kapasiteten i helsevesenet med økt bruk av private aktører, kan det være mulig å utvide kapasiteten i NAV med å ta ut noen av oppgavene i NAV og legge det til private aktører, for eksempel arbeidsmarkedsbedriftene.

Et annet alternativ er å redusere bruken av tiltaksplasser og bruke midlene til å øke bemanningen i NAV-kontorene. Veilederne får da færre brukere å forholde seg til, og kan dermed gi hver enkelt tettere oppfølging. Det foregår noen slike forsøk rundt i landet, men vi kjenner ikke til at det er publisert noen resultater fra dette.

Å forvente at NAV-kontorene skal prioritere alt, og lykkes med alt, uten endringer i dagens oppgaver eller mer ressurser - synes å være urealistisk. Hovedårsaken er at det er alt for mange brukere per veileder til at den nødvendige oppfølgingen kan gis.

3.3 Satsninger på unge i Sør-Trøndelag NAV

Jobbhuset i Trondheim er i særklasse den største satsningen i Sør-Trøndelag. Dette er et samarbeid mellom NAV Østbyen og NAV Midtbyen. De bygger opp et annet tilbud i NAV Heimdal (samarbeid NAV Lerkendal og NAV Heimdal) som også kalles Jobbhuset, men det virker å være helt ulike tiltak. I det følgende snakker vi om Jobbhuset på østsiden når ikke annet er spesifisert.

Brukere av Jobbhuset er foreløpig nye søkere av sosialhjelp, og de to involverte NAV-kontorene sender unge sosialhjelpssøkere videre til Jobbhuset:

De som kanskje ikke har en umiddelbar vei ut i jobb sendes til Jobbhuset. De mangler både erfaring og det ligger et mer komplekst bilde bak. Vi har en siling på det. (NAV-kontor, veiledere).

De som står nærmere arbeidslivet og vurderes å trenge standard innsats, sendes som regel ikke til Jobbhuset, slik vi forstår det.

Lederen og veilederne ved Jobbhuset forteller at dette er et relativt billig tiltak i drift, med stor omløpshastighet og gode resultater. Metodikken som ligger i bunn, handler om unge i grupper. Jobbhuset er opptatt av at dette ikke er et isolert tiltak utenfor NAV, men at de følger Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV, og at de følger kravene til dokumentasjon som ellers i NAV. De forteller også at rekruttering til tiltaket ikke er noe problem:

Vi ser at det kommer venner av venner, det kommer folk direkte hit, det kommer familier som har hørt om Jobbhuset med guttungen sin og sier at "nå får du ikke sitte på gutterommet lenger, nå skal du møte opp her". Det kommer jo også henvisninger, blant annet fra DPS og samarbeidspartnere som har hørt om dette, og at det er et fint sted å starte for ungdom som ikke har noe tilbud ellers.

Jobbhuset gjør avklaringer direkte:

Når vi avklarer deltakerne, så avklarer vi også de økonomiske rettighetene. Det er jo ikke noe mål at man skal gå på sosialhjelp, det er mer en måte å fange opp folk som vi ikke har kontakt med ellers. Og da kan det ende opp med KVP, AAP, tiltaksstønad eller ingen ytelse. (Jobbhuset, leder).

Jobbhuset får mye skryt fra samarbeidspartnere vi har intervjuet. Dette er et etterlengtet tilbud, og alle vi har snakket med som har sendt brukere dit, har mye godt å si om Jobbhuset. Det handler både om hvordan de tilnærmer seg ungdomsgruppen, men også at det er dedikerte enkeltpersoner som har lang erfaring i å arbeide med unge med sammensatte behov, og ikke minst at tiltaket har stor grad av brukerstyring.

Lederen for Jobbhuset forteller at deltakergruppen er veldig sammensatt:

Og det er mye ulik problematikk i dette. Det er alt fra helse, psykiatri, rus til de som har sittet hjemme og spilt eller har utviklet sosial angst. Det er mange forhold som gjør at de kursene er et fint sted å starte. Og de erfaringene vi har gjort, er at vi ikke trenger så lang tid for å få snudd om på en del ting hos ungdom, og det er jo det som har gitt resultatene i etterkant. (Jobbhuset, leder).

Lederen forteller oss videre at de har mange tiltak de kan sette inn etter kurset:

Da har vi et bredt spekter av tiltak vi kan bruke etterpå ut ifra situasjonen til ungdommen etter kurset. Fra interntiltak, som er litt basert på ting som skjer her på huset, og den Flybojobbinga som du kanskje har hørt om, hvor vi har en arbeidsleder som tar på seg montering og flytteoppdrag for flyktningetjenesten i Trondheim kommune. Det er lavterskelbiten. I tillegg

kommer de arbeidsrettede tiltakene, fra APS til AB til avklaringstiltak, og det som vi kjøper av arbeidsmarkedsbedriftene. Og så kommer jo de vi rår over selv, med arbeidspraksis og lønnstilskudd. Vi har også de som formidles direkte. (Jobbhuset, leder).

Jobbhuset har innsett at de ikke kan gi tilbud til unge med store rusproblemer:

Du må klare å møte opp på kurs, møte opp... det er imponerende mange av ungdommene som klarer det, men rus - det klarer vi ikke.

Lederen forteller at de har hatt deltakere med rusproblemer, men at tiltaket ikke er godt tilpasset denne gruppen. I tillegg har de kapasitetsproblemer, med at de i dag gir tilbud til en av tre sosialhjelpsmottakere mellom 18-25. Lederen forteller videre at de har klart å få mange som ikke tidligere var fanget opp, ut i lønnet arbeid.

Jobbhuset har planer om å inkludere mottakere av AAP i tillegg til sosialhjelpsmottakere, mens det andre jobbhuset på sørsiden av byen, foreløpig ikke har planer om å gi dette tilbudet til andre enn de unge som mottar kommunale ytelser. Jobbhuset Sør ligger i samme hus som NAV-kontoret, og har tett samarbeid med Gjenbrukstorget i kommunen. Det virker å ha mindre fokus på unge i grupper enn Jobbhuset på sørsiden, men de forteller at resultatene de oppnår er gode.

Begge Jobbhusene er tydelige kommunale tiltak i NAV.

Mange av NAV-kontorene i fylket opprettholder et klart skille mellom kommunale oppgaver og statlige oppgaver. Arbeid med de unge blir i stor grad sett på som en kommunal oppgave, og det er for eksempel nesten utelukkende kommunalt ansatte som arbeider i Jobbhusene.

Trondheim kommune har nå også tilført begge Jobbhusene i byen flere kommunale stillinger. Det ser dermed ut som bykontorene har samlet mye av de kommunale ressursene i to egne enheter som jobber med unge sosialhjelpsmottakere.

Tilsvarende er gjort ved NAV Ørlandet. Der har de samlet det meste av de kommunale ressursene i NAV-kontoret, og etablert et lavterskeltilbud utenfor NAV-kontoret for unge brukere av NAV og for rusbrukere (Ressursbasen). De har tilbud for de to ulike gruppene (unge og etablerte rusbrukere) på ulike dager. Tilbudet ble etablert i september 2013 og det startet med et samarbeid med en Vekstbedrift. At NAV ble både bestiller og utfører var problematisk, og NAV tok derfor over lokalene og driften for vekstbedriften. De bruker mange ulike metoder i arbeidet, men det er likheter i metodene som Jobbhusene bruker. De arbeider i motsetning til Jobbhuset også med etablerte rusbrukere, men forklaringen på dette er at det meste av de kommunale rusressursene i denne kommunen ligger i NAV.

Veilederne ved Ressursbasen forteller at de trenger flere arbeidsoppgaver for de unge som ikke er klar til å gå videre etter at de har deltatt på kurs på basen. De har samarbeid med kommunen, blant annet vaktmesteren i kommunen, men det er foreløpig for få oppgaver.

Blant de mindre kontorene i fylket, er det noen som etablerer ungdomsteam der hver veileder som arbeider med unge brukere har færre å følge opp. Andre har en egen ungdomskontakt som de fleste unge som kommer til NAV er i kontakt med. Noen kontor har så vidt kommet i gang med en satsning,

mens andre ikke har gjort noe spesielt ennå. På små kontor er det relativt få brukere i hver målgruppe, og det er vanskeligere å få til en spesiell satsning:

Vi har ikke gjort noe spesielt, men det er et jevnt fokus. Ikke noen spesielle prosjekter eller organiseringer eller noe rundt det. (NAV-kontor A, leder).

Der det ikke er noen spesielle satsninger, sitter det gjerne veiledere som virkelig brenner for å jobbe spesifikt med de unge:

...sammensatte behov, som kanskje er ung. Jeg føler at nå er det sånn at alle sammen skal ha det samme; alle skal følges opp minimum hver 6. mnd. Alle sammen like mye. Det er ikke noen... jeg kunne tenkt meg å hatt litt oversikt, at den gruppen her, de skal jeg gjøre noe med det neste halvåret – det er de jeg skal sette fokuset på, for de får jeg kanskje til å gjøre noe med. Og de andre kan jeg bare... ja, jeg kunne bestemt at de skal ligge i fred i ett år – eller to år, og så skal vi ikke gjøre noe med dem, fordi mest sannsynlig er de tilbake i jobb innen to år, kanskje. (NAV-kontor C, veileder).

Denne veilederen forklarer at nå bruker hun like mye energi på alle, og at det blir litt tilfeldig etter hvem som dukker opp. I likhet med mange andre veiledere i NAV, opplever hun at hun ikke bruker ressursene effektivt:

Jeg bruker ikke mest energi på dem jeg kanskje kan få til mest med, for å være helt ærlig. (NAV-kontor C, veileder).

Mange av de unge veilederne har stor motivasjon for å få arbeide tett med unge som kommer til NAV. De mener at de som har stor interesse av å arbeide tettere mot arbeidsgiverne og gjøre markedsarbeid, kan ha ansvaret for oppfølgingen av de som faktisk har en arbeidsgiver. Unge med sammensatte behov har sjelden en arbeidsgiver, og de trenger trolig en helt annen oppfølging enn de som midlertidig er ute av arbeidslivet.

I fokusgruppeintervjuet med veilederne i Kontor C, sier en annen veileder at: "alt blir minimum da". Respondenten over legger til:

Minimum, minimum. Føler liksom ikke at du gjør noe aktivt, at det blir noen effekt. (NAV-kontor C, veileder).

De andre er enige, og sier at det er vanskelig å prioritere de unge uten å ha en spesiell satsning på målgruppen, fordi de likevel har ansvaret for alle de andre brukerne sine. De har tanker om hvordan de kan organisere seg annerledes for å få til økt satsning. Vi intervjuet lederen også, og vedkommende var opptatt av å få kommunene og andre tjenester mer på banen og få til tidligere innsats, fremfor at NAV skal omfordele ressursene for å få til en tettere oppfølging av ungdomsgruppen. Dette er et stort dilemma, og det handler om hvor grensene for NAV sitt arbeid skal gå og ikke minst hvem som gjør det om NAV lar være.

Andre steder svarer lederen at de har et så godt arbeidsmarked, at det kanskje ikke er nødvendig med en spesiell satsning på de unge, men heller dedikerte enkeltansatte:

Det blir jo ikke noe mye grupper når vi er såpass små da, men vi har jo hatt hun ene saksbehandleren eller veilederen som har hatt et spesielt fokus på unge og holdt litt kontakt og

stilt opp på en del møter sammen med enten ansvarsgruppe eller foreldre eller annet. Hun har også vært kontaktperson opp imot OT-kontakt og videregående. (NAV-kontor Q, ledere).

Andre ser kanskje at antall unge på sosialhjelp, dagpenger og AAP begynner å øke:

Noe, og det er klart at vi har lav ungdomsledighet, men jeg tør påstå at vi har god oversikt over ungdommene. De som trenger det, følges ganske tett opp. Når det gjelder OT-elevne, så kjenner vi til alle, og det synes jeg er betryggende. Det som ikke er så betryggende, er at antallet øker. (NAV-kontor S, leder).

Selv om alle mener at unge brukere er viktig å prioritere og å satse på, er det ikke alle som mener det er riktig å sette ungdomsprioriteringen til å gjelde alle under 30 år, fordi det da utgjør en så stor andel av totalt antall brukere, at det blir en stor og heterogen gruppe som er vanskelig å rette en tydelig satsning mot. Ved å omfordele ressursene til de yngste, kan de unngå at mange av dem blir gående langtidsledig når de blir over 25 år, en status de mener mange i denne gruppen går til i dag. Satsning på de unge er en mer langsiktig forebyggingsstrategi som de fleste vil synes er fornuftig, men det betinger at det skjer en faktisk omfordeling av veilederressurser til denne gruppen.

Det er stor variasjon når det gjelder hvor mange brukere hver veileder har, også innenfor de ulike ungdomssatsningene. Noen har rundt 10 brukere per veileder, mens de som arbeider med AAP-saker ofte har over hundre på store kontor.

Mange av de unge med sammensatte behov, utgjør ofte komplekse saker som er krevende å arbeide med:

Det er utrolig mange blytunge saker på ungdomssiden, spesielt på AAP... Av og til føler vi at vi bruker 80% av tiden på 20% av de sykeste brukerne. (NAV-kontor I, ledere).

En ting er hvor mange brukere de har ansvaret for hver, men en annen er hvilken kompetanse NAV-kontorene har, og hva de trenger for å gi bedre oppfølging av de unge brukerne av NAV.

3.4 Behov for sosialfaglig kompetanse

Flere andre NAV-kontor ønsker å starte noe liknende som Jobbhuset, men mange er for små alene og flere har snakket om interkommunale samarbeid. Om det er en trend at NAV-kontorene etablerer kommunale enheter innad i NAV-kontorene, og slik samler de kommunale ressursene, vet vi ikke sikkert. Men mange steder virker setningen "NAV er NAV, og det er ikke noe skille mellom kommunale og statlige oppgaver" ganske lite troverdig. Årsaken til at det har blitt slik, er ikke så vanskelig å forstå. Å jobbe med brukere på statlige ytelser (AAP, uføre og sykmeldte) krever et annet regelverk og en annen kompetanse enn det som trengs for å jobbe med mottakere av de kommunale ytelsene.

Vi har snakket om det, og vi har prøvd en periode å få til et lavterskeltilbud, og da var det snakk om å ha APS-plasser der. Det ville ikke den statlige delen av NAV, og mente at det var kommunen sitt ansvar, og når stat ikke ville være med så falt alt sammen. (NAV-kontor D, veiledere).

Det er blant mottakerne av de kommunale ytelsene den sosialfaglige kompetansen er størst (sosionomer, vernepleiere, barnevernspedagoger). Når vi ser på hvem som i dag kommer til NAV-

kontorene, er dette i stor grad mottakere av kommunale ytelser. Gjennom selvbetjeningsløsninger, kontakttelefoner og opplysningstjenester på nett og telefon, er det mange som ikke lenger har behov for å møte opp på NAV-kontoret. Det kommer for eksempel få som har spørsmål om pensjoner lenger. Kontor som har kartlagt hvem som kommer til mottaket, finner at hoveddelen er sosialhjelpsmottakere.

Jeg tror at personer som oppsøker NAV-kontor i dag, som tidligere oppsøkte Aetat, ofte opplever ei større krise enn det var tidligere. Det er færre som kommer til mottaket og sier "jeg trenger en jobb" (NAV-kontor G, veiledere).

Bykontorene opplever at det er mange fremmedspråklige som kommer til NAV-kontoret, kanskje fordi de andre løsningene ikke er tilpasset deres språk eller dekker deres behov.

Hvem som sitter i mottak på NAV-kontorene er viktig å vurdere i forhold til hvilke behov brukerne har. Om det er sosialfaglig kompetanse eller annen kompetanse som brukes i mottak, varierer mellom kontorene. Det er også ulikt hvordan NAV-kontorene organiserer mottak/oppfølging og det varierer hva de kaller dette.

Når vi i kapittel 2 har sett på hvem de unge brukerne i NAV er, er det relativt lett å se at kompetansen som skal arbeide med unge må være tung på den sosialfaglige biten. Det er selvsagt ikke slik at det er nivå eller type utdanning som nødvendigvis har størst betydning for hvor godt de lykkes i arbeidet med de unge. Det handler også om personlighet, interesser og erfaring. Vi har intervjuet mange veiledere som brenner for å arbeide med de unge, og som ser et stort potensial både i forebygging og muligheter for aktivitet og arbeid fremfor passivitet. Kanskje har også NAV for høye krav til formell kompetanse, kanskje skulle de ansatt flere med personlig kompetanse – at kravet heller var at de var gode til å snakke med folk og hadde evnen til å "snu brukerne". Flere av dem vi har intervjuet har vært inne på dette.

3.5 Oppsummering

Generelt er det stor oppslutning om å prioritere unge NAV-brukere sterkere i NAV-kontorene i Sør-Trøndelag. Den største satsningen på unge har vært i Trondheim. Jobbhusets arbeid med unge i grupper er kjent i hele fylket, og mange NAV-kontor har ønske om å få til noe liknende. Noen kontor har i dag ingen spesiell satsning på unge, og mange av kontorene er for små til å utvikle gode tiltak alene. Kommunene er sentrale, og NAV-kontorene må komme i tettere samarbeid med de kommunale tjenestene for å få til helhetlig arbeid med de unge. Mange i NAV har stor interesse for å jobbe med unge, og ser et stort potensial både for forebygging og et liv i arbeid. Noen NAV-kontor samler hele eller deler av den sosialfaglige kompetansen utenfor NAV-kontoret, eller i en egen enhet for å arbeide bedre med unge og andre grupper. Kommunale tiltak i NAV har blitt et begrep, og dette er kanskje løsningen for å komme tettere på målgruppen enn det som er mulig gjennom NAV-kontoret. Når vi ser på utfordringene de unge brukerne av NAV med sammensatte behov har, er det tydelig behov for å gjøre noe annet enn av og til ta dem inn til samtaler, eller å sende dem på ulike relativt tilfeldige tiltak som få mener har særlig betydning for utfallet.

4 Erfaringer fra NAV

I dette kapittelet ser vi på hvordan unge brukere først kommer i kontakt med NAV, og hvordan NAV arbeider med sentrale aktører innen videregående opplæring, helsetjenesten og kommunale tjenester. Vi tar her utgangspunkt i de unges behov jf. kapittel 2.

4.1 Hvordan kommer de unge i kontakt med NAV?

Det er mange veier inn i NAV for de unge brukerne. Vi har gjennom intervjuene med NAV forsøkt å kartlegge disse veiene, og har endt opp med følgende forståelse av hvor de unge brukerne kommer fra første gangen de kommer til NAV:

- OT-veiledere fra videregående skole som ber ungdommen ta kontakt med NAV når de vurderer at de ikke kan bistå ytterligere, eller OT er med på første møtet med NAV
- Unge som har fullført videregående opplæring, men har for lav kompetanse til å få arbeid på egenhånd, som melder seg som arbeidssøker
- Unge som kommer til NAV-kontoret med søknad om sosialhjelp fordi de mangler inntekt
- Unge som tar kontakt med NAV fordi de mangler lærlingekontrakt
- Barnevern som tar kontakt med NAV når personen fyller 18 år
- Fastlegen som tar kontakt når de ser unge med behov for økonomisk støtte eller aktivitet
- Spesialisthelsetjenesten, spesielt Distriktpsikiatriske sentre (DPS) og Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) når unge pasienter har behov for økonomisk støtte eller aktivitet
- Foreldre som møter opp sammen med ungdommen på NAV-kontoret når ungdommen fyller 18 år, trenger økonomisk støtte og arbeid/aktivitet
- Politiet som tar kontakt når de ser unge med behov for økonomisk støtte eller aktivitet

Noen av de unge brukerne tar også kontakt med NAV på Facebook, og noen kommer fra andre kommunale tjenester når de blir 18 år:

Det er gjerne saker hvor de begynner å nærme seg 18 år, og hvor helse og velferd skal bli påkoblet i overgangen mellom barne- og familietjenesten og helse og -velferdskontoret, så kaller de også inn NAV. (NAV-kontor H, veiledere).

Respondenten forteller videre at det ofte er store utfordringer i disse sakene, men at det da gjerne er helsetjenestene som har hovedansvaret, men at NAV sørger for inntektssikringen. Vi kommer tilbake til samarbeidet med helsetjenestene om de unge i kapittel 4.4

4.2 Hvordan beskriver NAV de unge brukerne?

Vi har bedt NAV-veilederne som arbeider med unge brukere om å beskrive målgruppen. I utgangspunktet sier de "det er så mye forskjellig", men etter noen runder finner vi noen kjennetegn som går igjen.

Altså, det er jo ikke én gruppe mennesker, men det er jo en x-antall personer her i et aldersspenn, og det dreier seg alt fra 18-åringen som sluttet på skolen i vår og som ble sendt av

foreldrene til NAV, eller ble tatt kontakt via oppfølgingstjenesten i videregående skole, men som kanskje klarer seg selv og starter på skolen neste år igjen, og vi ser aldri noe mer til han. Det er ene ytterpunktet. Og så kan det jo være en 23-24 åring med masse rusproblematikk, langt kommet i ruskarrieren sin. Også kan det være den 29-åringen som har knapt nok vært inne på arbeidsmarkedet på grunn av psykisk helse. Så det er et kjempevidt spekter ja, det er det. Men at det ligger noe rundt det her med psykisk helse, sosial mistilpasning hos de fleste, vil jeg si. Også er det selvfølgelig 23-åringen som mistet jobben og som melder seg her, og om to måneder så er han ute i jobb igjen. Så det er hele spekteret. (NAV-kontor A, leder).

Dette stemmer med det de andre NAV-ansatte forteller. For det første er det relativt få av de unge som kommer fra ressurssterke familier. Vi får høre om enkelttilfeller der kanskje foreldrene lenge klarer å opprettholde et ytre der ting ser ut til å være greit, men som etter hvert erkjenner at ungdommen har behov for hjelp. Veilederne snakker om at det kanskje er skamfølelse involvert, og at ressurssterke foreldre kanskje venter lenger før de tar kontakt med NAV. Kanskje har ungdommen gjennom oppveksten fått mye hjelp og støtte fra foreldrene, men så ser de at overgangen fra skole til jobb er vanskelig. De unge som kommer til NAV på denne måten, kan ha hatt lite oppfølging fra andre tjenester tidligere, fordi foreldrene og familien har gjort det meste selv. I andre tilfeller er hjelpeapparatet sterkt påkoblet fra før, og mange aktører er involvert. Da kan NAV lettere konsentrere seg om arbeid, aktivitet og inntektssikring.

Når ungdommen kommer fra en ressurssterk familie, er det kanskje ofte mer tydelige diagnoser som Asperger syndrom,³ Tourettes syndrom⁴ eller andre definerte sykdommer. Unge med slike diagnoser nevnes hyppig blant NAV-veilederne, uavhengig av om de kommer fra ressurssterke eller ressurssvake familier.

Noen veiledere opplever at det kanskje er en økning i andelen ungdom som kommer fra ressurssterke familier, men at foreldrene ofte kjenner rettighetene så godt at de unge lettere får tiltak.

Alle veilederne vi har snakket med er enige i at storparten av de unge som kommer til NAV, kommer fra familier som ikke kan kalles ressurssterke familier.

Samtlige veiledere vi har intervjuet, forteller at mange av brukerne har psykiske problemer:

Det kommer jo an på hva som er grunnen, for det er jo mange av mine brukere som er veldig psykisk syke. Mange er veldig ressurssterke ungdommer, men de er psykisk syke. (NAV-kontor A, veiledere).

³ Tilstanden hører inn under autismspekterforstyrrelsene ("autism spectrum disorders"), også kalt gjennomgripende utviklingsforstyrrelser. Asperger syndrom blir ofte sett på som en høyt fungerende form for autisme (FHI.no).

⁴ Tilstander der det dominerende symptomet er en eller annen form for tics, det vil si plutselige og hurtige ufrivillige bevegelser (motoriske tics) eller lyder (vokale tics) som kremting, hosting, banning og gjentakelse av spesielle ord. Et og annet isolert tic kan forekomme hos mange, men ved Tourettes syndrom øker og avtar tics over dager, uker eller måneder, og pasienten opplever nye og gamle tics. Ofte foreligger andre samtidige psykiske problemer.

Jeg tok med meg en liste og kikket på det der med aldersgrupper. Tenker gjennom hvem der er, og da ser jeg jo det at det er alvorlige, psykiske utfordringer hos mange. (NAV-kontor A, veiledere).

En del av de unge har rusproblemer, men det kan være vanskelig å vite hvor omfattende rusbruken er når de sjelden møter den unge:

Det er veldig mye psykisk helse, eller trøbbel med psykisk helse. Og en del rus, men ikke overvettes mye rus heller. Sikkert en del skjult rus som vi ikke har greie på. Vi oppfatter også at det er en del med ADHD, Tourettes, Asbergerproblematikk. Det er kanskje de gruppene det blir snakket oftest om. (NAV-kontor H, ledere).

Hvorvidt rus trekkes frem som noe som kjennetegner ungdomsgruppen, handler kanskje mest om hvor involvert det enkelte NAV-kontoret er i kommunens rusarbeid. Noen steder har NAV ansvaret for rusoppfølgingen, mens dette andre steder ligger i andre kommunale tjenester. Det er naturlig slik at de NAV-kontorene som har ansvaret for oppfølgingen av mennesker med ruslidelser og rusproblemer, i større grad ser rusproblematikk.

Unge mennesker som ikke passer inn i skolesettingen, beskrives av mange som å utgjøre en vesentlig del av gruppen av unge NAV-brukere:

De aller fleste har en diagnose, ADHD, at de ikke passer inn i skolesettingen, eller så har jeg de som begynner å bli eldre enn 21 år, som mangler et og annet fag på skolen, og av en eller annen grunn ikke benyttet seg av muligheten til å ta de fagene. Mangler det for å eventuelt ta fagbrev og få lærlingeplass, de har jeg en del av. (NAV-kontor D, veiledere).

De som nærmer seg 30 år, har kanskje vært i kontakt med NAV i mange år. De som forblir i NAV, og ikke kommer seg i arbeid og utdanning, har ofte store helseproblemer. I tillegg er det mange som har vært inaktive i arbeid og skole i flere år:

Men jeg har veldig få av de ordinære jobbsøkerne, fordi de som jeg oftest kommer i kontakt med har ofte ligget hjemme på sofaen i to år og falt ut av videregående, og da er det ikke så lett å være ordinær jobbsøker kan du si. (NAV-kontor G, veiledere).

Nesten alle NAV-veiledere har erfaring med at det i mange tilfeller er gjort alt for lite tidligere:

For det er jo tragisk, det vi har sett opp gjennom tiden. Det kommer ungdommer til videregående skoler som ikke har blitt fanget opp, og knapt nok klarer å skrive navnet sitt. Det er jo forferdelig. (NAV-kontor C, leder).

Det kan i følge flere NAV-veiledere handle om at det er stilt lite krav til de unge tidligere i livet, og at de aldri har vasket en kopp, eller ryddet rommet sitt. Veiledere snakker om "helikopterforeldre" og "curlingforeldre" som i for stor bistår barna, slik at de blir uselvstendige som unge voksne. Når de er 15 år og skal søke på videregående skole, er det i følge noen veiledere første gang de virkelig må gjøre noe selv. Mange av dem som ikke har grunnlag for å mestre videregående skole, kommer sannsynligvis til NAV på ett eller annet tidspunkt og da opplever NAV-ansatte at det er vanskelig å løse de mer basale problemene:

Veldig vanskelig for oss hvert fall, å lære dem til å møte opp på jobb, hvis de ikke har møtt opp på skolen de siste fem årene. Det er liksom veldig vanskelig å begynne å snu den der tankegangen. (NAV-kontor A, veiledere).

De har ikke ballasten fra oppveksten som gjør at de klarer å holde avtaler og å forplikte seg. (NAV-kontor C, veiledere).

Her er litt av kjernen i problematikken for noen av de unge NAV-brukerne. Noen mangler basale ferdigheter som ingen har gitt dem på veien til voksenlivet. Flere av NAV-veilederne sier at de nesten jobber med oppdragelse av flere av de unge NAV-brukerne:

De snur døgnet og er søvnløse og... Da baller det jo på seg. Men hva en skal gjøre med det? En del av timene mine går med til oppdragelse, opplæring og moral. Moralpreken. (NAV-kontor C, veiledere).

Vi spør hva løsningen for disse ungdommene er, og får til svar:

Det må være aktivitet det handler om. Styrt aktivitet og hverdagsforpliktelse. (NAV-kontor C, veiledere).

Så kommer kapasitetsutfordringen opp veldig raskt. Hvem skal ta den tette oppfølgingen som disse unge menneskene har behov for, for å komme seg nærmere et liv i arbeid og aktivitet:

Ja, for det kan jo være sånn som når jeg skal snakke med han.. Jeg snakket med ham nå fredag klokka ett, og så skal jeg snakke igjen på onsdag klokka ni. Men det er fordi jeg skal prøve å snu døgnet hans. Kanskje har jeg en praksisplass til ham, men det er ikke sikkert jeg har det. Men har jeg ikke det, så kan jeg sette meg og snakke litt sosialfaglig arbeid med ham, og høre hva han skal gjøre utover nå, og hva han tenker og.. Bare ta en generell prat og høre. Man må prøve på det. I stedet for at "Nei, neste gang gidder jeg ikke å møte opp på NAV, vi har jo ikke noe å snakke om likevel".(NAV-kontor B, veiledere).

Flere veiledere reflekterer over hvorvidt de kan sette krav, og når et krav heller oppleves som en trussel. At det stilles krav betyr at det har konsekvenser å ikke innfri kravene, og noen veiledere sier dette kan være vanskelige dilemma.

Det er også noen av de unge, som vi så i kapittel 2, som har hatt en dårlig oppvekst, og trenger kanskje mye hjelp for å bli klar for et liv i arbeid:

Vi har sørget for at hun har fått seg leilighet og kommet seg hjemmefra. Fikk en kommunal bolig som er tilpasset henne både størrelsesmessig og økonomisk. Og håper at hun... Ja, vi holder jo på med et arbeid i fht yrkesveiledning nå da. For hun vet ikke hva hun vil bli. Men hun har en skikkelig alvorlig diagnose... (NAV-kontor O, veiledere).

Vi spør om veiledere ser jobbmuligheter for henne:

Ja, absolutt. For hun er en intelligent jente, men hun har hatt en forferdelig oppvekst. Har en adferdsforstyrrelse grunnet dårlig oppvekst, tilknytningsforstyrrelse og ja... (NAV-kontor O, veiledere).

Det er jo sammensatt, du har jo andre tilfeller hvor de kanskje har lang fartstid innenfor barnevernet og er traumatisert i hjemmet. Når de unge forteller om seg selv, ser vi at det er mange som har hatt dårlige oppvekstvilkår. (NAV-kontor D, veiledere).

Det er mange det går godt med selv om de har hatt en vanskelig barndom, og NAV er kanskje bedre enn andre aktører til å se jobbpotensialet:

Ja, for man kan jo se folk som har hatt alvorlige traumatiske hendelser i livet og har psykiske lidelser, men allikevel klarer seg. Så det er ikke gitt at hvis du har en dårlig oppvekst, så kan du ikke jobbe. (NAV-kontor J, veiledere).

Den klassiske NAV-eren:

En måte å luke ut de som egentlig hadde klart seg godt uten hjelp fra NAV, er å bruke aktivitetskravet for å få sosialhjelp og mobilitetskravet for dagpenger. Dette gjøres også, og mange veiledere forteller at det er en del av de unge som da sier "Da finner jeg meg heller en jobb", og så ser de dem ikke igjen. Så de som egentlig kan klare seg uten NAV sin bistand, kommer seg raskt i aktivitet på egenhånd ved at NAV gir dem en realitetsorientering og forteller de hva de kan få. Det er de som blir igjen i NAV etter denne runden, som vi kan si er de unge brukerne med sammensatte behov.

En veileder beskriver en del av ungdomsgruppen slik:

Det er jo mange i den her gruppen som både mangler en egenmotivasjon og som må læres nesten å gå i forhold til at de har ikke med seg noen gode, hva skal jeg si, noen grunnholdninger eller ballast, der sånne ting kanskje er viktig for veldig mange, men som de på en måte ikke har noen referanser på. De har på en måte ikke noen forutsetninger for å forstå hvordan samfunnet fungerer, hva som kreves, hva du må gjøre, så de mangler egenmotivasjon. Da bruker de kanskje mer energi på å lage fiffige jobblogger for NAV, for å få penger. (NAV-kontor A, veiledere).

En annen veileder har følgende erfaring:

Men man blir jo ganske paff noen ganger. Jeg hadde en da jeg jobbet med sosialhjelp, og så ble det snakk om jobb og da sa han at hvis jeg trodde han kom til å sitte i kassa på Rema, da tok jeg feil. Det var bedre å motta sosialhjelp da. (NAV-kontor J, veiledere).

Det synes å være én veldig enkel tilnærming til denne gruppen, og det er aktivitetskrav til ytelsen. Når det kommer en ungdom til NAV-kontoret og veilederne gir dem krav om aktivitet, for eksempel at de skal på Jobbhuset eller må møte på NAV-kontoret hver morgen for samtale, er det flere som "ikke gidder", og sier at de heller finner seg en jobb. Dette synes dermed å være en effektiv måte å sile unna de som faktisk klarer seg uten hjelp fra NAV. Ingen av NAV-veilederne vi har snakket med sier de har mange typiske NAV-ere. De som blir værende i NAV, har ofte omfattende utfordringer og mange står langt fra arbeidslivet. Om de skal prøves ut i ordinær virksomhet, krever det så tett oppfølging fra NAV at de må ha relativt få brukere per veileder.

4.2.1 Hvem prøver NAV å formidle?

Unge brukere av NAV kan beskrives på mange måter, og én mulig inndeling er etter hvor langt de står fra arbeidslivet:

- de som står relativt nærme arbeidslivet og har en viss kompetanse og arbeidserfaring,
- de som har sammensatte behov og står relativt langt fra arbeidslivet

Den siste gruppen har behov for et forsterket tiltak i eller utenfor NAV. Kanskje er det optimale et kommunalt tiltak i NAV-regi, fordi det er NAV som har det langvarige fokuset på arbeid og aktivitet.

Den første gruppen, de som oppleves å stå nærmere arbeidslivet, prioriteres på en annen måte av NAV. De får mindre oppfølging, og blir i større grad overlatt til å finne en jobb selv. Hvorvidt dette er riktig prioritering bør diskuteres. Mange av disse hadde kanskje kommet i jobb med litt bistand fra NAV, men har problemer på egenhånd og kan bli gående ledige lenge. Dette gjelder kanskje følgende grupper:

- unge innvandrere med fullført utdanning
- unge som har fullført videregående skole, men har problemer med å finne jobb
- unge med påbegynt eller fullført høyere utdanning, men som ikke får jobb

Det kan være mange i disse gruppene som kan komme seg i jobb med litt hjelp fra NAV, men som av ulike årsaker ikke lykkes på egenhånd.

Om NAV bare skal prioritere de som står langt fra arbeidslivet, har de en krevende oppgave. Om de kunne brukt mer tid på de som står nærmere, ville NAV kunne fått en annen rolle i arbeidslivet. Om NAV bare kommer med personer som krever svært mye tilrettelegging, vil det være det arbeidsgiverne forventer når NAV tar kontakt.

Resultatet av brukerundersøkelsen presentert i kapittel 2, viser at det er mange i disse tre gruppene som har behov for mer hjelp fra NAV til å finne seg enn jobb, enn de får i dag.

4.2.2 AAP eller sosialhjelp?

Personer som har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade har rett til AAP. Det sentrale er ikke hvor mye helsen i seg selv er svekket, men i hvilken grad det påvirker mulighetene til å være i inntektsgivende arbeid. Det er derfor slik, at om det identifiseres et betydelig helseproblem hos den unge brukeren av NAV, er det stor sannsynlighet for at personen innvilges AAP.

Vi har inntrykk av at diagnosefokuset i NAV fortsatt er stort. I noen tilfeller er kanskje jakten på helseproblemer for å sørge for inntektssikring større enn innsatsen for å finne arbeidsmuligheter. Noen veiledere forteller at de alltid kan finne helseproblemer om de kartlegger godt nok, mens andre sier at sosiale problemer ofte kan være en like stor barriere for arbeid som helseproblemer.

Fra kapittel 2 så vi også at mange av de unge brukerne er mottakere av AAP. Alle vi har intervjuet i NAV forteller at veilederne som har ansvaret for å følge opp AAP-mottakere, har ansvar for altfor mange brukere hver til å gi tett oppfølging. Unge AAP-mottakere står derfor i fare for å få for dårlig oppfølging, og AAP kan dermed gi en trygdeinnlåsingseffekt. Kanskje sosialhjelp derfor heller bør

brukes i større grad, for at flere unge skal få en mer sosialfaglig oppfølging slik at de ikke blir gående i lange perioder uten kontakt med NAV.

4.2.3 Sosiale eller psykiske problemer?

Som vi så i kapittel 2.8.6 og i NAV-veiledernes beskrivelse av de unge brukerne av NAV, kommer psykiske problemer hyppig opp som et kjennetegn ved brukergruppen.

Vi mener det er behov for å finne ut mer hva som ligger i dette. Dersom det i all hovedsak dreier seg om manglende selvtillit, lav selvfølelse, lav mestringsfølelse og manglende opplevelse av trygghet, er ikke dette psykiske lidelser. Å kalle dette psykiske problemer og ikke mestringsproblemer, kan utgjøre en sykeliggjøring av de unge.

Kanskje enda viktigere enn sykeliggjøringen som gjøres gjennom bruk av begrepet "psykiske problemer", er behandlingen eller virkemidlene for å hjelpe personene som beskrives å ha slike problemer. Man tenker lett at når noen har psykiske problemer, er det helsevesenet som må inn. Dersom det hadde vært beskrevet som mestringsproblemer, er det kanskje andre virkemidler som er mer nærliggende enn psykiske helsetjenester.

Dette er en viktig diskusjon, og kanskje er veien fra "psykiske problemer" til psykiske lidelser og diagnoser for kort i mange tilfeller. Dersom det er mestringsproblemer den unge har, må tiltak settes inn for å oppnå økt mestring. Tiltak med unge i grupper ser ut til å være en riktigere og langt mer effektiv vei å gå enn å kanalisere mange inn i psykiske helsetjenester og langvarig behandling der de ofte raskt får en diagnose.

Diagnostisering av alvorlige psykiske lidelser er selvsagt viktig for å gi riktig medisinsk behandling, men å kalle alle mestringsproblemer og sosiale problemer for psykiske problemer er å gå i feil retning. NAV gjør det, skolen gjør det og de unge gjør det selv. Kunnskap om hvordan en mestrer vanskelig situasjoner, problemløsning, bygging av selvtillit og ikke minst naturliggjøring av mestringsproblemer, bør kanskje få mer oppmerksomhet blant aktører som arbeider med unge. Å fokusere sterkt på psykiske problemer og lidelser, bidrar kanskje til at terskelen blir lav for å definere for mye som "noe psykisk".

Kunnskap og åpenhet om psykisk helse er opplagt viktig, men kanskje stor oppmerksomhet om psykiske problemer har redusert forståelsen av at livet gir mange utfordringer som man fortløpende må lære seg å takle. Kanskje mangler mange unge gode mestringsarenaer. Manglende mestringsopplevelse kan gi lav selvfølelse og føre til at mange unge får et pessimistisk bilde av egen fremtid.

På dette området trengs det mye mer forskning, men forebyggingspotensialet må antas å være betydelig.

4.2.4 Oppsummert – den unge brukeren av NAV

I følge veilederne vi har intervjuet i NAV, kan de unge grovt sorteres i fire kategorier:

- Unge mennesker med dårlig ballast fra oppveksten (kan mangle sosial kompetanse, døgnrytme, godt kosthold, motivasjon, arbeidsmoral og realistiske forventninger/planer)
- Unge mennesker som ikke passer inn i dagens skole (god eller dårlig oppvekst)
- Unge som har fullført en utdanning, men som ikke finner arbeid
- Unge mennesker som ønsker å utnytte velferdssystemet

I de to første kategoriene finnes både unge som har vært inaktive over lenger tid og/eller som har utviklet sosiale og psykiske problemer.

Vi finner ikke mange unge mennesker som ønsker å utnytte velferdssystemet, hverken i utvalget som har svart på brukerundersøkelsen eller basert på hvordan NAV-veilederne beskriver de unge brukerne av NAV. Om NAV-kontorene i Sør-Trøndelag er spesielt flinke å sile ut de som egentlig ikke har behov for bistand fra NAV, er vanskelig å si.

De to første gruppene, er de som kan bli værende i NAV over lenger tid.

Resultatet av at foreldrene av ulike årsaker ikke har gitt den unge den nødvendige ballasten (for eksempel grunnet foreldrenes sosiale problemer eller helseproblemer), blir ofte at den unge selv får problemer både med skole og den sosiale tilpasningen.

Dårlig ballast fra oppveksten er ikke ensbetydende med å mislykkes i skole og arbeidsliv. Mange får hjelp fra kommunale tjenester og andre i oppveksten, og klarer seg likevel godt.

4.3 Samarbeid med videregående skoler og fylkeskommunen

For gruppen av unge i NAV som har avsluttet videregående skole uten å fullføre, er kontakten med Oppfølgingstjenesten (OT) og OT-veilederne på de videregående skolene viktig.

4.3.1 Godt samarbeid mellom NAV-kontorene og OT-veilederne

De fleste NAV-kontorene har en fast person som har ansvaret for kontakten med OT-veilederne på de videregående skolene. Denne personen har typisk vært en av de veilederne vi har intervjuet i fokusgruppeintervjuene. Ved noen kontor er det litt skifte av folk, slik at det ikke er helt avklart hvem som har rollen som OT-kontakt.

De aller fleste NAV-kontorene, eller i alle fall OT-kontakten, mener de har et godt samarbeid med OT-veilederne. Jobbhuset i Trondheim, som kanskje har en litt spesiell rolle i samarbeidet med OT, sier:

Det ene er at vi skal fange opp folk som er på vei ut, og den andre er at vi skal få folk som slutter tilbake til skolebenken. (Jobbhuset, leder).

Det ser ut til å være praksis på alle NAV-kontorene at ungdommen ikke skal komme til NAV uten å gå via OT dersom de avslutter videregående opplæring uten å fullføre.

Vi har gjort det sånn at det er videregående opplæring som skal ta kontakt med oss. Ungdommene skal ikke selv komme hit og si at hei, jeg har droppet ut av skolen, kan jeg få sosialhjelp? (NAV-kontor A, veiledere).

Nei, vi prøver jo i samarbeid med OT å finne og avklare hva er det som er, er det bare skolelei eller feilvalg eller er det andre ting som gjør at de ikke har fullført. Vi har målet der også, at ingen skal gå passive, så det er nå arbeidspraksis og ha fokus på hva gjør vi fremover. (NAV-kontor K, leder).

Dersom noen kommer til NAV og har sluttet på videregående og for eksempel søker jobb eller sosialhjelp, undersøkes det om vedkommende har vært i kontakt med OT. Om ikke, sender NAV dem til OT:

Ja, det er jo noen som har kommet her i mottaket, men vi sender dem jo tilbake og sier at du må ta kontakt med skolen, og da kommer de tilbake til oss med avtale med en OT-veileder. Da er det sånn avklaringsskjema da, i forhold til overføring til NAV, som vi går gjennom på et sånt overføringsmøte. Da er det flere punkter i forhold til hva den ungdommen vil for noe, hva planen er, om en skal fortsette skole til høsten igjen eller om målet er å få en ut i jobb. Det varierer jo litt. (NAV-kontor A, veiledere).

Det varierer om OT tar kontakt om de er på vei til å avslutte uten fullføring, eller om OT-veilederne tar kontakt når frafallet er en realitet:

Vi har vel litt opplevelse av at når vi blir kontaktet, så er nesten sluttmeldingen skrevet. (NAV-kontor S, veiledere).

Det er også mulig det er noen som ikke fanges opp av OT:

I forhold til skole så er det de som detter ut før 1. oktober, og de som detter ut etter 1. oktober. Og når jeg innhentet samtykke til å etterspørre informasjon til OT på noen ungdommer, så er de ikke på listen. Så hvor oppdatert er de og hvor god kontroll er det egentlig på de her ungdommene som detter ut, lurer jeg på. (NAV-kontor G, veiledere).

Flere nevner også at det kan være problematisk med elever som har droppet ut fra andre skoler enn den videregående skolen i nærområdet. NAV-kontoret i hjemkommunen får beskjed om alle som dropper ut, avhengig av fra hvilken skole. Det er naturlig nok vanskeligere å samarbeide med OT-veiledere som de ikke kjenner og har et etablert samarbeid med.

Det er ikke godt nok i hvert fall. De vi har fått fra OT-elever, kommer jo direkte hit og føler at de har mistet på en måte den oppfølgingen der. Det hadde vi et møte på med OT-rådgiveren og sa at vi må ha et system, for hva gjør vi med dem når de kommer her, så må jo vi henvise dem til henne igjen, sånn at hun får fanget dem opp. (NAV-kontor K, leder).

4.3.2 Videregående skoler slipper for lett

Andre NAV-veiledere mener at OT ikke alltid gjør en god nok jobb og at de ofte slipper de unge for lett:

Ja, for det blir flere og flere ungdommer som evt. hopper av skolen når ikke OT-tjenesten er med helt. Vi føler litt manko der, at de blir NAV-brukere før OT-tjenesten griper fatt i dem. Og

så kommer de og ber oss om hjelp, ungdommene...Det å ordne tiltaksplass og det, og det prøver vi jo etter beste evne. (NAV-kontor B, veiledere).

Flere NAV-veiledere forteller om elever som ikke har fått lærlingeplass:

Ja, men vi prøver å få til noe med videregående, og så Opplæringskontoret innimellom når det er enkeltelever. Men det som jeg opplever er at de sier at de ikke har penger til tiltak, og så vil de ha han over i NAV i praksisplass, og så skal vi betale praksisplassen sånn at de kanskje kan bli tatt inn som lærling. Og så skal de ha den praksisplassen godskrevet som lærlingetid uten at de egentlig har vært lærlinger. (NAV-kontor G, veiledere).

De forteller at mange av disse elevene har store utfordringer og kanskje trenger en mentor eller et annet tiltak i tillegg til en praksisplass. Videregående skole synes ikke å være rigget for å ivareta tett oppfølging av elevene med ekstra behov for oppfølging, selv om noen får det til.

Jeg blir jo farget av det ungdommene sier, men når jeg spør litt om relasjonen de har til skolen og hvilke råd de har fått, så er det veldig ofte at de skal avslutte skoleløpet ja. Men det er jo igjennom ungdommene, så hva som egentlig har skjedd i hver enkeltsak, det vet jeg ikke. Men jeg syns på en måte at det skulle ha vært mer tilpasset opplegg for de ungdommene som har litt mer ballast og trenger litt mer ekstra oppfølging da, for de passer ikke inn i den der A4-skolen. (NAV-kontor G, veiledere).

På ett NAV-kontor forteller de at det generelt er lite frafall fra skolen, men at det kanskje har økt noe nå. De forteller at de har hyppige møter med OT-veilederen og med brukere som OT-veilederen tar med på møtet. Dette er de ungdommene som har tenkt å slutte, eller står i fare for å slutte. Da har de med avklaringsskjema (som skal fylles ut fra skolen jf samarbeidsavtalen mellom OT og NAV). Vi spør hva som skal fylles ut i avklaringsskjema og får til svar:

Nei, det skal jo stå hva de har avklart på skolen, hva de har prøvd og gjort i fht at de ikke skal slutte. Men også at de skriver under på det selv, at de har fått informasjon. Og så tar hun den runden i fht, slutter de før 1. oktober så kan de få annullert året og. Masse sånne praktiske ting da. Og de er jo prioritert hos oss da, så vi prøver jo å... Målet vårt er jo i utgangspunktet at de skal gå fortsatt litt skole, men at de kan få en praksisplass og sånn at de får mer praksis da, istedenfor skole. Så kanskje vi klarer å berge noen til å ta noen fag. I hvert fall å ha en link til skolen fortsatt. (O, veiledere).

Vi spør om det er slik at det blir for lett å slutte på skolen dersom det står en praksisplass klar i NAV, og respondenten er egentlig enig i dette, men sier at de ikke har følelsen av at det er slik. Kanskje særlig fordi det er lavt frafall for tiden på den aktuelle videregående skolen. Ved et annet kontor har de akkurat kommet i gang med arbeidet opp mot de videregående skolene, men de ser at det ikke er alle som får like god oppfølging fra OT:

Så er det varierende hvor mye bistand de får fra oppfølgingstjenesten i skoleverket tenker jeg. Jeg vet jo det at det er jo ikke alle ungdommene som er like frampå, der foreldrene prøver å hjelpe dem litt for å komme i gang. Og det er det ikke mye forståelse for på Oppfølgingstjenesten på fylket. I hvert fall sånn som jeg har hørt. De får mye bedre oppfølging her i NAV. (NAV-kontor L, veiledere).

Mange NAV-veiledere opplever at de har bedre kompetanse enn OT i mange av disse sakene. Da er det vanskelig for NAV å ikke bidra:

Ja, men det er noe med kompetansen og fagbakgrunn de som jobber i oppfølgingstjenesten har, i forhold den problematikken som de unge her har. For det er mange som sier at den kompetansen sitter jo i NAV. Så det er kanskje litt naturlig at det blir litt sånn skliing over til NAV. (NAV-kontor L, veiledere).

Det er altså ulikt hvor mye NAV går inn i sakene der elevene avslutter videregående. Vi har inntrykk av at det er spesielt fokus på å avgrense NAV sin rolle i noen av de store kommunene, nettopp for at det ikke skal bli for lav terskel for å slutte og at videregående skole skal kunne slippe elevene for lett. Noen av de mindre kommunene har en mer pragmatisk holdning, og tenker at de må gi de unge et tilbud slik de ikke blir gående inaktiv i en lang periode.

4.3.3 Feilvalg og lite kunnskap om utdanningsvalg

Mange er også opptatt av rådgivertjenesten på skolen, og hvilke råd de unge får i forhold til skolegang:

Så må det skje på ungdomsskolen, for det er mange som søker seg til linjer bare fordi "ja, da kommer jeg inn", så de vet ikke hva de går til, de søker bare en plass. Så den kartleggingen og de rådene må de få siste året på ungdomsskolen. (NAV-kontor G, veiledere).

Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6, men det er opplagt noe å hente fra å bruke kompetansen i oppfølgingstjenesten inn i ungdomsskolen for å gi elevene et bedre grunnlag for å velge riktig linje.

Et annet viktig element er kunnskap om arbeidsmarkedet. En veileder ser det slik:

Det handler vel litt om at de rådgiverne både på ungdomsskole og videregående bør sette seg litt mer inn i arbeidsmarkedet, hvor det er det trengs folk fremover, pensle de inn på en realistisk linje fremover. (NAV-kontor G, veiledere).

En tanke er derfor at NAV sin arbeidsmarkedskompetanse i større grad kobles på fylkeskommunens og ungdomsskolens arbeid i rådgivningen til unge i deres utdanningsvalg.

Vi spør om Ny GIV er en god tilnærming, men får til svar:

Det er veldig stor uenighet rundt Ny GIV. For det de sier er at på ungdomsskolen, det de får råd om, det som skjer da er at de blir presset over i videregående uansett fordi det er ingen andre alternativ, så da blir det sånn mer av det samme og... (NAV-kontor G, veiledere).

4.3.4 Uten mulighet til å fullføre videregående skole

Flere veiledere forteller at mange av de elevene som har avsluttet videregående uten å fullføre, kanskje i utgangspunktet hadde dårlige forutsetninger for å kunne klare å fullføre:

Ja, men før de kommer inn hit så skulle det vært mer tiltak og mer kartlegging av dem, tenker jeg. For mange er det kanskje urealistisk å tenke at du skal klare videregående, hvis du grenser mot en skikkelig alvorlig psykisk lidelse. Behov for bedre kartlegging rundt den enkelte (NAV-kontor G, veiledere).

Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6, men generelt er det mange i videregående skoler som bekrefter at mange kommer til videregående skole uten forutsetninger for å kunne fullføre.

4.3.5 Mangler lærlingplass

I en del kommuner er det mange som ikke får lærlingeplass. Omfanget er vanskelig å få et presist bilde av:

Ja, det er alt for mange som utdannes igjennom VG2 og alt for få lærlingsplasser... så alternativet er jo studiespesialisering da, påbygging, de er jo i utgangspunktet for svak til. Der er jo strykprosenten skyhøy. (NAV-kontor H, veiledere).

I intervjuene vi hadde med de videregående skolene (se kapittel 6), kom dette opp og respondentene bekreftet dette. Strykprosenten og frafallsandelen på allmennfaglig påbygging er høy, og dette har sannsynligvis sammenheng med at mange som ikke får lærlingplass velger dette.

Det er også en del som NAV ikke kommer i kontakt med, men tror har behov for hjelp til å komme videre:

Og nå er det sånn at du kommer ikke helt i kontakt med de ungdommene som du vet mangler lærlingeplass, du prøver å ringe dem, så får du ikke kontakt med dem. Og så har de ikke kontaktet skolen selv i forhold til søknadsfristene. Og så må de i tillegg søke på Vigo og så må de søke lærlingeplass og følge med det som er utlyst. Så det er en ganske stor mølle da, for ungdommer. (NAV-kontor G, veiledere).

De som opplæringskontorene lett formidler til lærlingeplass, kommer ikke til NAV. Som vi var inne på tidligere i kapittelet, har de som kommer til NAV mislyktes med noe gjennom utdanningsløpet:

På en måte, de er jo litt dømt til å mislyktes en del av de ungdommene, fordi de får to år i skolen og kanskje strever du kraftig de to årene og. Og så får de papirene, nå skal du ut som lærling, og så blir det sjakk matt. Og så er det ofte kanskje de som er litt mer ressursvake eller sliter litt på flere områder da i utgangspunktet, og skal begynne med det her, så da... (NAV-kontor G, veiledere).

NAV-veilederne opplever altså at flere av de unge som er ferdige med de to første årene, men har slitt med skolen hele tiden, står overfor en vanskelig oppgave når de skal finne seg en lærlingplass på egenhånd.

Dette kontoret er opptatt av å komme tidlig inn, slik at ikke det blir inaktivitet over lenger tid for ungdommene som ikke får lærlingplass:

Ja. Og det er jo ikke noen system som sier at når de går fra den biten over til NAV, så mister vi mange på veien. Kanskje mange ligger hjemme i tre år, og da blir det så dumt å få de etter tre år. Hvis vi har visst hvilke ungdommer det her er, hatt detaljerte lister på en måte. Det året, så kunnet vi fått tak i dem litt tidligere. (NAV-kontor G, veiledere).

Som vi så i begynnelsen av kapittelet, er det en del unge som dukker opp etter at de har vært inaktiv i lang tid.

Veilederen ved dette kontoret ser godt at det mangler noe for denne gruppen:

Ja, så det er jo ikke rett... Jeg syns ikke at det er rett at NAV skal ha ansvaret for dem, sånn som systemene er bygd opp, men jeg syns ikke systemene er godt nok bygd opp til å ivareta de som er i det vakuumet der - og detter utenfor da. (NAV-kontor G, veiledere).

Andre steder mener de at skolene gjør veldig mye for å finne lærlingplasser:

Skolen er flink til å hjelpe dem som ikke finner frem selv. Stort sett går det bra. Det har variert fra år til år og fra fag til fag. Det varierer. (NAV-kontor J, veiledere).

En del andre NAV-ansatte kommer i intervjuene inn på dette med Opplæringskontorene⁵ som fylkeskommunen har rundt i fylket for de ulike fagretningene. Dersom for eksempel en person som er over 20 år kommer til NAV fordi de ikke har jobb, men kanskje nå ønsker en lærlingkontrakt, kan de kontakte Opplæringskontorene uten å gå via de videregående skolene.

Nesten alle steder vi har vært, sier NAV at kommunene er altfor dårlig til å ta ansvar for å gi ungdommene lærlingplass. Kommunal sektor oppleves av mange i NAV som å være de arbeidsplassene som er minst inkluderende overfor de unge med sammensatte behov. Kommunene sies å ta inn ganske få lærlinger, og naturlig nok velger de de beste kandidatene. Elevene som står svakt og som kanskje blir værende på NAV-ytelser, blir stående sist i køen. Ofte er det sosialstønad de mottar, og dette er det jo kommunene som betaler uansett. Det samme gjelder praksisplasser. Private virksomheter fortelles de fleste steder å være langt flinkere til å la folk få prøve seg ut, sammenliknet med kommunene. Men det finnes noen kommuner som i større grad ser helhetsbildet, og prøver å bidra mer. Det kan sannsynligvis være god kommuneøkonomi på lang sikt å gi mange flere mulighet til lærlingplass og praksisplass, for eksempel innen helse og oppvekst.

Årsaken til at kommunene ikke tar inn flere lærlinger, kan kanskje henge sammen med at det er for få ansatte som har veiledningskompetanse og veiledningskapasitet, og at det kanskje blir for stort ansvar på den enkelte veileder, i alle fall dersom det er snakk om kandidater som har svake skoleprestasjoner å vise til.

NAV-veilederne sier også at skoleprestasjonene ikke alltid viser hvem som er de riktige kandidatene, fordi skoleflinke kan nærmest være uegnet til å jobbe tett med for eksempel barn. Veilederne i NAV mener at de uten de sterke skoleprestasjonene også kan ha mye å bidra med i praktiske yrker. De opplever at kommunene ikke vil gi dem en sjanse. Mange steder har barne- og ungdomsarbeidere store problemer med å få lærlingeplasser fordi kommunene tar inn så få. Kommunene ser ut til å ha vedtak på hvor mange de skal ta inn, men det er ikke alle steder de følger opp egne vedtak og tar inn så mange som de skal.

Ofte handler det kanskje om å gi folk flere enn én sjanse til å vise hva de duger til:

⁵ Et opplæringskontor samordner inntak og opplæring av lærlinger/lærekandidater på vegne av lærebedriftene. Hver enkelt bedrift som inngår i opplæringskontoret, må være godkjent som lærebedrift. Lærlingen tegner lærekontrakt/opplæringskontrakt med opplæringskontoret, som er juridisk ansvarlig for kontrakten, mens selve opplæringen foregår i bedrift. Opplæringskontorene godkjennes som lærebedrifter av fylkeskommunen og er private virksomheter med ulik selskapsform, men med samme forpliktelser som lærebedrifter. Det store flertallet av lærekontrakter inngås i bedrifter som er tilknyttet et opplæringskontor. Meld. St. 20 (2012–2013): På rett vei, Kunnskapsdepartementet.

Noen har jo rett og slett ødelagt for seg selv, ved at de har vært ute i praksis under utdanningen og så har de ikke møtt opp, eller ikke gjort noen god figur da. Slik at bedriftene ikke vil ta dem inn når de skal betale for de som er lærling, kan du si. For de fleste bedrifter tar jo inn lærlinger som rekruttering til senere, altså få inn fagfolk til senere. Og når de ikke tror på de i utgangspunktet så... (NAV-kontor R, veiledere).

Å ta inn lærlinger er først og fremst en investering i fremtidig fagkompetanse:

Ja, og de vet jo det at hvis det er noen som har dårlig oppmøte, så vil det kanskje bli mye å følge opp etterhvert. Og så er det noen som ikke har fått lærlingplass fordi de har valgt yrker der det er vanskelig da (NAV-kontor R, veiledere).

Små steder har ikke alltid bedrifter som er relevant for alle linjene som skolen har, og dette har kanskje ikke den unge tenkt på:

Konditor for eksempel. Det er ikke flust av konditori her (NAV-kontor R, veiledere).

Om de må flytte for å få lærlingeplass, konkurrerer de med mange lokale som kanskje har opparbeidet seg kontakt med arbeidsgiverne som er der under utdanningen.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 5, er det stor forskjell på arbeidsgiverne, men NAV vet ofte hvem de skal spørre:

Det er jo mindre en plass dette, så vi kjenner jo næringslivet relativt godt i forhold til hvilke arbeidsgivere som er villige til å prøve og hvem som er litt mer restriktive og ønsker folk som kan gå rett i arbeid. Så sånn sett så er det enklere for oss, på en måte å si hvor kan vi spørre om en person ut i fra hvilket behov de har (NAV-kontor R, veiledere).

4.3.6 Finansiering av OT-elever

Noen NAV-kontor er veldig tydelig på at de ikke har noe ansvar for de som velger å slutte på videregående skole:

Jeg må bare presisere at de vi skal gjøre noe med, er ikke de som velger å slutte på videregående. De skal fylkeskommunen få lov til å håndtere sammen med bedrifter. Vi kan bidra litt inn der med litt kompetanse vi, men vi skal ikke ha hovedansvar for dem. (NAV-kontor H, ledere).

Ja, for når det gjelder frafall, så tenker vi at vi ønsker jo de egentlig ikke som NAV-brukere; egentlig burde de jo vært fylkeskommunen sine til de får de igjennom. For det er jo noe med det å begynne tidlig å lære seg NAV-systemet og å få ytelser og alt det der, som det er noe negativt med. (NAV-kontor I, ledere).

De mener at grensene for når NAV skal ta over må tydeliggjøres. Andre foreslår at pengene må følge ungdommene:

Og så hadde det vært veldig greit om pengene hadde gått til ungdommen. Det tror jeg hadde gjort det her mye enklere, hvis pengene rett og slett hadde fulgt hva ungdommen gjør. (NAV-kontor G, veiledere).

De fleste er likevel enige i at å vente til Fylkeskommunens ansvar er ferdig, ved 21 år, ofte er dårlig samfunnsøkonomi fordi de da vil stå enda lenger fra arbeid eller skole. Mange er opptatt av at NAV

må komme tidlig inn, men ser det som et stort dilemma at det egentlig er fylkeskommunen som har ansvaret og at det er de som har fått tilført midler for de unge.

NAV-lederne ser i stor grad at det er behov for å gjøre noe med ungdomsgruppen:

Altså, vi snakker jo veldig mye om hvem det er sitt ansvar å gjøre forskjellige ting som har med ungdommer å gjøre. Og det er jo utrolig viktig, men i sum så må jo i hvert fall samfunnet på en eller annen måte sette opp et system som jeg tror holder vann mer enn det gjør i dag. I denne overgangen fra ungdomsskole, videregående og ut i utdanning og arbeid, for de ungdommene som sliter, det må være tydeligere og mer forpliktende system som gjør at folk ikke ramler igjennom så mye som i dag. (NAV-kontor H, ledere).

Vi spør om man ikke bør begynne enda tidligere, og sette mer ressurser inn i de tidlige barneårene for å gi de et bedre utgangspunkt og respondenten svarer:

Det kan man jo selvfølgelig tenke, men jeg er jo såpass optimistisk at jeg tenker at selv om det mangler noen ressurser i barnehagen, så er det mange som kunne vært godt hjulpet med et litt tydeligere system, tydeligere metodikk i fra, la oss si fra niende, tiende - da man allerede der ser tendenser til at det kommer til å gå dårlig i videregående. Vi vet det jo. (NAV-kontor H, ledere).

Vi nevner Ny GIV, og spør om erfaringene ved dette kontoret:

Ja, men jeg synes jo at både Fylkeskommunen og NAV har litt for utydelige roller. Det er litt for utydelig også hva NAV skal gjøre og ikke gjøre, opp mot fylkeskommunen. Og vi snakker om det, det er ikke vårt ansvar og fylkeskommunen sier at "ja, men vi kan jo ikke gjøre noe når de nekter å gå på skolen". Det er noe her som foreløpig er for utydelig. Og det er for utydelig det som har med penger å gjøre. Så det er mye politikk i dette fortsatt da. (NAV-kontor H, ledere).

Respondentene i dette intervjuet har tydeligvis diskutert dette mye:

Men i det daglige arbeidet så vil det hele tiden være en diskusjon, ja men det er ikke vårt ansvar, og det er på en måte et sånt mantra i mange av ungdomssammenhengene, det er ikke vårt ansvar. Og det er et ekstremt farlig politisk og samfunnsmessig problem, som går på det. Og det vil ikke jeg være med på, å si at det ikke er NAV sitt ansvar å jobbe med ungdommer, det vil jeg ikke. Det vil jeg aldri si. (NAV-kontor H, ledere).

Så vi spør om det heller blir riktig å si at NAV må ta det ansvaret:

Ja, vi må ta det ansvaret fortrinnsvis sammen med fylkeskommunen sånn som det er i dag, og kanskje også i stor grad sammen med helsetjenestene i kommunen. Men det er både for lite ressurser inne i dette, og det er for utydelig hvordan vi skal jobbe da. (NAV-kontor H, ledere).

Flere respondenter mener at det egentlig er nok ressurser knyttet til ungdomsoppfølgingen om det vurderes samlet i kommunene - alt som ligger i kommunene, i NAV og i fylkeskommunen.

For veilederne oppleves dette ofte som et stort dilemma:

Og så er det litt det der dilemmaet, at du syns på en måte at de skal få noe, at de fortjener noe, og så er det egentlig fylkeskommunen sitt ansvar når de er under opplæring. (NAV-kontor G, veiledere).

Det kan se ut som det er et svarteperspill rundt disse ungdommene, men at NAV alltid taper på litt lenger sikt. Går det lang nok tid, så kommer de til NAV uansett. Hvorvidt de andre aktørene, som videregående skole, har den kompetansen som er nødvendig for å hjelpe de unge videre, er vanskelig å vurdere. Er de videregående skolene rigget til å håndtere unge med sammensatte behov med dårlig mestrings- og selvfølelse? Er det riktig at denne kompetansen skal bygges opp ved de videregående skolene, når den faktisk finnes andre steder? Dette er en viktig diskusjon som er nødvendig å ta, og kanskje ikke fokusere bare på hvem som har ansvaret – men heller hvem som har kompetansen og virkemidlene. Kanskje har hverken NAV eller de videregående skolene de riktige virkemidlene i dag.

4.3.7 NAV inn i skolen

Mange steder kommer ikke NAV inn i saken før beslutningen om å avslutte videregående opplæring er tatt. Da får NAV en tung jobb med å prøve å lede disse ungdommene tilbake til skolen, og vi har sett på hvordan NAV kan bidra til å forebygge frafall.

Flere sier at OT-kontaktene tar kontakt for å diskutere saker, men at OT ikke kan ta kontakt med NAV uten at eleven har samtykket. Noen OT-veiledere får til å komme i kontakt med NAV før frafallet er en realitet:

Ja, OT-kontakten er bekymret, for eksempel mye fravær, og kanskje andre utfordringer som blir kartlagt, og så kan det gjerne bli et møte hvor vi er med sammen med OT-tjenesten og eleven. (NAV-kontor O, leder).

Vi spør om hva en kan oppnå med at NAV kommer tidligere på banen, og får svar:

Da snakker vi i NAV om økonomi, det er det å realitetsorientere de [unge] i forhold til hva er det som venter de om de dropper ut av skolen, og da få de til å se dette i et perspektiv. Kanskje det lønner seg likevel at jeg fullfører denne utdannelsen min? For det er enkelte som har en feiloppfatning av hva som venter dem, og da ønsker de å komme til NAV fordi da får jeg penger, ikke sant? Og den må vi få stoppet, og da er det viktig for oss at vi sammen med skolen har en samtale omkring dette. (NAV-kontor O, leder).

At NAV kommer inn før beslutningen om å slutte skolen er endelig fattet, kan altså bidra til at eleven får bedre skolemotivasjon. De stedene der rutinene tilsier at NAV ikke kommer inn før eleven har sluttet, bør OT-veilederne derfor først prøve med et møte der NAV deltar.

Mange steder har "NAV i skolen" blitt et begrep. Det er flere i NAV som tenker at de heller bør bidra til at færre slutter på videregående, enn å vente til de kommer til dem:

Og det har vi snakket litt om. Jeg sier det da, kanskje skulle vi hatt én time eller to i uken på skolen. Men samtidig får vi tilskudd når vi samarbeider med Barne- og familietjenesten, så tenker jeg vi bare tar akkurat den biten der bedre. (NAV-kontor S, veiledere).

Ja, vi skal inngå et prosjekt med en videregående skole, om at NAV er til stede i videregående og da er det fokus på det forebyggende arbeidet. Vi har lyst til å komme inn sånn tredelt egentlig, overfor foresatte, elevene og lærerne slik at vi kan gi informasjon i grupper, men ikke for store grupper helst da. Hvilke muligheter og ikke muligheter som finnes i NAV, og på en måte avlive noen myter og realitetsorientere litt (NAV-kontor H, veiledere).

Flere er også opptatt av at for noen vil det være bedre å slutte før året blir tellende, og jobber litt inn mot skolene i forhold til dette:

På høsten vil nok det være mulig at det ligger noen der som kanskje ligger i faresonen. Jeg er jo litt opptatt av det hvis de tror i september at de allerede da kommer til å droppe ut, så er det vel lurt å la dem få gå før de mister retten sin, for det er 1. oktober. (NAV-kontor K, leder).

Andre virker å ha et tett samarbeid med skolen:

Vi har faste møter tre ganger i året med elevtjenesten og snakker både med de som er aktuelle akkurat nå, og litt fram i tid, de som mangler lærlingplass, eller ser ut til at det blir vanskelig med, litt sånne ting. Og andre veien. Det kan være folk her som har vært i NAV-systemet en stund, og som kan søkes inn i ordinær videregående skole, eventuelt med NAV-oppfølgning. Det er de tre møtene, og så har vi kontakt når det er behov helt konkret. (NAV-kontor J, veiledere).

Ressursbasen på Ørlandet forteller at de holder på med et prosjekt sammen med den videregående skolen om rusforebygging. De prøver å få med to andre land på prosjektet, blant annet Italia. I denne kommunen ligger det meste av de kommunale rusressursene i NAV, så det er naturlig at dette NAV-kontoret har mer fokus på det rusforebyggende arbeidet enn NAV-kontor der rusoppfølgingen ligger i kommunen.

Andre NAV-kontor forteller at de arbeider forebyggende og NAV er inne på ungdomsskolen, men der er det særlig fokus på økonomi og det å forebygge at de opparbeider seg gjeld i ung alder. Dette forteller de fungerer godt, og at det kan motivere de unge til å gjøre bedre valg for sin egen fremtid. Andre NAV-kontor forteller de har inngått samarbeid med en videregående skole

Jeg tenkte jeg kunne nevne en annen ting i forhold til ungdom, en annen problematikk i forhold til ungdom, eller en utfordring - det er gjeldsproblematikk. Vi har jo gjeldsrådgiver her på huset, og den personen jobber i et tett samarbeid med politiet og i samarbeid med gjeldsrådgiver ved et annet NAV-kontor. Så det vi har begynt med nå, er at vi går inn i videregående skole og snakker med ungdom om personlig økonomi, og har noen eksempler på hvordan en liten tue kan velte et stort lass, om du skjønner. Det skal ikke så mye til før du får masse gjeld. Det med mobiltelefongjeld... (NAV-kontor P, ledere).

Det vi jobber med nå er at vi også vil inn i ungdomsskolen, for å snakke om dette med privatøkonomi, fordi det er ikke alle ungdommer som lærer dette hjemme, og kanskje lærer de noe som de ikke bør lære. Vi jobber også for å komme inn på ungdomsskolen. (NAV-kontor P, ledere).

Når gjeldsrådgiverne i NAV forteller om tunge gjeldssaker som har startet i tidlig alder, og hvor mye ressurser som trengs for å løse disse sakene, vil dette være et viktig forebyggingsarbeid. Selv om de som har store gjeldsproblemer ofte ikke er ungdommer, starter gjeldsoppbygging og dårlig økonomihåndtering tidlig.

Det virker å være stort press på gjeldsrådgivningsfunksjonen i de fleste NAV-kontorene, og den ene veilederen vi har intervjuet sa det slik:

Og så når det ble avdekket at de har gjeld, og hvis de f. eks. har psykiske problemer, det har de jo ofte, så må vi bare begynne å kartlegge og sortere gjeld først, og prøve å få en ordning på det, for de kommer seg jo ikke videre likevel, før den er tatt tak i. (NAV-kontor B, veiledere).

Det er mye arbeid med disse sakene, og de har ofte gått langt.

Vi sorterer regninger og hekter sammen den opprinnelige regningen med purringene som hører til den, og så tar vi kontakt med kreditorene og sender brev og spør etter hovedstolen og ber om frysing en stund, sånn at vi kan kartlegge. (NAV-kontor B, veiledere).

Noen saker er veldig vanskelig, og kreditorene forventer nesten at NAV skal dekke regningen. Noen saker sender de til Namsmannen.

Det er ikke alle NAV-kontorene som ser ut til å ha en operativ gjeldsrådgiver, selv om kommunene er forpliktet til å ha dette.⁶ Hvor stor kapasitet denne tjenesten har, ser også ut til å variere mellom kontorene, og det er kanskje vanskelig å sette en grense på hvor stor denne kapasiteten bør være:

Så vi må jo ta en avgjørelse på hva skal vi gjøre, hvor går grensen på det tilbudet man har rett på å få. Kanskje er det sånn at vi må begynne å si at vi kan tilby deg hjelp om et halvår, for det er tilkrevende saker å jobbe med gjeldssaker. (NAV-kontor S, veiledere).

DET er tidkrevende det. Jeg har tatt noen sånne saker, i og med at jeg kan litt om det selv, men du verden, å sitte og forhandle med Lindorff og GE Money Bank og alle de der – det er helt vilt! ... Og det har vi ikke folk til. (NAV-kontor M, leder).

NAV inn i skolen, både i ungdomsskolen og på videregående skole, ser ut til å være en viktig satsning. Å bruke gjeldsrådgiveren i NAV, i tillegg til å la veiledere som arbeider godt med unge komme for å snakke med de unge, kan være svært god bruk av ressurser på lengre sikt. Å legge inn noe om hva man kan forvente om man blir ung bruker av NAV, kan også være et viktig forebyggingsiltak for NAV i skolen, for å få flere unge til å ta mer gjennomtenkte valg.

4.4 Samarbeid med helsetjenestene

Fastlegen og øvrige helsetjenester er viktig for mange av de unge brukerne av NAV. Som vi så i kapittel 2, er det 39 prosent av brukerne som er kartlagt som mener de har fått hjelp fra fastlegen til å klare å gjennomføre skole/utdannelse eller for å komme i arbeid. 33 prosent mener de har fått hjelp fra psykiske helsetjenester.

Generelt opplever mange i NAV å være litt glemt i helsetjenestene. NAV blir kanskje sett på som en aktør som gir inntektssikring når folk er i behandling, og ikke en aktør som er viktig å involvere på lang sikt:

Egentlig veldig lite koblet på de prosessene på helsesiden. Det etterspurte vi jo også, når samhandlingsreformen kom; hvorfor er ikke NAV er en aktør? Vi har jo vært igjennom en stor reform, men... Vi var veldig på sidelinjen på den... (NAV-kontor I, ledere).

⁶ Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) § 1-5: Kommunens plikt til å bistå personer med alvorlige gjeldsproblemer: Kommunen skal så langt det er mulig bistå en skyldner som forsøker å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere, jf. lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17.

Spesielt gjelder dette psykisk helse og rustjenestene, der NAV ofte er de som blir stående alene med ansvaret når noen er ferdigbehandlet i spesialisthelsetjenesten, eller vurderes som ikke lenger å ha utbytte av behandlingen. På russiden er det igjen avhengig av hvor mye av de kommunale rusfaglige tjenestene som er organisert i NAV, og hva som ligger i de øvrige kommunale tjenestene.

Ta kontakt med fastlege for å starte opp prosessene hvis det er helseproblemer. Å ta tak i ting og involvere samarbeidspartnere. Psykiatrien, helse og velferdskontoret. Altså det er jo mange behov som skal dekkes her, hvor da kanskje arbeid ligger langt fram. (NAV-kontor D, veiledere).

NAV inkluderes ofte i mange ansvarsgrupper. Noen kontor oppdager at de er med kun i det som gjelder inntektssikring, og ser at de ikke kan prioritere for mange ansvarsgrupper. Andre NAV-kontor ønsker å være med i flere ansvarsgrupper enn de er i dag, så det er ulikt hvor NAV-kontorene står i forhold til dette. Sannsynligvis handler mye om kapasitet og hvor de ser de får mest ut av ressursbruken.

4.4.1 Samarbeid med fastlegen

Fra NAV Sør-Trøndelag får vi vite at det har vært flere satsninger for å bedre samarbeid mellom fastlegene og NAV i fylket de siste årene. Det er blant annet innført en rutine på at fastlegen skal orienteres hver gang noen starter opp i et tiltak, slik at man kan være forberedt og "spille på lag med hverandre".

Når vi spør veilederne om samarbeidet med fastlegen rundt de unge, er det mange som sier at de ofte må ta kontakt med fastlegen til ungdommen som kommer til NAV. Ungdommen har ofte ikke hatt kontakt med fastlegen sin i det hele tatt, selv om de kanskje har hatt helseproblemer lenge.

Når vi kartlegger så ser vi at her, kanskje skulle du ha vært i kontakt med den og den, og da formidler vi jo det i samtale med brukeren, og tilbyr oss å være med å etablere kontakt hvis det kan være vanskelig... motivere til å ta den kontakten og følge opp i forhold til de avklaringene der. Kanskje kan det medføre at de har andre rettigheter i NAV også. Og at de kommer et skritt videre i veien til arbeid (NAV-kontor R, veiledere).

Andre forteller at fastlegen er godt involvert fra før og at de samarbeider godt med fastlegene rundt de unge brukerne. Da kan det også være fastlegen som har sendt pasienten til NAV.

Mange NAV-veiledere er lite fornøyd med samarbeidet med fastlegene generelt, men da snakker de ofte om sykmeldinger og at legene ikke møter opp på dialogmøte 2. Dette gjelder generelt og ikke i forhold til unge spesielt.

Skreddersydde legeerklæringer for arbeidsavklaringspenger nevnes også hyppig fra NAV-veilederne, og mange synes det er vanskelig når legen på forhånd har forespeilet pasienten at de får AAP uten at NAV har fått gjort en arbeidsevnevurdering:

Ja, jeg synes det er veldig rart. Jeg synes at det er upassende at det er sånn. Altså kommer de inn på AAP, så er det stor fare for at de blir stående der en stund... (NAV-kontor G, veiledere).

Når en lege forespeiler AAP, vet han ikke hva brukeren får: En saksbehandler som ikke har tid til deg, kanskje du virkelig trenger oppfølging. Når du har AAP, får du faktisk mindre bistand. (NAV-kontor T, veiledere).

At det er for lite ressurser til å følge opp AAP-mottakerne godt nok, synes det å være stor enighet om i alle NAV-kontorene vi har intervjuet.

Når det gjelder AAP, er ikke helseproblemer det eneste kriteriet. NAV skal også vurdere om det på tross av helseproblemer, kan være grunnlag for arbeidsaktivitet. Det virker som en del leger ikke forstår at helseproblemer bare er en betingelse for AAP, og at et ensidig medisinsk fokus kan hindre at folk får tettere oppfølging. Mange av de vi har intervjuet i NAV, mener at legen i liten grad kan vurdere kravene i arbeidslivet:

Og der synes jeg at det kanskje er mange som tramper litt i bedet vårt altså, og vi tenker at de legger føringer for oss som vi egentlig ikke vil ha. Fordi vi tror at det er vi som er best på å vurdere kravene i arbeidslivet. (NAV-kontor I, veiledere).

Noen NAV-kontor ser at det kan være andre måter å jobbe med legene på enn det som gjøres i dag:

Det er mange flinke leger, men det er klart, de tar jo utgangspunkt i helsesituasjonen og det er mange brukere som har mye støtte i legen sin som ikke handler om jobb. Det er vi vant til. Og det har vi her også, men her har vi klart å få snudd om det der... Ikke nødvendigvis slik at legene er motstandere i de fleste sakene. I enkeltsaker er de nok det, men det handler litt om roller og oppfatning, og ikke minst hva man forventer at NAV skal gjøre. Der har jo NAV og en jobb å gjøre mot legene, hva vi egentlig holder på med når vi spør om legeerklæringer. For vi spør jo om veldig mange. (NAV-kontor T, leder).

NAV ønsker i stor grad at legene skal se mulighetene for aktivitet for å understøtte NAVs arbeid med å få flest mulig i arbeid og aktivitet:

Ja, hvis vi innhenter legeerklæringer og spør om hvordan sjansene er for at de kan fortsette i det arbeidet, eller om det lønner seg å ta noe annet arbeid, eller.. Og det er ofte at de skriver at de anbefaler et lettere yrke, og helst arbeidsutprøving i et lettere yrke, da. Og det er kjempegreitt når det står det! (NAV-kontor B, veiledere).

Dette er viktig i forhold til hvordan NAV får til å jobbe med den enkelte bruker, for det å ha "legen på laget" bidrar kanskje til at brukeren kan se nye muligheter i arbeidslivet.

Mange steder i fylket opplever ansatte ved NAV-kontorene at samarbeidet med fastlegene er i bedring, mens andre steder er det ganske stor misnøye. Når vi så i kapittel 2 at fastlegen i mange tilfeller er den viktigste hjelperen til de unge, er det viktig å gjøre noe for at samarbeidet skal bli bedre. Ut fra funn i tidligere prosjekter, kan vi si at NAV ofte jobber mot legene rundt enkeltsaker, heller enn å få til et godt og systematisk samarbeid for å få felles forståelse for de mer overordnede problemstillingene som dukker opp i enkeltsakene. De fleste leger forstår at aktivitet er bra for de aller fleste, men de er kanskje usikre på hvor hardt NAV vil presse pasienten dersom legen åpner for arbeid og aktivitet for tidlig.

Samarbeid rundt enkeltpersoner er krevende av mange årsaker, men mange ville kunne fått bedre hjelp om fastlegene og NAV hadde en mer lik forståelse av pasientens/brukerens mål og ønsker, konsekvenser av å gå på langvarige ytelser med lite kapasitet for oppfølging, og risiko ved inaktivitet versus aktivitet.

Som vi har skrevet om i tidligere rapporter, ser vi et stort potensial i at NAV og fastlegene finner en bedre form for systematisk samarbeid enn det som er i dag (Ose et al., 2013a: Ose et al., 2013b). Dette handler både om at NAV tillater at det er legene alene som gjør de medisinske vurderingene, og at legene i større grad hjelper NAV til å få prioritert de viktige sakene og ser behovet for at mennesker er i aktivitet på tross av helseproblemer.

4.4.2 Samarbeid med spesialisthelsetjenesten

Det vi så i kapittel 2, har mange unge brukere av NAV helseproblemer, både somatiske- og psykiske problemer. Behovet for samarbeid med helsetjenestene ser ut til å være klart størst for personer med psykiske problemer og/eller rusproblematikk. Personer med somatiske lidelser har kanskje større kapasitet til å ordne mye selv, og er kanskje ikke i så stor grad avhengig av at helsetjenestene samarbeider med NAV, selvsagt med unntak.

Også er det noen ganger at ansvarsgruppa trekker inn NAV. Spesialisthelsetjenesten trekker oss jo gjerne inn når eksempelvis ungdommen går fra BUP eller DPS, den overgangen der. Så den overgangsfasen mellom 17 til 18, der blir NAV gjerne trukket inn. Men det er jo ikke ungdommen selv som direkte tar den kontakten der, det er samarbeidspartnere eller koordinatorene eller ansvarsgrupper eller spesialister som tar direkte kontakt med oss. (NAV-kontor G, veiledere).

Noen ganger er det uklart for de andre aktørene om hva som er NAV-kontoret sin rolle, og de kan bli trukket inn på feil grunnlag:

Men egentlig, jeg har begynt å lære meg å avklare fra starten av når man får enten brev eller telefon, så har jeg begynt å tenke, jeg sier ikke ja med en gang. Jeg har også begynt å spørre litt hva det dreier seg om og hvordan situasjonen er. For jeg har flere ganger havnet på slike møter hvor det egentlig er foreldre som skulle vært, overføring fra barnevernet til voksne, ikke sant, så NAV og NAV. Det er ikke grenser ikke sant, vi kan bare møte opp. Og da føler du deg litt dum, når du sitter der og ikke kan besvare det som det spørres om (NAV-kontor D, veiledere).

At mange ikke vet hva rollen til NAV er, er kanskje ikke så rart med tanke på at det er variasjon i hva som er lagt inn i de enkelte NAV-kontorene, som for eksempel rusfeltet.

Andre steder er helsetjenestene gode på å trekke inn NAV underveis i behandlingen, slik at det kan foregå parallelle løp i regi av NAV og helsetjenesten under behandlingen. Veldig ofte gjøres ikke dette, og det blir enten NAV eller behandlende institusjon som følger opp, og så går de fra den ene aktør til den andre uten noen overlapp:

Vi klarer ikke å følge de opp bra nok, fordi hver veileder har 100 pluss å følge opp. Og så er det mange da som blir gående kun i behandling i en eller annen form, en gang i uken eller en gang hver fjortende dag, så er det det eneste som skjer. Og det er det ingen som har troen på at man skal bli frisk og arbeidsfør av, å bare gå i behandling. Hvis vi hadde fått til en kombinasjon av noen arbeidsrettede tiltak, vært på en arbeidsplass deler av tiden for å komme i en positiv prosess, det har vi troen på. Men så er det dette med mangelen på praksisplasser, for det er jo et begrenset gode, og kapasiteten i forhold til å følge dem opp. [] De kunne i tillegg til å gå i

behandlingen sin, vært med på noe gruppebasert opplegg for motivasjonsskaping og for å finne ressursene sine. (NAV-kontor H, ledere).

Jeg har stor tro på at man gjør noe samtidig som man har støttesamtaler og støttespillere rundt seg, klare å mestre og klare å se selv at man mestrer det, kanskje til slutt klarer man å stå i det selv. (NAV-kontor D, veiledere).

Det er altså en del tanker om hvordan de skal få til parallelle løp, og det er kanskje dette gruppebaserte motivasjonstilbudet som har det største potensiale for denne brukergruppen. Alle ser at de må ha med helsetjenestene om de skal gi bedre hjelp til de unge:

Ja, vi må det. Og så må vi ha samarbeid med de instansene som skal hjelpe de i tillegg. Vi er jo ikke noen psykologer, vi må ha hjelp av fastlege og psykologene de går til. (NAV-kontor O, veiledere).

De aller fleste respondentene fra NAV-kontorene mener at helsetjenestene i for liten grad fokuserer på arbeid og aktivitet i behandlingen:

Sånn at "vi holder på med behandling, så får NAV ta seg av resten" da (NAV-kontor H, ledere).

Du er på samtale, på en DPS annenhver fredag klokken tolv, men de fire andre dagene i uken kan man jo prøve å få inn aktivitet. Og da skjønner jeg jo at de sier at det må jo bare NAV prøve å få til så bra de kan. (NAV-kontor H, ledere).

Andre ganger kan det være at behandlere forsøker å hjelpe pasienten med oppgaver som NAV sannsynligvis hadde løst mer effektivt om de hadde vært påkoblet:

Veldig små problemer egentlig, men som tok utrolig mye fokus da, de har holdt på med 12 år de to med behandling, og nå de siste par årene så var det egentlig bare økonomi de snakket om, og hun psykiateren har vært med pasientene i banken 4 ganger og de kom ikke noen vei. (NAV-kontor H, ledere).

NAV sier at de vet lite om hva som foregår i behandlingen i psykiatrien, og at de ikke vet hvilke tema som tas opp. En veileder hadde spurt en behandler om hva de gjorde i behandlingen av en ung bruker/pasient:

Ja, det kan være hva som helst, egentlig, sånn som jeg spurte én behandler, hva gjør dere egentlig? Ja, vi heier dem frem. Ja, okay. Bare småting. Vi heier dem frem, det er ikke noe snakk om noe krav eller stille noen forventninger eller noen sårne ting, sånn som vi på en måte kanskje gjør, som arbeidsgiver gjør. (NAV-kontor I, veiledere).

Veilederne i dette intervjuet forteller at de flere ganger har opplevd å fått på plass gode tiltak for den unge brukeren, men så har brukeren manglet motivasjon og vilje, og da kommer det raskt en legeerklæring for at de skal slippe å være i aktivitet.

At mange er opptatt av å få en bedre kobling til psykiske helsetjenester, er naturlig når vi kjenner sammensetningen av brukergruppen. Noen mener at NAV ikke har noe valg i forhold til disse tjenestene, NAV må komme i inngripen med disse tjenestene og behandlerne:

Ja, men det jeg sier, å jobbe med psykisk helse, veldig mange har en relasjon til psykisk helse, så vi kan ikke være imot samarbeid [] Hvis behandleren ikke vil [aktivitet], eller har sagt til brukeren at "du kan jo få utdanning via NAV", og så har det vist seg at det har vi ikke ressurser eller muligheter til å gjøre. Så er det litt sånn trøbbel da, og da må vi reparere i stor grad. Så vi ønsker jo bedre relasjon til psykisk helse for å realitetsorientere også behandlere. (NAV-kontor I, ledere).

Ett av NAV-kontorene snakker om Rask psykisk helsehjelp⁷, og at dette er et viktig tilbud til brukergruppen:

Det går ut på at man tar kontakt selv, man trenger ikke henvisning fra lege. Man skal da, er det 12 samtaler? Vi snakker om Rask psykisk helsehjelp. (NAV-kontor S, veiledere).

På intervjudispunktet hadde veilederne i NAV gode erfaringer med tilbudet, men det var relativt kort tid siden det startet.

At helsevesenet generelt har for lite fokus på aktivitet, er det få i NAV som er uenige i:

Ja, da kommer jeg med en rettesnor til helsevesenet, for de er ikke på samme linja... For i samtalene med psykologer kan de si at "du må hjem og sitte oppe på gården din og ta det med ro og slappe av, for det har du nytte av". Samtidig opplever vi at de søker faktisk om stønad fra kommunen til å kunne drive med aktiv idrett. Så her stemmer ikke bildet. Og når jeg spør psykologen om hva han faktisk tok opp med sin bruker, "Å, nei det var jeg ikke klar over". Så de kartlegger ingenting. Så jeg syns at helsevesenet ikke er med på å tenke arbeid, selv om det er flagget innad i helsevesenet - at arbeid er det beste for folk med psykiske helsevansker. (NAV-kontor Q, ledere).

Her har NAV-lederen sterk støtte fra forskningen, aktivitet for mennesker med psykiske lidelser og vansker kan både gi bedre helse og økt livskvalitet. Dette var også ett av målene for Opptappingsplanen for psykisk helse (1999-2008), men vi ser likevel at mange pasienter i psykisk helsevern har udekkede behov for arbeid og aktivitet (Ose og Pettersen, 2014).⁸

Flere snakker om at helsepersonell bruker "helsetrumfkortet" over NAV sine argumenter om arbeid og aktivitet. Helse er isolert sett kanskje viktigere enn arbeid og aktivitet, men effekten av arbeid og aktivitet på helse ikke alltid er like godt forstått av helsevesenet.

Andre kontor opplever at det begynner å skje en endring ved DPS-ene:

Når brukerne kommer til oss sier de at de blir gale av å gå hjemme, det er ikke nok å være til behandling, jeg må ut å få brukt meg, jeg blir enda sykere av å gå hjemme om dagen. (NAV-kontor G, veiledere).

Men vi ser jo at DPS for eksempel, er nå mye mer på dette med aktivitet. At DPS-en ringer oss. Altså, det skjedde ikke før, men det gjør det nå, i større grad. Spesialistene på DPS-en er

⁷ Rask psykisk helsehjelp skal være et gratis lavterskeltilbud som gir direkte hjelp uten henvisning fra lege. Målet er at folk skal få et tilbud innen én til to uker slik at problemene ikke setter seg (Helsedirektoratet). 12 kommuner har foreløpig fått midler.

⁸ Ose, S. O & I. Pettersen (2014): Døgnpasienter i psykisk helsevern for voksne (PHV) 20. november 2012 Baseline for samhandlingsreformen. SINTEF Rapport A26086.

kanskje litt "friskere" og tør litt mer enn de kommunale psykiatritjenestene, så kanskje vi opplever at det er det litt forskjell. (NAV-kontor G, veiledere).

Mange har liten tro på at jevnlig samtaler i kommunalt psykisk helsearbeid med for eksempel psykiatrisk sykepleier er tilstrekkelig for de unge brukerne, og de er usikre på hva som kommer ut av å sende de unge til slike samtaler:

Men det er jo ikke det heller, det er jo ikke akseptert som behandling i fht å få ytelser, det skal jo være noe annet i tillegg. Men det er veldig ofte at det er det som er svaret fra fastlegene, at de skal fortsette i samtaler hos psykiatrisk sykepleier. Det er lite kommunikasjon mellom psykiatrisk sykepleier og fastlegen, for når vi sender spørsmål til fastlegen om legeerklæring, og kanskje vi etterspør hvordan ting har gått, da har de ikke informasjon. Kanskje skal det være sånn, for samtaler med en psykiatrisk sykepleier i kommunen er ikke behandling. S (NAV-kontor Q, ledere).

Dette gjelder kanskje særlig behandlingskriteriet i AAP, at slike samtaler ikke kan regnes som behandling.

Mye handler om at helsevesenet blir mer kjent med NAV sin kompetanse og rolle, for jobben kan bli tung for NAV om de kommer inn alt for sent. At helsevesenet nå starter å prioritere samarbeid med NAV rundt de yngste pasientene innen psykisk helsevern og rus som med stor sannsynlighet vil trenge bistand fra NAV, bør være en helsepolitisk prioritering for å få til gode og langsiktige løp for noen av de mest ressurskrevende brukerne i NAV.

Et stort tema når vi snakker om psykisk helse er undervurdering av arbeidsevne, potensielt både i NAV og helsevesenet. Å få til en bedre kobling mellom NAV og særlig psykisk helsevern og kommunalt psykisk helsearbeid synes å være en riktig satsning, sett både fra helsevesenet og NAV sin side. Det er mulig dette gjelder også somatiske helsetjenester, men det behovet har ikke kommet frem hverken i brukerundersøkelsen eller i intervjuene i NAV-kontorene.

4.5 Kommunens rolle

Vi har ikke intervjuet noen representanter for kommunale tjenester utenfor NAV i dette prosjektet. NAVs samarbeid inn mot de kommunale tjenestene, er et stort og komplekst område som er viktig for flere brukergrupper enn de unge. Hovedspørsmålet er sannsynligvis hvem som skal ta ansvaret for det sosialfaglige arbeidet i kommunen:

Jeg tenker at det med sosiale problemer kan være en legitim årsak til at folk ikke er i jobb, og NAV har ikke noe ansvarsområde når det kommer til sosiale tema. Og da er det andre etater som må inn, og i hvilken grad kan de bistå? Helse og velferd, oppfølgingstjenesten, altså det å fungere i hverdagen - så det er en utfordring altså. Det er det helt klart. (NAV-kontor D, veiledere).

Sosialtjenesten i kommunene hadde før NAV-reformen ansvaret for det kommunale rusarbeidet, og i mange kommuner ble hele rusdelen med inn i NAV. Det ser ut til å være en trend at flere og flere kommuner trekker ut oppfølgingsdelen i rusarbeidet fra NAV-kontoret, og organiserer det sammen med det kommunale psykiske helsearbeidet (som ble utbygd gjennom Opptappingsplanen for psykisk helse 1999-2008).

Samtidig er det stor usikkerhet om hvem som er brukere av kommunalt psykisk helsearbeid og rustjenestene; er det en økende andel med lettere lidelser og vansker får hjelp, eller brukes nesten alle ressursene på mennesker med alvorlige psykiske lidelser eller etablerte rusbrukere? Dette er det liten kunnskap om i dag, og det kreves annen datainnsamling en enkeltintervjuer for å få frem dette. Fra spesialisthelsetjenesten vet vi at pasientene som får behandling i det psykiske helsevernet (PHV) eller i Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), i stor grad har behov for kommunale tjenester. Mange av disse pasientene er NAV-brukere. Sannsynligvis har mange av dem AAP og får relativt lite oppfølging fra NAV.

Når det gjelder de unge brukerne i NAV som ikke er på AAP, men får sosialhjelp eller andre ytelser, er det mer oppfølging. Behovene som der avdekkes, viser at det ikke er tilstrekkelig at NAV-kontorene, som er en arbeids- og velferdstjeneste som skal ha fokus på arbeid og aktivitet, er de som får ansvaret for å klargjøre brukerne til et liv i arbeid.

Flere NAV-ledere forteller at de har spilt inn behovene til kommunen:

Så jeg har jo rapportert opp til rådmannen nå at kommunen trenger et tiltak for de som står for langt unna arbeidslivet, og spesielt de ungdommene vi snakket om. Altså, lære seg å stå opp om morgenen, lære seg å snu døgnnet, altså bli litt mer klar for å gå i en tilnærmet normal jobb, for å si det sånn. Så det mangler kommunen, så det hadde vi kunnet ønske oss. Men jeg vil tro at denne kommunen, som alle andre kommuner, tror at det er NAV sin oppgave. Men står de for langt unna arbeidslivet, så er det egentlig et kommunalt ansvar. (NAV-kontor P, ledere).

En annen forteller at de har fått en bekymringsmelding fra politiet om at noen av ungdommene i kommunen har aktiv kriminell virksomhet i Trondheim, og de er i ferd med å bli myndige. Noen har søkt om sosialhjelp og NAV har stort behov for å stille aktivitetskrav til ytelsen for å få de unge inn på riktig spor. Problemet er at å stille aktivitetskrav, krever at de har et tilbud å møte opp til.

Vi har jo ikke apparatet til å sette i gang noen tiltak eller har virkemidler der egentlig. Da må vi lage det selv, og da er jo det et kostnadsspørsmål også. Så jeg kunne jo tenkt meg... Jeg ville jo gått til rådmannen her og si at vi trenger noen arbeidsrettet her for en fem-seks stykker, hvor de kan komme om morgenen og det er vilkår om at de kommer, så de ikke finner på noe annet de dagene. Så det har litt sånn forsvunnet. Det er litt sånn overlatt til... Jeg tror kommunene har oppfattet at det er nå overlatt til NAV, og da er det den statlige delen av NAV som kanskje har litt løpt fra det ansvaret. (NAV-kontor A, leder).

NAV-kontoret i en annen kommune, forteller at de fikk store utfordringer med rusbrukere i kommunen, som også ble overlatt til seg selv fordi ingen i kommunen fulgte opp miljøet:

Ja, så vi har på en måte fått jobbet oss ut fra den krisesituasjonen med de etablerte rusmisbrukerne, til å kunne klare å komme i posisjon til å begynne å jobbe med forebygging (NAV-kontor S, veiledere).

Flere kommer inn på dette at når NAV ble etablert, så kuttet kommunene i akkurat slike tilbud:

Kommunen hadde et relativt stort og bra apparat for tiltak og arbeidstrening for mottakere av sosialhjelp. En enhet som het arbeid og kompetanse, hvor man brukte ganske mye penger på det. Og så kom jo NAV-reformen og så på en måte kuttet man litt det her, og sånn har det nok

vært i andre kommuner også. Kommunen her bruker ikke mange penger på kommunale lavterskel, arbeidsrettede tiltak... (NAV-kontor A, leder).

Andre forteller at kommunalt psykisk helsearbeid har en del tilbud for unge:

Kommunen har åpent tre dager i uken, et sånt treffsted for mennesker med psykiske lidelser og rusproblematikk. De kan komme dit og få bistand til praktiske ting. Telefoner, søknader, litt sånne ting. Litt variabelt hvor mange som møter opp da. (NAV-kontor A, veiledere).

Det er en kommunal tjeneste for ungdom med utfordringer rundt psykisk helse. Det kan være alt fra små til store problemer, de kan henvende seg fra mellom tre til fem på tirsdager, frivillig. (NAV-kontor G, veiledere).

Når vi ser hvilke behov de unge i NAV har og hvor knapt det er med ressurser for å gi tett oppfølging til de unge, er det behov for å se på de samlede ressursene og gjøre en tydeligere arbeidsdeling mellom NAV-kontoret og andre kommunale tjenester.

Fordi det er NAV som bygger opp arbeidsmarkedskompetanse, og trolig får til et tettere samarbeid med de videregående skolene (særlig gjennom OT-veilederne på videregående og OT-kontakten på NAV-kontoret), kan det være grunn til å samle ressurser som brukes mot unge i et kommunalt tiltak innen NAV.

Det sentrale er om de har de samme brukerne, eller brukergruppene. Dersom det er mange brukere av de kommunale tjenestene som ikke er i kontakt med NAV, vil det sannsynligvis være mer effektivt å beholde de utenfor NAV. Det er også behov for aktivitetstilbud til mange brukere av andre kommunale tjenester, og det bør vurderes om et slikt tilbud kan legges til NAV for å samle ressursene.

Mange kommuner virker å ha kommet kort i denne tenkningen, og en av årsakene kan være at politikere og administrasjon mange steder viser liten interesse for NAVs virksomhet, og ser kun på utgiftene til sosialhjelp og ikke på de store samfunnsmessige kostnadene ved å ha mange unge utenfor arbeidslivet.

En anbefaling til alle kommuner er å jobbe forebyggende med de yngste. Det finnes eksempler på kommuner i fylket som nå setter inn mer ressurser i barnevern, barnehager eller i grunnskolen for å forebygge problemer når de blir eldre. Dette er foregangskommuner og kan bli de som lykkes best på lang sikt. Mangel på langsiktig tenkning og helhetlige planer er kanskje det største problemet.

4.6 Oppsummering

Unge kommer i kontakt med NAV av ulike årsaker. Noen kommer via barnevernet eller i overgangen mellom barne- og ungdomspsykiatrien og voksenpsykiatrien når de fyller 18 år, noen kommer sammen med foreldrene og andre kommer fra de videregående skolene fordi de avslutter skolen uten å fullføre. Noen kommer fordi de ikke får lærlingkontrakt, mens en del kommer fordi de ikke har høy nok kompetanse til å finne seg en jobb på egenhånd.

Unge brukere av NAV kan deles inn i følgende grupper:

- Unge mennesker med dårlig ballast fra oppveksten (kan mangle sosial kompetanse, døgnrytme, godt kosthold, motivasjon, arbeidsmoral og realistiske forventninger/planer)
- Unge mennesker som ikke passer inn i dagens skole (god eller dårlig oppvekst)
- Unge som har fullført en utdanning, men som ikke finner arbeid
- Unge mennesker som ønsker å utnytte velferdssystemet

I de to første kategoriene finnes både unge som har vært inaktive over lenger tid og/eller som har utviklet sosiale og psykiske problemer.

De to første gruppene er de som kan bli værende i NAV-systemet over lenger tid, og det er særlig her det trengs nye virkemidler. En tydelig ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og NAV i forhold til unge med skolerett, gjør kanskje at NAV kommer for sent inn i mange tilfeller og at mange blir stående uten et tilbud.

Den tredje gruppen ser ut til ofte å bli overlatt til seg selv med å finne en jobb. Mange av dem gjør det, men de som ikke gjør det, har ofte behov for mer hjelp til å komme i arbeid. Mange av disse, mener at NAV gjør altfor lite for å bistå. NAV på sin side prioriterer kanskje de som oppleves å stå lenger fra arbeidslivet, selv om denne gruppen kanskje kunne kommet i jobb med noe mer hjelp. I denne gruppen finner vi blant annet en del innvandrere med fullført utdanning som ikke finner jobb. Dersom det er slik at over 60 prosent av de unge brukerne med sammensatte behov har fullført utdannelsen, er det kanskje for ensidig fokus på de som avslutter videregående opplæring uten å fullføre. Det er også mulig NAV vil lykkes bedre i formidlingsarbeidet generelt, om de i større grad også bistår de som oppleves å stå nærmere arbeidslivet.

Den siste gruppen, som kan kalles "Navere" ser ut til å være forsvinnende liten i NAV-kontorene i Sør-Trøndelag. Hverken brukerundersøkelsen eller intervjuene med NAV-kontorene tyder på at dette er et omfattende problem i fylket. NAV-veilederne opplever at det er lett å sile ut de som egentlig ikke trenger bistand, og særlig er aktivitetskrav og forebygging på skolene viktige virkemidler for å justere forventningene til de unge om hva de kan få fra NAV.

Foreldre som ikke har klart å gi unge den nødvendige ballasten for å mestre skole eller arbeid, kan skyldes at foreldrene har hatt store sosiale problemer eller helseproblemer. Å få foreldre mer på banen blir fremhevet i mange sammenhenger, men i en del tilfeller har ikke foreldrene kapasitet til å tilføre de unge det de trenger. Det er derfor viktig at andre aktører kommer tidlig på banen, og kanskje særlig med støttetiltak for at den unge skal klare seg godt i skolen.

Dårlig ballast fra oppveksten er ikke ensbetydende med å mislykkes i skole og arbeidsliv. Mange får hjelp fra kommunale tjenester og andre i oppveksten, og klarer seg godt. De som ingen har klart å hjelpe godt nok, vil ofte ha behov for bistand fra NAV.

Det er store forebyggingsmuligheter, og særlig må det gjøres en større innsats i grunnskolen for å hindre at folk med for lav kompetanse presses over i et videregående løp der de ikke har forutsetninger for å lykkes.

NAV må ta et større ansvar for personer som har avsluttet skolegang uten å fullføre pga helseproblemer, og bidra til at de får fullført utdanningen når helsesituasjonen potensielt tilsier det på et senere tidspunkt. Samtidig er det behov for å se på disse sakene, og se hva videregående skole kan gjøre av individuelle tilpasninger for elever som får helseproblemer underveis i utdanningen. Det kan se ut som de videregående skolene ikke er fleksible nok til å tilrettelegge utdanningen når folk får helseproblemer. Samtidig kan det være mange som faktisk får til nødvendig tilrettelegging slik at elevene fullfører på tross av helseproblemer, men disse vises ikke i vårt utvalg.

At NAV ikke skal gi økonomisk støtte til de som avslutter videregående skole uten å fullføre fordi de er skoleleie eller har valgt feil, er sannsynligvis riktig for å unngå økte insentiver til frafall. Dilemmaet er at de kan bli gående inaktiv i lang tid, slik at veien til arbeid og aktivitet blir lang når fylkeskommunens ansvar tar slutt.

Generelt ser det ut til at NAV må få til et tettere samarbeid med psykiske helsetjenester og rustjenestene, både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Somatiske helsetjenester blir i liten grad trukket frem som sentrale hverken fra de unge, veilederne eller lederne i NAV-kontorene i fylket.

5 Arbeidsmarkedet

5.1 Fremtidige behov for ufaglært arbeidskraft

I Norge, som i andre land, gjøres det analyser av behovet for fremtidig arbeidskraft. Dette er en kompleks øvelse som er avhengig av en rekke usikre faktorer.

Etterspørsel etter arbeidskraft oppstår fordi arbeidskraft er en faktor i produksjonen av ulike varer og tjenester. Arbeidsgiverne vil etterspørre arbeidskraft avhengig av hvilken pris de får for varen eller tjenesten som produseres, sett i forhold til prisen de må betale for arbeidskraften (lønn). Dersom prisen på alternative innsatsfaktorer i produksjonen går ned mens lønnsnivået er fast, vil etterspørselen etter arbeidskraft som kan erstattes, gå ned.

Når nye teknologiske løsninger vokser frem, er det derfor mange som forventer at behovet for ufaglært arbeidskraft vil avta sterkt i årene som kommer. Blant annet har nylig NAV beregnet at om ti år vil det være 200 000 overflødige ufaglærte i det norske arbeidsmarkedet (NAVs omverdenanalyse, 2014.) Over flere år har det vært hevdet at markedet for ufaglært arbeidskraft forsvinner raskt. Flere har tolket dette som skremselspropaganda for å få unge til å ta utdanning basert på et feilaktig tallgrunnlag.^{9,10,11} De offentlige tallene, som nå er justert, viser at om ti år vil sannsynligvis rundt 20 prosent av jobbene i Norge fortsatt være for ufaglærte eller for arbeidstakere uten formell kompetanse (SSB, 2013).¹² Med andre ord, omtrent som i dag.

Arbeidsgiversiden vil kunne overdrive behovet for faglært arbeidskraft for å skape økt tilbud. Med et overskuddstilbud av faglært arbeidskraft, holdes lønningene nede og avkastningen på utdanningen blir lavere for arbeidstakerne. Resultatet kan da bli overkvalifisert arbeidskraft som må ta arbeid de opplever å være overkvalifisert for. Dette forsøkes det på internasjonalt, og det vises til at for å bedre utnytte eksisterende kompetanse i arbeidsmarkedet, er det nødvendig med en bred utviklingsstrategi for arbeidskraft, og ikke bare en snever utdanningsstrategi (Watson 2010¹³). Devaluering av utdanning har vært et av den kjente amerikanske økonomen Paul Krugman sine innspill de siste årene, og i et fremtidsscenario, er det på langt nær sikkert at arbeidsmarkedet kun har behov for faglært arbeidskraft med formell skolekompetanse.¹⁴ Kanskje vil det bli mye vanligere å lære opp ufaglærte i virksomhetene selv, fordi produksjonen er basert på virksomhetens egenutviklede teknologi. Kanskje blir sosiale ferdigheter viktigere enn formell skolekompetanse, og kanskje er forsøket på å presse alle inn i et fastspikret utdanningsløp helt feil strategi?

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/Taler-og-artikler/2010/behovet-for-ufaglart-arbeidskraft-i-fram.html?id=625935>

¹⁰ <http://www.velferd.no/forskere-sprer-feil-tall-om-behovet-for-ufaglaerte.5395795.html>

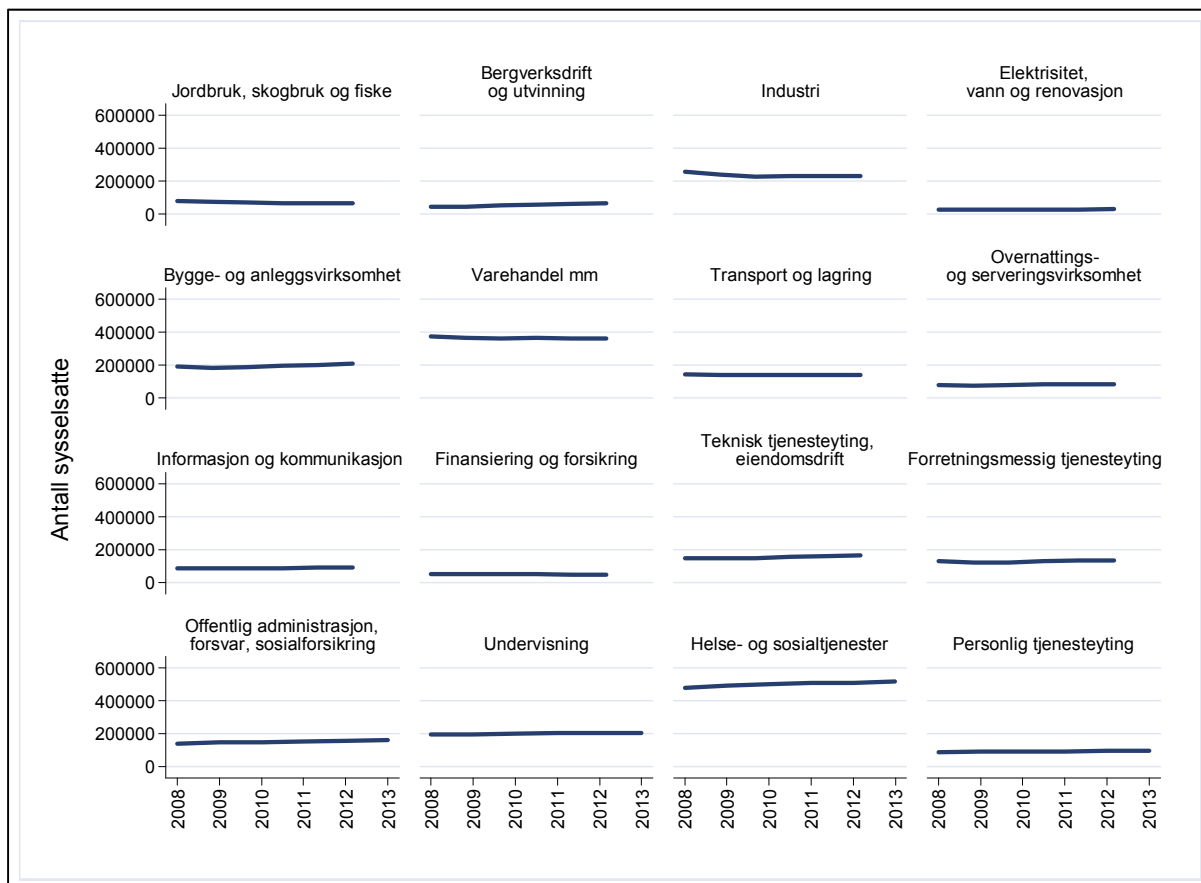
¹¹ <http://www.klassekampen.no/57292/article/item/null/hundretusen-av-jobber>

¹² Cappelen, Å et al. (2013) Forecasting demand and supply of labour by education. SSB-report 48/2013

¹³ http://www.bvet.nsw.gov.au/pdf/Modelling_of_future_skills_demand.pdf

¹⁴ <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/06/10/devaluing-human-capital/>

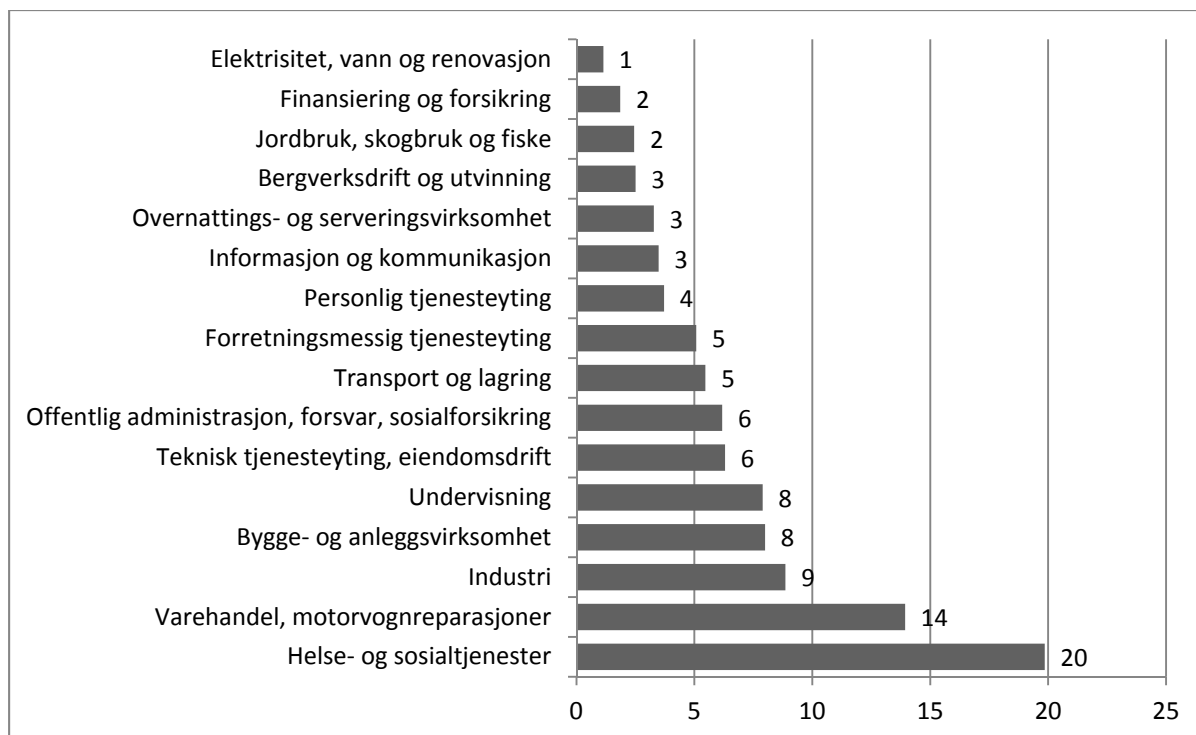
Arbeidsplassene i Norge er spredt utover en rekke ulike næringer og undernæringer. I figur 5.1 vises antall sysselsatte i ulike hovednæringsgrupper. Generelt er bildet relativt stabilt, men det er noen unntak. Sysselsettingen øker særlig sterkt i helse- og sosialtjenester (nesten utelukkende vekst i kvinners sysselsetting i denne næringen), og primærnæringene har i mange år utgjort stadig mindre av det norske arbeidsmarkedet.



Figur 5.1 Antall sysselsatte etter hovednæring, registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB. 2008-2013

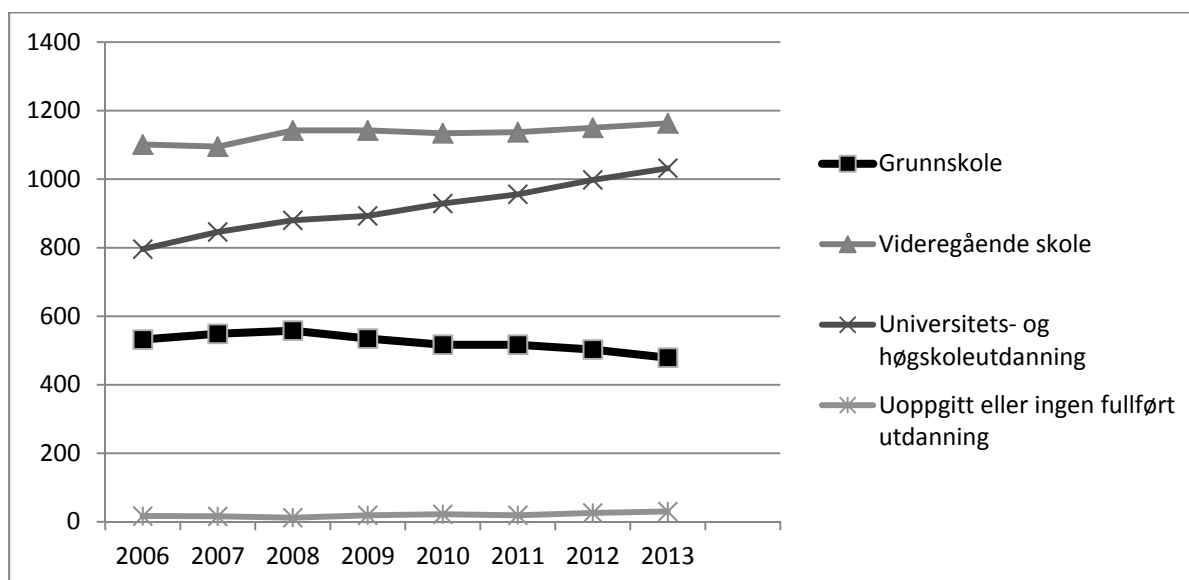
Om vi fordeler alle arbeidsplassene i 2013 på disse hovednæringene, finner vi at helse- og sosialtjenester sysselsetter hver femte arbeidstaker, mens 14 prosent av de sysselsatte arbeider innen varehandelen.

Det er få som forventer at nærings sammensetningen vil endre seg dramatisk i årene som kommer. Vi vet at flere må jobbe i helsetjenestene for å dekke behovet framover, men ellers er det ingen grunn til å vente store endringer i arbeidsmarkedet i Norge.



Figur 5.2 Andel sysselsatte etter hovednæring, registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB. 2013.

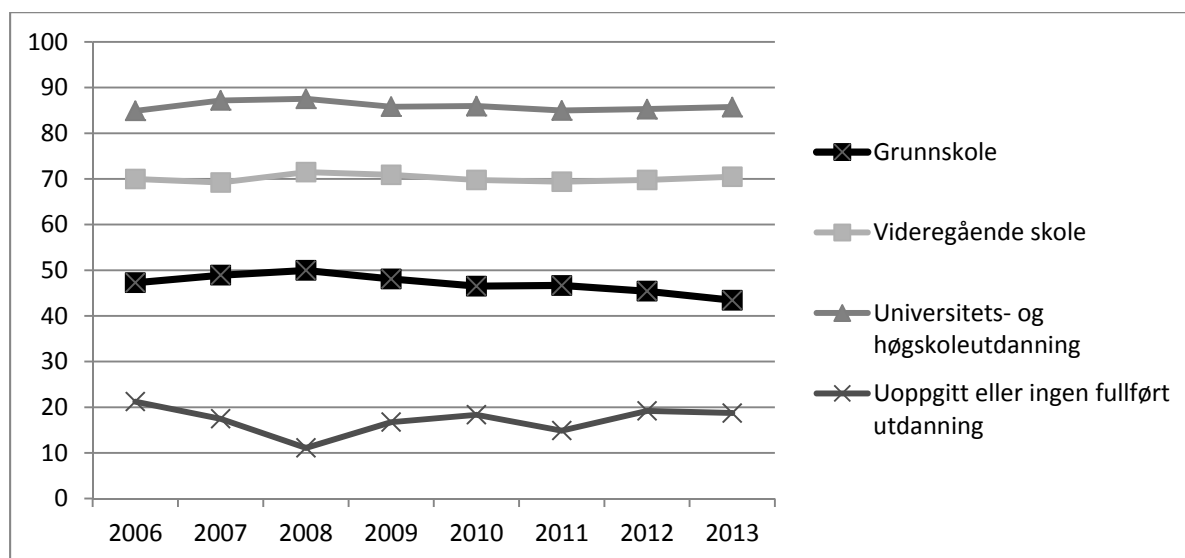
Om vi ser på sysselsettingsutviklingen i Norge etter utdanningsnivå, er det riktig at antall sysselsatte personer med kun fullført grunnskoleutdanning, går ned (figur 5.3). Dette skyldes at mange av de som pensjonerer seg fra arbeidslivet nå, i mindre grad hadde lang formell utdanning. De byttes ut med yngre arbeidstakere som i større grad har hatt mulighet til å ta utdanning. Dette er en naturlig utvikling og utdanningsnivået i samfunnet øker.



Figur 5.3 Antall sysselsatte etter utdanningsnivå 2006-2013.

Om vi ser på andel av befolkningen som er sysselsatt (sysselsettingssandel) blant personer med ulikt nivå på utdanningen, er det tydelig lavest sysselsetting blant personer med uoppgitt eller ingen fullført utdanning, der kun 20 prosent er sysselsatt (figur 5.4). I gruppen med grunnskoleutdanning,

er sysselsettingsandelen snart nede på 40 prosent, mens 70 prosent av de med fullført videregående skole er sysselsatt. Den høyeste sysselsettingsandelen er blant de med universitets- og høyskoleutdanning, der omtrent 85 prosent er sysselsatt.



Figur 5.4 Andel sysselsatte etter utdanningsnivå.

Arbeidsplasser med behov for ufaglært arbeidskraft er en viktig del av det norske arbeidsmarkedet, og er inngangsporten til arbeid for mange. Vi snakker nå om den mest inkluderende delen av det norske arbeidsmarkedet. Arbeidsgiverne har behov for billig arbeidskraft for å overleve i et konkurrerende marked, og arbeidstakere har behov for å komme med i arbeidslivet og få arbeidserfaring. Fagforeningsgraden er lav, det er høye turn-over rater, mange deltidsstillinger og lavt formelt kompetansenivå. Varehandelen er den nest største næringen i Norge og som vi så i kapittel 2.10 var det her de aller fleste ungdommene hadde arbeidserfaring fra. I tillegg hadde mange erfaring fra renhold og assistentstillinger innen pleie, omsorg og barnehager. Det er typisk disse arbeidsgiverne NAV samarbeider med i forhold til arbeidspraksis.

Etter noen år med arbeidserfaring, vil noen være motivert for å gå videre på skole. Her ser det ut til å mangle muligheter for en del av de unge med sammensatte behov som i dag er brukere av NAV. Dette kan skyldes at jobbene de unge får, i liten grad tilpasset et videre utdanningsløp. Ideelt sett burde et mål om økt formell kompetanse i den befolkningen, vært bygget på systemer som tillot stor fleksibilitet i utdanningen og som utnyttet skolemotivasjon uansett når den måtte oppstå.

Et gammelt begrep, som kanskje kan være nyttig i NAV sammenheng, er begrepet "Employability". Vi kan oversette med sysselsettbarhet. Dette er relatert til arbeidsevne, kompetanse, hvor god man er til å selge inn egen kompetanse til potensielle arbeidsgivere, personlighet, troverdighet og mye annet. Sysselsettbarheten til hver enkelt er også sterkt avhengig av både etterspørselssiden (hva er behovet for kompetansen) og tilbudssiden i arbeidsmarkedet (hvem andre har denne kompetansen og disse egenskapene). Når NAV skal vurdere hvilke behov for bistand den enkelte arbeidssøker trenger fra NAV, er det alle disse forholdene som må vurderes. At mange av de unge i NAV med sammensatte behov har fullført skolen, men likevel ikke er i arbeid, skyldes at de av andre årsaker har lav sysselsettbarhet. Ved å bruke dette begrepet, kommer noe av kompleksiteten i

formidlingsarbeidet til NAV frem. Det er sannsynligvis få av de unge som blir værende i NAV som har høy sysselsettbarhet.

I et fremtidsscenario for det norske arbeidsmarkedet, må en ta utgangspunkt i det store demografiske bildet. Vi vet at befolkningen vil øke i årene som kommer, og de store etterkrigskullene blir eldre, samtidig som levealderen generelt øker. Andelen eldre (70 år eller mer) vil stige fra 11 prosent i dag til 19 prosent i 2060. Det betyr at omtrent hver femte person i Norge i 2060 vil være 70 år eller mer. Andelen som er 90 år eller eldre forventes å tredobles.

Ut i fra dette kan vi blant annet si at det fremover vil være økende behov for arbeidskraft for å ta vare på våre eldre. For å redusere behovet for helsetjenester, vil insentivene for å bedre befolkningens helse blir sterkere. Dette vil øke markedet for helsebringende aktiviteter. En aldrende befolkning betyr også at flere mennesker dør på ethvert tidspunkt, og dette vil for eksempel øke markedet for tjenester i forbindelse med bisetelser.

En ny amerikansk analyse viser at når prisen på automatisert teknologi går ned, går lønnen for å utføre rutineoppgaver også kraftig ned. Det som har skjedd i USA, er at ufaglært arbeidskraft har reallokert arbeidstilbudet fra produksjon til servicenæringer som er vanskelig å automatisere fordi det i stor grad handler om det å kunne være oppmerksom, ha fleksibel kommunikasjon med andre og direkte fysisk tilstedeværelse (Autor & Dorn, 2013).¹⁵

Hvor fleksibelt arbeidstilbudet er (elastisiteten i arbeidstilbudet), bestemmes av mobiliteten til arbeidstakerne:

- Geografisk mobilitet (villigheten blant folk til å flytte, boligpriser, kunnskap om arbeidsmarkedet i andre områder etc.)
- Yrkesmessig mobilitet (informasjon om jobber i andre yrker, kompetanse til å gjøre andre jobber, villighet til å skifte yrke)

Dette er også forhold NAV må ta i betraktning i et langsiktig perspektiv, dersom de skal ha rollen med å være eksperter på nåværende og fremtidig arbeidsmarkedet. I dag ser det for eksempel ut som kravene om geografisk mobilitet for å få dagpenger, i liten grad etterleves fordi det er vanskelig for NAV å stille slike krav. Med lavere mobilitet, blir arbeidstilbudet mindre fleksibelt og tilpasning til endringer tar lenger tid.

5.2 Arbeidsgivernes holdninger til unge arbeidstakere

Flere av arbeidsgiverne vi har intervjuet har mange unge ansatte, både som lærlinger og på utprøving via NAV og arbeidsmarkedsbedrifter.

Den ene arbeidsgiveren var veldig opptatt av gymkarakterene til de unge, og fortalte at det var den første karakteren de så på. En "toer" i gym tydet på dårlig fysikk, og var en indikasjon på dårlig helse. Arbeidsgiveren hadde liten tro på at unge som kommer med en dårlig gymkarakter, holder ut en lang og relativt tung arbeidsdag i industrisektoren. Denne arbeidsgiveren mente også at de unges holdninger hadde endret seg de siste årene, men var ikke helt sikker på hva som lå bak:

¹⁵ David H. Autor and David Dorn (2013): The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. American Economic Review 2013, 103(5): 1553–1597

Så om det er holdningen til ungdommen som har endra seg så drastisk, eller om vi har fått dårligere helse... det er noe som skurrer. Og de er litt likeglad, litt nonsjalante. Har de sett en bil som er til salgs i Trondheim på finn.no, så kan det være nesten like greit å dra dit en dag og ta seg fri da. Så det er litt som at, ja, arbeid... det er så mye annet de skal være med på også. Så det er litt prioriteringer (arbeidsgiver, industri).

Denne arbeidsgiveren kommer også inn på dette med at døgnrytmen til unge ikke alltid er i tråd med det å skulle være i full jobb:

Ja, og så døgnrytmen vet vi, det kan være med på at de ikke orker og klarer å komme seg opp.. for de spiller. Så jobber de skift, og så setter de seg ned og spiller i mange timer når de kommer hjem fra kveldsskift, da blir det kort tid til neste skift og...

... så det er på en måte at de nesten må lære seg arbeidslivet (arbeidsgiver, industri).

Dette er det også mange av NAV-veilederne som har sagt i intervjuene. Det er mange som av de unge som mangler kunnskap om hva som forventes av dem i arbeidslivet.

Andre arbeidsgivere er inne på noe av det samme, og mener at de unge ikke helt ser konsekvensene av at de for eksempel tar en egenmeldingsdag:

Altså de helt unge ser vi har lettere for å ta seg en egenmeldingsdag. Jeg tror ikke de tenker så mye på dem som er igjen på jobb. De har mer ansvarsfølelse de som har vært her en stund. Det er bare sånn det er, det går på holdninger (Enhetsleder, helse).

Ledere hos oss sier at det er mye lettere å forholde seg til en voksen person med langtidsfravær med et reelt helseproblem, enn disse unge som hopper ut og inn. Så opplevelsen ute blant lederne der de har veldig mange unge, er at de tar lettere på det å være borte en dag eller to. Men vi har jo ikke en kjempeutvikling i korttidsfraværet som tilsier at det er noe sånn store problemer. Men det er en annen holdning som signaliseres (Leder, sykehus).

Vi hadde noen unge arbeidstakere som hadde mange sykmeldinger, med rus og psykiatri inn i bildet, som er vanskelig (HR-leder, industri).

Det er mer skulking for å si det sånn. Men man ser at hvis man tar dem inn til et intervju, så forsvinner det litt (HMS-leder, industri).

En arbeidsgiver som ansetter mange unge, og har veldig mye turnover, forklarer litt av dynamikken i bransjer med mange unge arbeidstakere:

Det er som ellers i servicebransjen, mange som er der for en stund. Trenger en "break", de går på universitetet og helt enkelt blir litt trøtte og tar seg en jobb ett år og går tilbake til studiene. Eller unge som ikke riktig vet helt hva de vil, ikke har bestemt seg. Men det er en hel del som har blitt igjen her også (leder, servicebedrift)

En arbeidsgiver som forteller at de har hatt en del på utprøving, sier det har vært mye jobb og at de er skeptiske til å ta inn flere:

Etter hvert så har vi blitt veldig kritisk til å ta inn flere... ut i fra det at vi tok inn veldig mange en periode, og hadde en del arbeid med oppfølging. Så har vi måtte strammet inn på akkurat der altså...

Denne arbeidsgiveren forklarer om unge som hadde satt seg i gjeld og brukte arbeidstiden for å ordne opp.

Som også flere av NAV-veilederne var inne på, vil en arbeidsgiver med dårlige erfaringer med en på utprøving, ha mye lavere sannsynligheten for å si ja til neste forespørsel fra NAV. Det er derfor viktig ikke å sende unge på utprøving før de er klare for det, og vet hvilke forventninger og krav som møter dem. I dag ser NAV ut til å ha få virkemidler for å klargjøre unge til utprøving, særlig de som har sammensatte behov og står langt fra arbeidslivet.

At det kan være mye helseproblematikk blant unge arbeidstakere, er det flere arbeidsgivere vi har intervjuet som kommer inn på:

Vi hadde trengt unge friske folk vi nå. Sånn at de som er gamle og utslitte her faktisk kunne få være gamle og utslitte og på en måte få lov å være her så lenge de klarer, gå av med alderspensjon med verdighet. Men de "unge friske" er jo dårligere de enn de gamle... (leder, sykehjem)

I helsetjenesten møter vi mange som er opptatt av å få inn unge arbeidstaker som kan tilføre arbeidsmiljøet nye impulser. De unge blir tatt godt i mot og føler seg inkludert, men de må kunne utføre arbeidsoppgavene de blir satt til.

Andre arbeidsgivere forteller at de ofte må være strengere med de unge enn med mer voksne ansatte. En del unge mangler, i følge arbeidsgiverne, både arbeidsmoral og oppdragelse.

Arbeidsgivere som har mange unge arbeidstakere, har ofte utviklet en god måte å kommunisere med de unge på. De stiller tydelige krav, men er også klare på hvilke forventninger de har.

For de som har unge på utprøving fra NAV, er det ulikt hvordan samarbeidet med NAV oppleves. Arbeidsgiverne har fortalt både om positive og negative erfaringer fra samarbeidet med NAV, men vi har ikke klart å danne oss et bilde av hva som fungerer godt og hva som fungerer dårlig i samarbeidet. Dette faller utenfor prosjektets rammer. Det vi kan si er at risikoen for å "bruke opp" arbeidsgivere er stor, om de unge arbeidstakerne mangler grunnleggende forutsetninger for å være i arbeid. Sannsynligvis handler også mye om hvilken oppfølging NAV får til å gi når de unge er ute i praksisplass.

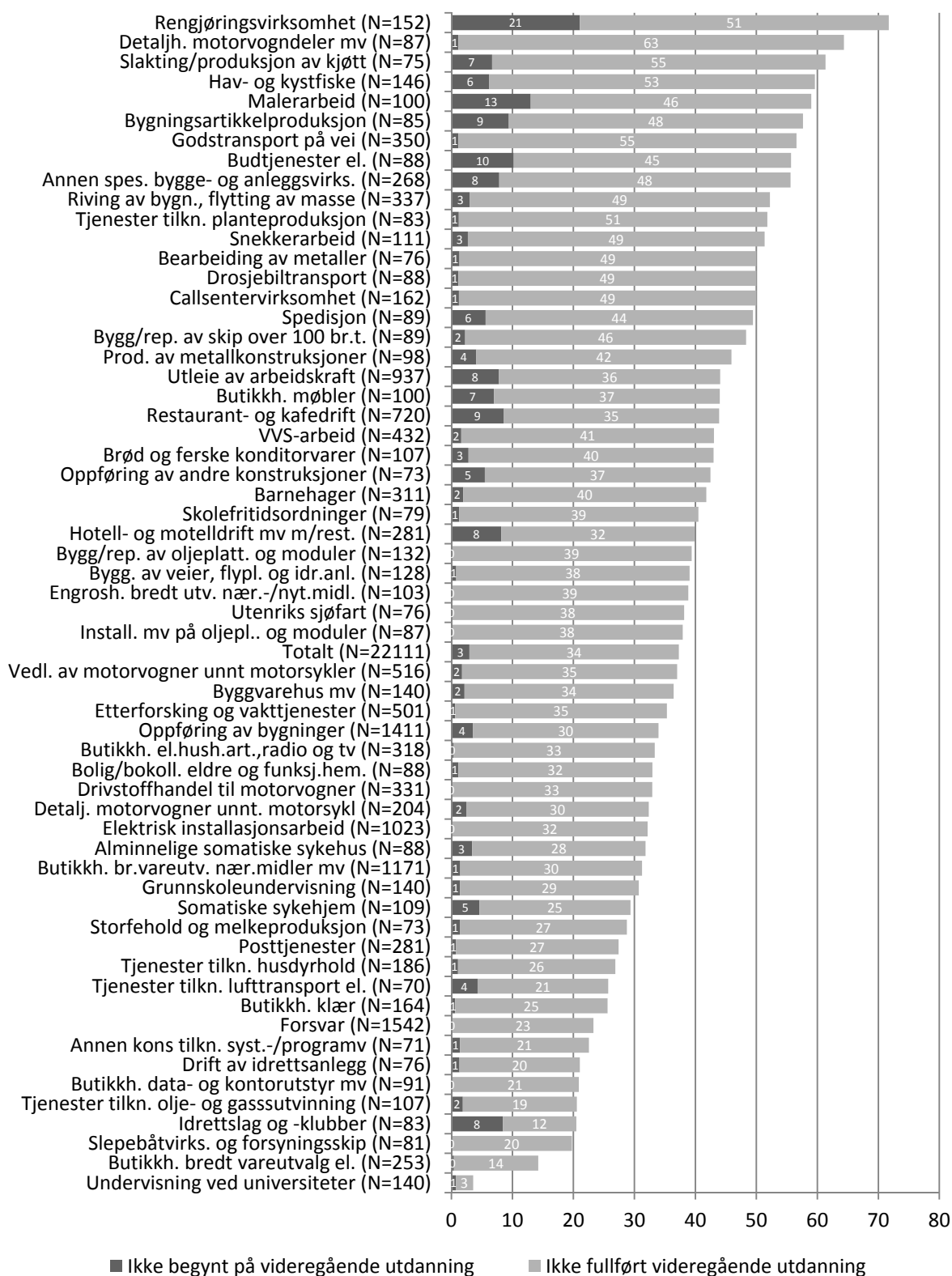
5.3 Hvor jobber unge ufaglærte?

Vi har i tidligere prosjekt¹⁶ undersøkt hvorvidt unge uten fullført videregående kommer ut i arbeid, og hvilken jobb de eventuelt får. I den rapporten, som handler mer om fravær enn frafall, er det skrevet et kapittel som bygger på registerdata for alle som er født i 1986, og som er registrert som bosatt i Norge i 2007.

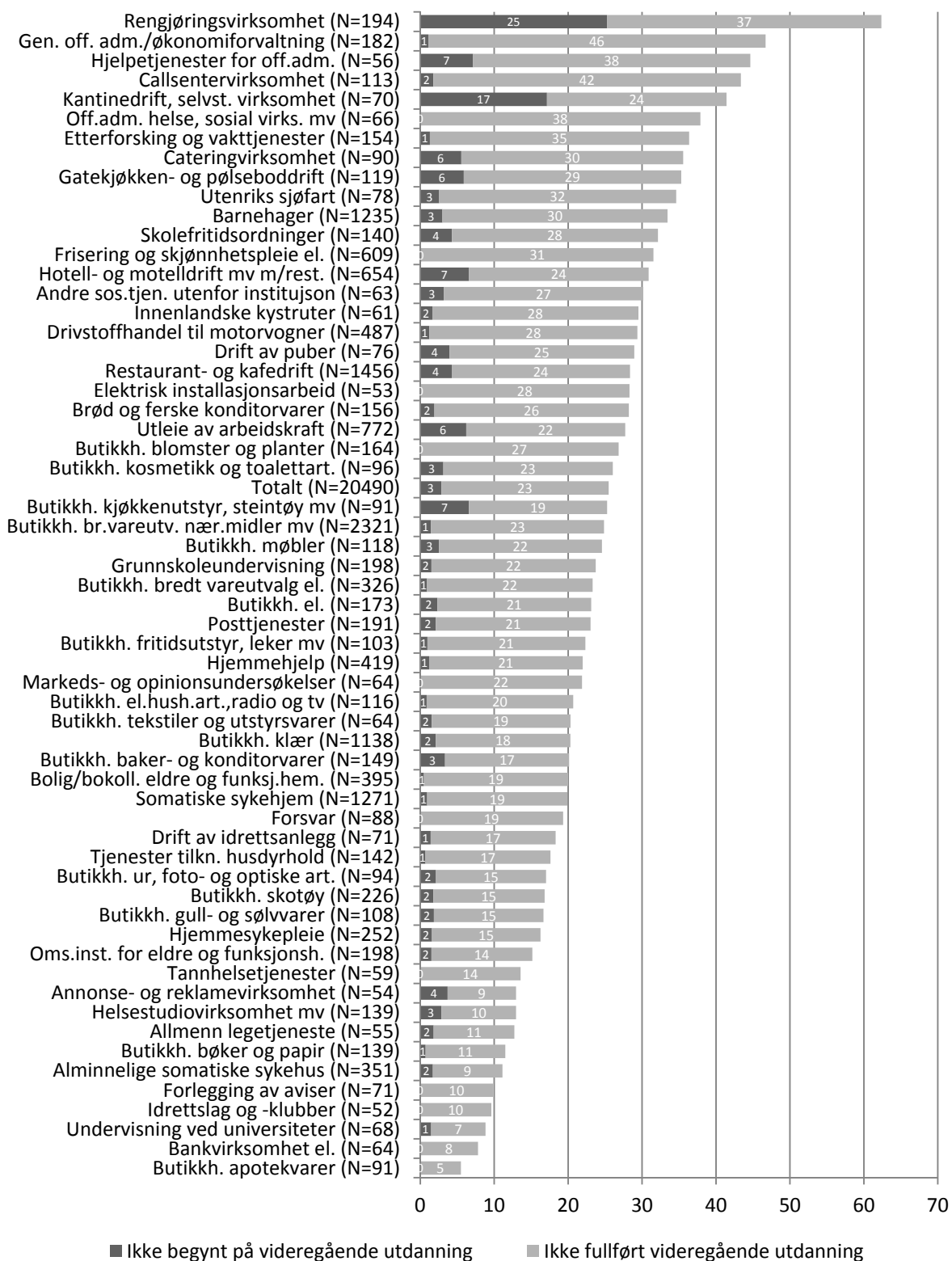
Vi fant at 70 prosent av de som ikke hadde fullført videregående skole da de var 21 år (etter femårig skolerett), var i arbeid. Vi undersøkte videre hvor de arbeidet. De to neste figurene viser detaljerte næringskoder for hhv gutter og jenter på 21 år.

Mens guttene som ikke har gjennomført videregående utdanning rekrutteres til rengjøringsvirksomhet, detaljhandel med motorvogndeler, slakting og kjøttproduksjon, fiskeri og malerarbeid, bygningsartikkelproduksjon, godstransport og budtjenester, havner unge kvinner uten fullført utdanning i rengjøringsvirksomhet, hjelpetjenester for offentlig administrasjon, callsentervirksomhet, kantinedrift og i vaktjenester. I sistnevnte næring har for eksempel mer enn hver tredje kvinnelige ansatte 21-åring i 2007 ikke fullført videregående utdanning.

¹⁶ Kaspersen S.L., Bungum B., Buland T., Slettebak R., Ose S.O. (2012): Holdninger til fravær og nærvær i skole og arbeidsliv. SINTEF Rapport A23298.

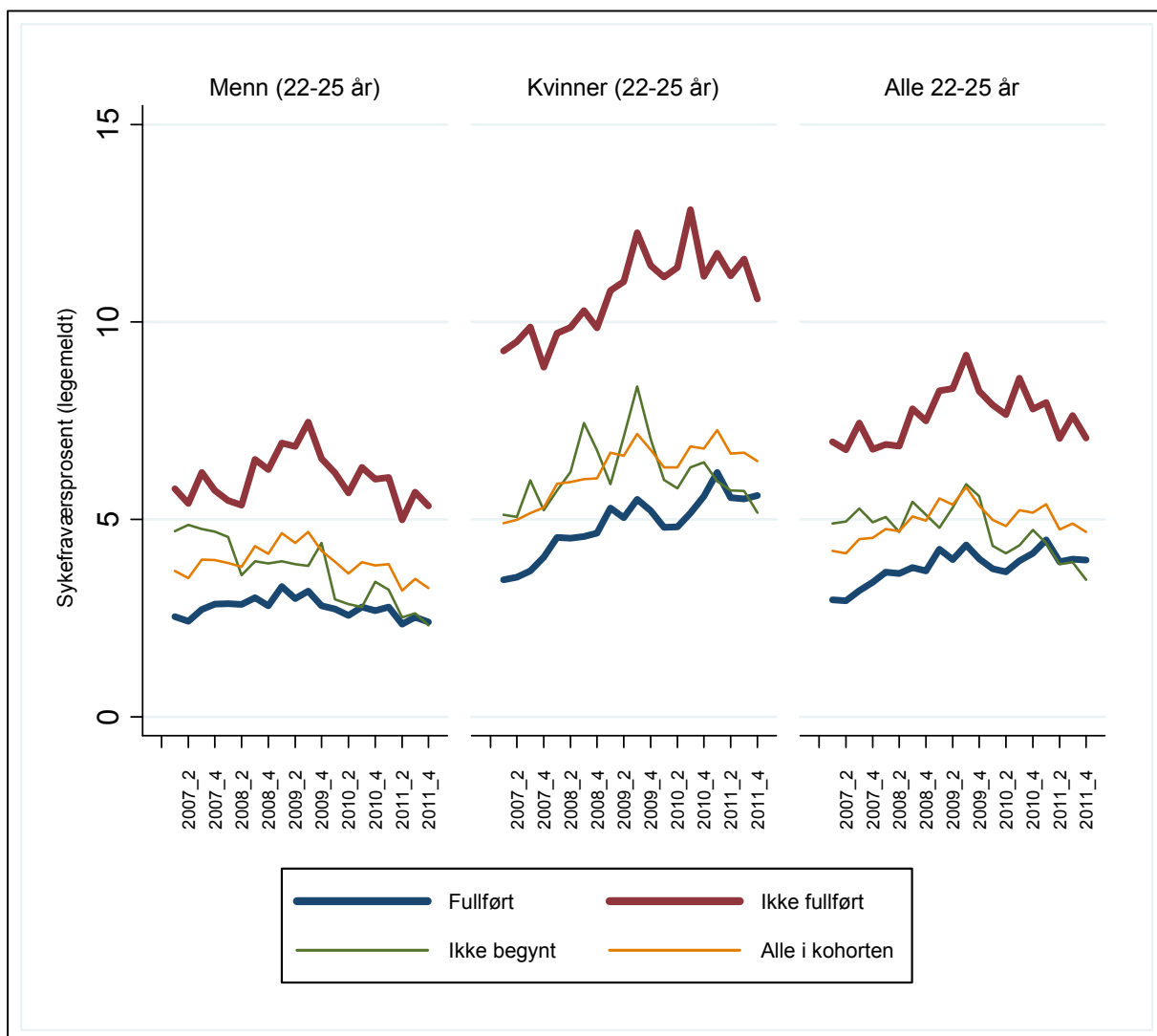


Figur 5.5 Prosentandel av sysselsatte som ikke har begynt eller ikke har fullført videregående skole, menn 21 år. Næringer med over 70 mannlige 21 åringer. Kilde: SSB.



Figur 5.6 Prosentandel av sysselsatte som ikke har begynt, eller ikke har fullført, videregående skole, kvinner 21 år. Næringer med over 50 kvinnelige 21-åringer. Kilde: SSB.

Vi finner videre at blant de sysselsatte i kohorten, har de som ikke har fullført videregående opplæring mer enn dobbelt så høyt sykefravær enn de som har fullført videregående utdanning. Forskjellene varer i alle fall så lenge vi har fulgt kohorten (frem til fylte 24 år), og det er stabile forskjeller de fem årene vi har fulgt dem. Det har vært usikkert om høyere sykefravær blant de som ikke har fullført videregående utdanning skyldes at de rekrutteres til yrker med tradisjonelt høyt sykefravær, eller om det er helseforskjeller eller fraværstilbøyelighet som driver forskjellene. Ved å sammenlikne unge med og uten fullført utdanning innen samme detaljerte næringskode, finner vi at forskjellene i sykefraværet mellom de som har fullført og de som ikke har fullført videregående utdanning, i alle fall delvis forklares av helseforskjeller og ulik sykefraværsadferd.



Figur 5.7 Sykefravær blant ansatte 22-24 år.

Vi fant også i disse analysene at høy arbeidsledighet lokalt, har sterk sammenheng med høyt frafall fra videregående skole. Høy arbeidsledighet kan motivere noen elever i videregående skole til å gjøre en sterkere innsats for å stille bedre i konkurransen om de tilgjengelige jobbene, men det kan også føre til at andre elever som sliter med motivasjonen, får svekkede framtidsutsikter og avslutter utdanningen. På samme måte kan sysselsettingsvekst bidra til både økt frafall for elever som opplever at mulighetene til å bytte skole mot jobb blir bedre. Sysselsettingsveksten fører til redusert frafall om hovedtyngden av elevene oppfatter at den økte tilgangen på jobber medfører en større

gevinst av å fullføre videregående skole. Resultatene våre viser at sysselsettingsvekst drar i ulike retninger, med det er tendens til redusert frafall for kvinner og økt frafall for menn når sysselsettingsandelen stiger.

Tiltakene for å redusere frafallet i videregående skole må først og fremst være basert på kunnskap om insentivene til unge mennesker som velger å avslutte utdanningen underveis, eller som ikke starter videregående utdanning i det hele tatt. Det er svært stor forskjell på elever som tar rasjonelle valg for seg selv og avslutter utdannelsen (eller ikke starter på videregående skole), men heller velger å starte yrkeskarrieren tidlig, og de som dropper ut fordi de ikke evner eller har god nok grunnleggende kompetanse til å fullføre videregående opplæring.

Det er fortsatt viktig at den første gruppen oppnår en formell utdanning etter hvert, og særlig for å forebygge at de senere faller ut av arbeidslivet fordi de har for lav formalkompetanse. Tiltakene rettet mot denne gruppen kan i større grad knyttes til arbeidslivet. Den andre gruppen, der årsak til frafall knyttes mer mot evner og motivasjon, er lite attraktive for arbeidsgiverne og får ikke jobb. For disse må sannsynligvis tiltakene i større grad rettes mot forsterkninger tidlig i utdanningsløpet.

5.4 NAVs erfaring med arbeidsgiverne

Svært mange av veilederne blir overrasket når vi forteller at 70-80 prosent av de som avslutter videregående opplæring uten å fullføre, er i arbeid det året de fyller 21 år. Da er det ikke en praksisplass eller en utprøving, men et arbeidsforhold som er meldt til AA-registeret.

Årsaken til at de synes dette er høyt, er at NAV veldig ofte sitter med et svært selektert bilde av populasjonen deres brukere er en del av. Mange av de som avslutter videregående finner seg en jobb selv og går ikke via NAV. NAV ser bare de som ikke klarer å finne seg en jobb på egenhånd og de som ikke er frisk nok til å jobbe eller gå skole. Mange av disse står langt fra arbeidslivet når de kommer til NAV.

5.4.1 Generelt om arbeidsgiverne

Flere av dem vi snakker med i NAV er opptatt av at NAV ikke har noen jobber, og at de naturlig nok er helt avhengige av arbeidsgiverne:

Men vi har jo ingen jobber vi. Hvis det ikke er et samfunn og et arbeidsmarked som etterspør og er villige til å ta imot, så kommer han ikke noen vei. Og alle sammen vil jo ha de som fungerer 110 prosent, ikke de som fungerer 10. Det er litt sånne stygge realiteter altså, og det føler jeg at vi kjemper litt imot ... (NAV-kontor A, leder).

Gratis arbeidskraft er det mange som ikke takker nei til:

Det varierer selvfølgelig, men så lenge det er gratis arbeidskraft, så er det normalt ikke noe problem. Problemet oppstår jo i det øyeblikket man tenker at man skal bli ansatt et sted. Og har nedsatt arbeidsevne. (NAV-kontor A, leder).

En del snakker også om at det trengs arbeidsgivere som er villig til å ta samfunnsansvar:

Litt sånn den gode viljen da. For de skal jo ikke ha noen utgifter på det, ikke sant. Det må være ut i fra at dette er en person som kan bidra ut i fra evne og forutsetninger, så må det offentlige

inn og kompensere, fordi det er bedre å holde dem i jobb enn at de blir uføre. (NAV-kontor D, veiledere).

Og mange i NAV har erfaringer med arbeidsgivere som har gjort mye:

Ja, de bedriftseierne som er her, de er jo velvilligheten selv, egentlig. (NAV-kontor A, veiledere).

Men det har jo vært en vei dit og da, arbeidsgiveren har hentet han. Han har ikke førerkort og det er jo et stykke fra der han bor til arbeidsplassen. (NAV-kontor O, veiledere).

Det siste sitatet tilhører en lengere historie, der arbeidsgiveren har strukket seg svært langt og vært bestemt på ikke å gi opp den unge mannen det er snakk om. Veilederne forteller at det går veldig bra med ham nå, men at det nesten ene og alene skyldes arbeidsgiverens innsats.

Vi spør om arbeidsgivere også tar imot unge uten arbeidserfaring, med avbrutt skolegang, psykiske lidelser, det har vært noe rus inni bildet og får til svar:

Ja, men da er det veldig sjelden det fører til arbeid og lønn etterpå. Da er det mer for å få noe arbeidstrening og praksis, der de ikke har noen økonomiske forpliktelser. Da er det mange som vil bidra. (NAV-kontor A, veiledere).

Disse veilederne kommer inn på at arbeidsgivere som tradisjonelt har jobbet med unge arbeidstakere, kanskje er flinkere enn andre:

Ja, spesielt håndverksbedrifter, som er vant til lærlinger som kan ha de samme utfordringene. De har tradisjon med å jobbe med den type ungdom. Det fungerer veldig bra, men det er et stykke igjen til det å betale dem lønn da. (NAV-kontor A, veiledere).

Generelt svarer veldig mange at det er de selvstendige næringsdrivende som er de flinkeste arbeidsgiverne når vi snakker om de unge utenfor. En NAV-veileder foreslår det skyldes følgende forhold:

De har jobbet seg opp selv. Ungdommer og lærlinger, vant til å ha ungdommer på sommerjobber og den type ting, kanskje har de unger selv, kjent med utfordringene, har forståelse for det, stiller likevel krav. Håndverkere spesielt. (NAV-kontor A, veiledere).

Mange klar på at det er for mye å forvente at arbeidsgivere skal ta oppgaven med oppdragelse av de unge:

Avhenger veldig av å ha bra arbeidsgivere da, som faktisk gjør en innsats. Og det er jo ikke så mange arbeidsgivere i forhold til ungdommer til slutt som gidder å ta den ekstra innsatsen for å oppdra. (NAV-kontor A, veiledere).

Andre har prøvd å knytte seg til noen faste arbeidsgivere, men det er kanskje ikke løsningen for dem som jobber med gruppen av unge som er lengst fra arbeidslivet:

Vi har gjort noen forsøk tidligere på å knytte oss til noen bestemte arbeidsgivere, men individene er relativt forskjellig for å si det sånn. Det går ikke an å lose alle sammen inn på en bedrift, og tro at man skal lykkes. For det jeg sliter mest med med ungdommene, det er motivasjon. Slik at jeg er nødt til å finne det som motiverer vedkommende mest, for å i det hele

tatt ha en eller annen form for prosentsjans til å lykkes. Og dermed er jeg nødt til å gå etter deres ønsker og behov, jeg kan ikke gå til en bedrift og på en måte plassere ti stykker der. Det funker ikke. (NAV-kontor H, veiledere).

Flere mener at unge guttene som ikke har lykkes med skole og teori, trenger praktiske jobber:

Guttene våre ... De trives som regel som vaktmestre, den gjengen der ... (NAV-kontor B, veiledere).

Så det mangler en del sånne typer arbeidsplasser som kan ta seg av dem som ikke er på øverste hylle. Tidligere kunne det være både vaktmestertjeneste i kommunen, og veivesenet og jernbanelverket og sånt, de kunne henge på noen, som gjorde som de fikk beskjed om og fungerte bra for så vidt. Men de var ikke noen racere. Men det er ikke noen sånne arbeidsplasser lenger. (NAV-kontor C, leder).

Mange er inne på at krav om fagbrev kanskje har gått for langt, og at dette gjør arbeidsmarkedet trangt for mange unge:

Ja, det blir stilt krav til fagbrev, både der det bør være krav om det, men også der det kanskje ikke har noe som helst betydning om man ikke har det. Hvis man finner en person som er arbeidsom, kan de ofte gjøre en minst like god jobb som en som har et fagbrev. (NAV-kontor C, leder).

Det er viktig for oss i NAV og prøve å selge inn de ufaglærte også. Det er ikke alt du trenger å være professor for, og der jeg også vi har en viktig rolle. Kanskje trenger du ikke å ha fagbrev i renhold for å være dyktig til å gjøre en slik jobb, kanskje kan du prøve han eller hun som har gått langtidsledig nå? Så skal vi bistå med litt støtte til å begynne med. Fordi det handler litt om det også. (NAV-kontor P, ledere).

En gjennomgang av en del yrker, ville sannsynligvis vist at det finnes mange oppgaver som godt kan gjøres like bra uten fagbrev.

5.4.2 Formidling

Flere av dem vi har intervjuet i NAV forteller at NAV fortsatt sliter tungt med formidlingsbiten. De som har bakgrunn fra Aetat, ser at NAV nå skal bygge opp igjen kompetansen de hadde med seg inn i NAV, men som ikke ble verdsatt eller utviklet.

Flere som kommer fra tidligere Aetat forteller at det er først nå formidlingsdelen av NAV-arbeidet har blitt prioritert. De siste årene har det vært en tydelig dreining i NAV-kontorene over til formidling, marked og arbeidsgiverfokus. Mange ser at manglende trykk på dette tidligere, skyldes at NAV var under etablering:

Ja, jeg merker det. Særlig i 2013, det begynte i 2012, men problemet med NAV var jo at det stort sett var fokus på ytelsessikring, fordi at ingen skulle gå uten penger. Så hadde vi ikke så mye tid til andre ting, i tillegg var det altfor stort sykefokus. (NAV-kontor G, veiledere).

Det er ikke alle som mener at det sterke markedsfokus i NAV kan løse alle problemer:

Ja, vi blir litt slitne. For det er liksom svaret på alt. CV. Jobbmatch. Markedsarbeid. (NAV-kontor Q, ledere).

Andre forteller om positive erfaringer med jobbmesser, matchemøter og liknende:

Det har jeg tro på. Det ble en bra suksess her i fjor. Vi håper at vi kanskje kan få så mange som 25-30 lokale virksomheter i fra hele regionen her inn dit. Så skal vi invitere alle som er arbeidssøkere, men også andre som er på søk etter en jobb da. Så vi skaper en markeds plass her. (NAV-kontor J, leder).

Vi spør på et NAV-kontor om de følger med på formidlingstallene sine:

Det som vi får hver måned, er jo tall på hvor mange som har sluttet å melde seg, ikke sant, det er jo på en måte et passivt formidlingstall. Hvem er det som slutter å være NAV-brukere. Det vi blir målt på er hvor mange av de som de finner igjen i arbeidstakerregisteret (NAV-kontor H, ledere).

... Så det er ikke det at NAV har gjort noe aktivt nødvendigvis, det er at de til syvende og sist kommer i arbeid (NAV-kontor H, ledere).

"Arbeid først" virker å være et begrep alle NAV-veilederne vi har snakket med har et forhold til. Vi har også diskutert med veilederne om det hadde vært mer motiverende om de mer direkte ble målt på formidling, og mange er positive til dette. Andre som arbeider med unge i NAV, er frustrerte fordi det ikke er realistisk at mange av de unge med sammensatte behov passer i "arbeid først"-kategorien kategorien.

5.4.3 Rekrutteringsoppdrag

Noen NAV-kontor forteller at de får rekrutteringsoppdrag fra arbeidsgivere. De skal da forsøke å finne frem til kandidater i sitt system, eller å bistå arbeidsgiverne å bruke NAV sine selvbetjeningsløsninger. De skal i denne kontakten også gi informasjon om arbeidspraksis og lønnstilskudd.

Det er kanskje ikke via disse kanalene det er lettest å selge inn unge med sammensatte behov:

Det er en måte å gjøre seg litt lekker ovenfor arbeidsgiverne på, å ha noen friske og korttidsledige folk. Men det har vi jo stort sett ikke. Det vi har lite av, er de som melder seg på NAV.no og som er på arbeid, og som skriver inn navnet sitt der for at de kan tenke seg en annen jobb, det finnes jo noen av dem også. Og da vil jo de også være aktuelle for oss å bruke da. Men det er klart at hovedtanken er jo at vi skal prøve å formidle de som ikke er i arbeid, slik at vi får en hurtig gjennomgang av folk som er i NAV-systemet.

Vi gjør det jo både for å hjelpe bedriften og for at arbeidsledige som finnes hos oss får en sjanse til å framstille seg for arbeidsgiverne. Og så er det jo viktig for NAV å ha en relasjon til arbeidsgivere, å komme i dialog med arbeidsgiverne på dette med rekrutteringsoppdragene. (NAV-kontor H, ledere).

Ved dette NAV-kontoret har de en egen rekrutteringsavdeling som tar i mot oppdrag fra arbeidsgivere som trenger arbeidskraft. Vi spør veilederne ved kontoret om hvordan dette fungerer i praksis, om det er lett å finne noen som passer til bedriften:

Jeg synes ikke at det er kjempeenkelt jeg nei. Jeg tenker at man har såpass mye å gjøre og får beskjed om å lete etter akkurat den personen. Det er greit nok hvis du har noen du vet i hodet ditt, at han her har sagt at han ønsker seg jobb i barnehage, men hvis du ikke har det, å starte og gå igjennom hele porteføljen for å se om noen av dem kanskje har lyst til å jobbe i barnehage, det er litt tidkrevende det altså. Så jeg synes ikke at det er den optimale, da tenker jeg at heller den jobbmach-biten bør løse det. At du heller må sørge for at det er registrert inn riktig på jobbønsker og heller bruke den, for der vil du jo få den matchen, istedenfor at vi skal sitte å lete. (NAV-kontor H, veiledere).

Om arbeidssøkeren har lagt inn riktige jobbønsker, vil relevante stillinger som er meldt inn til NAV-rekruttering, komme opp når NAV gjør en Jobbmach.

Vi spør en NAV-leder hva som er det typiske som virksomhetene tar kontakt med NAV for:

Det er veldig mange som ringer og sier at vi vil gjerne ha noen på tiltak. (NAV-kontor M, leder).

Det kommer etter hvert frem at det var snakk om butikker i nærmiljøet som ville ha folk inn på praksisplass. Motivet som kom frem etter hvert, var at de ønsket billig arbeidskraft. For å få til en praksisplass med lønnstilskudd, skal det være utsikter til varig ansettelse. Det er ikke alltid arbeidsgiverne egentlig hadde planer om det, og da kan de unge bli stående igjen å føle seg litt lurt.

Så det er en del bedrifter som vi føler har utnyttet NAV med å ha gratis arbeidskraft. (NAV-kontor M, leder).

Det er mange dilemma for et NAV-kontor på et lite sted. NAV kan bli en betydelig aktør i et lite arbeidsmarked, og det å gi de unge utprøving kan i noen tilfeller stoppes av at NAV-midler påvirker konkurransesituasjonen:

Vi har fått forespørsler hvor vi har sagt nei, fordi.. Vi kan jo ta et eksempel: vi fikk forespørsel i forbindelse med en nyetablering av en bedrift. De kunne gjerne tenke seg å få inn folk på tiltak. Men det kunne ikke vi gjøre, for det var jo en konkurrerende bedrift som allerede var etablert, og vi kan ikke gå inn og subsidiere arbeidskraften deres i en oppbygningsfase. Så der måtte vi si nei. (NAV-kontor N, leder).

Det virker likevel ikke å være veldig utbredt at arbeidsgivere utnytter NAV-tiltakene i forhold til unge i NAV, selv om det nok forekommer.

5.5 Oppsummering

Omtrent hver femte jobb vil i årene fremover fortsatt være for ufaglært arbeidskraft. Det er gode argumenter for å ta utdanning, men det handler ikke om etterspørselssiden i arbeidsmarkedet og at ufaglærte jobber forsvinner.

70-80 prosent av alle 21-åringene som ikke har fullført videregående utdanning er i arbeid. De arbeider typisk i næringer der andel faglærte er relativt lav. Når arbeidsgivere ansetter unge generelt, handler det ikke om at de tar samfunnsansvar. Servicenæringer som ansetter ung arbeidskraft uten formell kompetanse, har behov for rimelig arbeidskraft i et konkurrerende marked. Men de vil ha unge friske folk. Det er ingen virksomheter som ansetter unge med sammensatte behov med behov for omfattende tilrettelegging på arbeidsplassen. Det er likevel ikke vanskelig å finne arbeidsgivere som er villig til å la folk få prøve seg ut, men da er det aldri snakk om å betale lønn, men heller få kompensert for merarbeidet utprøvingen gir virksomheten.

Når vi snakker om at arbeidsgivere må ta større samfunnsansvar, må det defineres hvilken gruppe dette er. Det er ikke unge generelt, men det er unge som har problemer med å finne en arbeidsgiver som er villig til å tilrettelegge i tilstrekkelig grad. Og det handler også om at NAV må ha ressurser til den tette oppfølging mange av de unge har behov for i arbeidslivet.

Vi konkluderer med at arbeidsmarkedet og arbeidsgiverne reelt sett i liten grad utgjør en barriere for unge som vil inn i arbeidsmarkedet. Mange unge ufaglærte er i arbeid, og det er ingenting som tyder på at disse jobbene vil forsvinne i årene som kommer. Mange av de unge med sammensatte behov i NAV, trenger ofte noe annet før NAV kan be en arbeidsgiver om å la dem få prøve seg hos dem med sikte på en fast jobb.

6 Skolens rolle og mandat

6.1 Innledning

Fullført videregående opplæring blir ofte vurdert som et minstekrav av utdanning for en vellykket inngang og senere karriere i arbeidslivet. Bestått videregående opplæring antas å ha stor betydning for aktiv deltakelse i samfunnslivet generelt.

Undersøkelser viser at personer som ikke har fullført videregående skole har høyere arbeidsledighet, gjennomsnittlig lavere inntekt og benytter seg oftere av offentlige stønader og trygd enn personer som har fullført videregående opplæring. I tillegg er det en sterk sammenheng mellom frafall fra videregående opplæring, dårlig helse, sosial ekskludering, kriminalitet og dårlige materielle levekår.

Dette kapittelet tar for seg de videregående skolene og fylkets utdanningsavdeling, og hvordan disse oppfatter og ser på utfordringer knyttet til unge utenfor arbeidsliv og skole.

De videregående skolene og fylkets opplæringsavdeling har et eksplisitt og særskilt ansvar for de unge fra endt ungdomsskole og frem til retten til videregående opplæring utløper (fem år). I denne perioden skal samtlige unge i nærområdet (eller skolens tilmålte ansvarsområde) inkluderes i enten videregående opplæring eller oppfølgingstjenestens lister. Slik sett skal de videregående skolene med sine OT-veiledere ha oversikt over samtlige ungdommer i alderen 15-20 år i sitt ansvarsområde.

Mens den videregående skolen har ansvar for elevene, har oppfølgingstjenesten ansvar for de ungdommene som ikke er i utdanning eller arbeid.

Det er imidlertid viktig å poengtere at ikke alle OT-ungdommene blir brukere av NAV. Når aktører i den videregående opplæringa snakker om OT-ungdommer, vil gruppen være mye mer differensiert og fragmentert enn når NAV viser til denne gruppen ungdommer.

6.2 Frafall og omvalg

I de siste årene har det vært et særlig fokus på frafall i videregående opplæring, og hvilke konsekvenser dette har for det enkelte individ senere i livet. Det man vet er at personer uten formell grunnkompetanse oftere havner utenfor arbeidslivet, og er også den gruppen som først står uten arbeid ved eventuelle nedgangstider. Det å ikke ha fullført videregående opplæring har altså en innvirkning på den enkeltes liv både i økonomisk og helsemessig forstand, men også i forhold til arbeidsmarkedstilknytningen.

I utdanningsdirektoratets gjennomføringsbarometer står følgende i forhold til gjennomføring og oppfølgingstjenestens oversikt i Sør-Trøndelag:

- Andelen elever innen studieforberevende utdanningsprogrammer med ordinær progresjon i Sør-Trøndelag er lavere enn det nasjonale gjennomsnittet fra Vg1 og Vg2, men høyere fra Vg3
- Andelen elever innen yrkesfaglige utdanningsprogram med ordinær progresjon fra Vg2 er lavere i Sør-Trøndelag enn det nasjonale gjennomsnittet

- Andelen som ikke fullfører og består videregående opplæring innen fem år varierer mellom kommunene i Sør-Trøndelag – fra 14 prosent i Røros til 28 prosent i Ørland.
- Oppfølgingstjenesten i Sør-Trøndelag har hatt en litt dårligere oversikt over ungdommene i målgruppa enn landsgjennomsnittet, med en ukjent-andel på 18 prosent i juni 2012. Tallene fra februar 2013 indikerer at Sør-Trøndelag har forbedret innsatsen dette skoleåret, med en ukjent-andel som har gått ned til 12 prosent.

Gjennom Ny GIV har den videregående opplæringa de siste årene hatt et enda tydeligere trykk på gjennomføring, og kommunisert OT-veileders rolle og arbeid som avgjørende for et vellykket arbeid. I gjennomføringsbarometeret for 2013 finner man at andelen ungdom som er ukjent for oppfølgingstjenesten i fylket har gått ned fra 37 prosent til 12 prosent på fire år.

Det er altså et stort fokus på frafall i videregående skole med begrunnelse i de negative konsekvensene frafall har for individet på lang sikt, likevel synes frafalls-/gjennomføringsprosenten å være noenlunde stabil på landsnivå (se kapittel 2.7). Norge har relativt høyt frafall i videregående opplæring, videre kan frafall langt på vei defineres som et yrkesfagfenomen på nasjonalt nivå. Våre informanter påpeker imidlertid at frafallet begynner å forflytte seg fra yrkesfag til studiespesialiserende. Den generelle oppfatningen blant våre respondenter er at gruppen med sammensatte behov like godt går på studiespesialiserende som på yrkesfag. For å redusere frafallet i fylket er derfor opplevelsen at man fortsatt må gjennomføre en rekke tiltak innenfor den yrkesfaglige delen av videregående opplæring, men også fokusere mer på den gruppen elever som går på studiespesialiserende.

6.3 Rådgivingstjenesten og oppfølgingstjenesten

Enhver videregående skole har en rådgivertjeneste hvor både sosialpedagogisk rådgivning og yrkesrådgivning er inkludert. Denne rådgiverrollen, eller skolens elevtjeneste har ofte blitt sett på som det viktigste leddet i videregående opplæring for reduksjon og forebyggende arbeid når det gjelder frafall. I den senere tid viser flere forskningsrapporter at den sosialpedagogiske rådgiverrollen har vokst betraktelig som et resultat av elevmassens behov.¹⁷

Opplæringsloven har fastsatt at fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som har rett til opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året ungdommen fyller 21 år. Oppfølgingstjenesten finnes på samtlige videregående skoler samt ved opplæringskontoret i fylket. Ved de videregående skolene er denne posten gjerne kombinert med rådgiver-ressursen, slik at rådgiver også er OT-veileder. De som kan bruke oppfølgingstjenesten er ungdom som:

- ikke har søkt skoleplass
- ikke har tatt i mot plass i skole
- avbryter opplæring i skole eller i bedrift
- har tapt opplæringsretten på grunn av bortvisning eller heving av kontrakt
- ikke er i jobb.

¹⁷ Buland, T., I.H. Mathiesen, B.E. Aaslid, H. Haugsbakken og B. Bungum (2009): *Skolens rådgivning – på vei mot framtida?* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

Oppfølgingstjenestens mandat i forhold til denne gruppen er å gi informasjon om opplæring i skole/bedrift og om arbeidsmarkedet for øvrig, gi veiledning om yrkes- og utdanningsvalg, eller bistå med å skaffe praksisplass eller arbeid. Slik sett kan man si at oppfølgingstjenesten har en koordinerende rolle. Dette underbygges ved at det ikke er avsatt noen midler som følger oppfølgingstjenesten utenom selve arbeidsressursen. Tilbakemeldingene fra oppfølgingstjenesten (heretter også kalt OT) er at rollen krever mye arbeid, som kan bli uoverkommelig om man lar det bli sånn. Hver OT-veileder sitter på skolene med sine lister over ungdom som hverken har arbeid eller er i utdanning i deres område, og listen blir gjerne lengre utover skoleåret, for så å fornye seg ved nytt skoleår.

De fleste elevene som står på OTs liste trenger man ikke å bekymre seg over. Dette er elever som gjerne har flyttet, tar seg et friår for eksempel å reise, er i jobb uten å ha havnet i registrene, eller som trenger tid på å ta et valg om hvilken videregående retning man vil velge. Det er imidlertid den andre gruppen, de som har avsluttet videregående utdanning og som heller ikke er i arbeid, som er utfordrende for de videregående skolene.

6.3.1 Skolens ansvarsområde – et dilemma

I diskusjoner i forhold til hva man kan sette i verk av tiltak for denne gruppen ungdom, ser vi at skolene er bekymret for at systemet i dag legger opp til å bare gjøre mer av det som ikke fungerer for denne gruppen. Forståelser om at denne gruppen allerede har brukt seg opp på skolen, de mestrer det ikke og vil ikke være der, er utbredt. Erfaringsmessig ser rådgiverne at disse ungdommene ofte har behov for noe som skolen ikke kan gi dem, de har behov for et helt annet miljø, uten mye forbindelser til en skolehverdag de ikke mestrer eller føler seg ukomfortabel med.

6.3.2 OTUK-ungdommene

Den gruppen ungdom som samtlige OT-veiledere bekymrer seg over er de som går under beskrivelsen OTUK-ungdom. OTUK er en av flere koder som oppfølgingstjenesten benytter for å kategorisere hvor de er i prosessen med de ulike ungdommene på lista si. Forkortelsen betyr at oppfølgingstjenesten arbeider med ungdommen i den forstand at ungdommen er oppfølgings-tjenestens ansvar, men at ungdommen bedriver ukjent aktivitet. Dette er ungdom som oppfølgingstjenesten ikke får tak i av ulike grunner. Enten vil ikke vedkommende ha noe med OT å gjøre, de har kanskje ikke riktig kontaktinformasjon eller den unge er uten fast bopel, eller at den unge vet ikke hva OT er og derfor ikke responderer på kontakt. Begrunnelsene kan være mange, og denne gruppen ungdom oppleves som svært tidkrevende for OT-veilederne:

Ja man kan bruke seg opp på den gruppen der, og man kan jo bli bekymret også... Jeg ringer og ringer, skriver tekstmelding og mail, men får aldri svar. Så må man jo begynne som privatdetektiv for å finne disse ungdommene. Nei, det er vanskelig altså. Og ofte så vil de jo ikke ha kontakt med oss, og da er det jo ikke så mye mer vi kan gjøre. Det er jo frivillig å få hjelp (OT-veileder, videregående skole).

Denne gruppen nevnes av OT-veilederne som betydelig i forhold til hvem de antar til slutt vil havne utenfor arbeidslivet uten fullført skolegang.

6.4 Målgruppen sett fra videregående skoles perspektiv

Det er en kjensgjerning at definisjonen på ulike målgrupper både kan være stedbundet, tidsbundet og subjektiv. Eksempelvis vil det være ulikheter i forståelsen av hvem som tilhører denne gruppen mellom de offentlige aktørene, i de ulike kommunene, eller fra år til år. De marginaliserte unge som hverken er i utdanning eller arbeid kan være en annen gruppe på bygda enn i storbyen, og vil kunne ha endret seg på samme sted i løpet av årene.

Derfor er det av betydning at de ulike aktørene som arbeider med målgruppen får definere den. Dette kan bidra både til å finne likheter og ulikheter i virkelighetsforståelse, og dermed identifisere tiltak og opplevelsen av tiltakenes nytte og virkning. NAV definerer denne gruppen ut fra hvem de ser kommer til NAV, mens de videregående skolene definerer den ut fra et litt annet perspektiv. Å få kunnskap om de videregående skolenes perspektiver og definisjoner på denne målgruppen er både nyttig og viktig siden det 1) er de videregående skolene som har ansvar for disse elevene før NAV kommer inn i bildet, 2) det er her det vil være både formålstjenlig og effektivt å sette inn preventive tiltak og 3) det er viktig å drøfte hvem denne gruppen ungdom egentlig er for å kunne finne de rette tiltakene.

Etter våre samtaler med de videregående skolene tydeliggjøres flere grupper ungdom som aktørene definerer som målgruppen;

- Ungdom med sammensatte problemer hvor ofte rus og psykiske lidelser spiller inn
- Flere og flere elever som har det man kaller "skolevegning" – et nytt begrep?
- Den sosiale reproduksjonen er tydelig
- Mange opplever at de minoritetsspråklige guttene forsvinner
- De som ikke får lærlingeplass

Det er viktig å merke seg at det kun er et utvalg av ungdom i disse ulike gruppene som faller fra. Når det gjelder omvalg og feilvalg opplever ikke skolene at denne gruppen i like stor grad står i fare for å bli marginalisert. Dette er gjerne elever som kun har valgt feil, og vil velge om igjen neste år. Like ofte kommer de fra ressurssterke familier, og det oppleves ikke som et alternativ å falle ut av videregående opplæring. Det er imidlertid en liten andel av denne gruppen med "omvelgere" som velger om av andre grunner. Hvor omvalget er et resultat av noe mer enn at man ikke har valgt riktig linje. Dette er ungdom som ikke vet hva de vil eller hva de skal bli, og som et resultat av dette velger om gang på gang. Denne gruppen oppleves som utfordrende for de videregående skolene, og elevene her blir ofte en del av frafallsstatistikken.

6.4.1 Sammensatte problemer krever sammensatte løsninger

Når man spør skolene hva som kjennetegner de som faller utenfor skole og arbeidsliv, responderes det relativt kjapt at dette er en gruppe ungdom med sammensatte problemer. Disse sammensatte problemene defineres inn under psykiske lidelser, og i noen sammenhenger i kombinasjon med rus og mangel på tilfredsstillende av mer basale behov som et hjem, tillitspersoner eller økonomiske ressurser. Man finner en generell forståelse av at de psykiske lidelsene og utfordringer knyttet til disse har eskalert den senere tiden, og at skolene opplever denne gruppen som utfordrende og tidkrevende å arbeide med. En sosialpedagogisk rådgiver beskriver det på følgende måte:

Jeg kan også bare si meg enig i at jeg ser at det er mye psykisk helse, eller når vi skal krysse av vet du, på sånn standardisert skjema når ungdommer slutter på videregående, og det krysses

som brukes aller mest, er det krysset for personlige årsaker. Det er sånn sekkepunkt egentlig, som gir et bilde på at det er noe der, og det er mangfoldig. Men det som blir utfordringen er jo hvordan man egentlig skal forholde seg til denne gruppa (Sosialpedagogisk rådgiver, videregående skole).

Utfordringen med at gruppen oppleves som mangefasettert og sammensatt, og dette gjør at det blir vanskelig og tidkrevende å finne gode løsninger og måter å hjelpe elevene på. Flere poengterer også at de psykiske problemene gjerne kan deles inn i tre ulike hovedområder; Det kan være psykiske eller sosiale problemer som et resultat av hjemmeforholdene, det kan være psykososiale utfordringer knyttet til lite mestring og måter og kompensere for dette på gjennom flere år, eller mer håndfaste psykiske problemer som selvskading eller spiseforstyrrelser. Symptomene på samtlige av disse tilstandene kan være frafall, men de videregående skolene er opptatt av å finne begrunnelsen for frafallet, og dette oppleves som krevende og vanskelig.

På spørsmål om hva man kan gjøre for denne gruppen, er skolenes opplevelse at man må ha tid og ressurser til å gå i dybden på problemet, for så å kunne bistå med å henvise eleven til den mest fordelaktige hjelpen. Skolene er imidlertid tydelige på at utfordringen i forhold til dette er ventetidene for denne gruppen ungdom, en rådgiver eksemplifiserer dette med å påpeke at *"man kan ikke si til en elev som er på randen og som holder på å falle fra at han får hjelp om tre måneder, det er altfor sent, da har frafallet allerede skjedd..."*

6.4.2 Skolevegring – et nytt begrep?

Skolevegring har etterhvert blitt et kjent begrep i norske skoler. Skolefravær og atferdsvansker utgjorde i 2008 den nest hyppigste henvisningsgrunnen til BUP for gutter, og var blant de hyppigste henvisningsgrunnene for jenter over 13 år (Sosial- og helsedirektoratet 2008:20). Det finnes ingen entydig definisjon på begrepet skolevegring. Dette definisjonsproblemet kan delvis skyldes at skolevegring i seg selv ikke betraktes som noen diagnose, men snarere som et symptom. Dette vanskeliggjør både forskning, erfaringsdeling og muligheten for å utvikle gode preventive tiltak for målgruppen. Skolevegring blir ofte betegnet som et symptom som gjør seg gjeldende for denne elev-/ungdomsgruppen med sammensatte problemer, og blir hyppigere og hyppigere brukt som forklaring på frafall i opplæringen.

Skolevegring som fenomen bør ikke ses på som en psykologisk tilstand, men heller som et kontekstbasert problem fordi tilstøtende arenaer i mange tilfeller har mye å si for den atferden som utvises.¹⁸ Slik sett blir også denne gruppen ungdom med skolevegring en sammensatt gruppe. Kearny (2008)¹⁹ deler inn elever med skolevegring i fire ulike grupper; 1) barn som unngår skolerelaterte stimuli som fremprovoserer negative affekter som tristhet eller engstelse. Dette gjelder i størst grad yngre barn, som har vanskelig for å identifisere grunnen til at de opplever stress i forbindelse med skolerelaterte aktiviteter. 2) elever som søker å unngå vurderingssituasjoner som muntlig presentasjon i klassen eller sosiale situasjoner som friminutt. Dette gjelder ofte eldre barn og ungdom. 3) Elevers higen etter oppmerksomhet fra signifikante andre, for eksempel elever som

¹⁸ Knollmann, M., Knoll, S., Reissner, V., Metzelaars J. & Hebebrand, J. (2010). School avoidance from the point of view of child and adolescent psychiatry. Symptomatology, development, course and treatment. Deutsches Ärzteblatt International, 107 (4), 43–49.

¹⁹ Kearney, C.A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth. A contemporary review. Clinical Psychology Review 28, 451–471.

nekte å gå på skolen eller går hjem for tidlig fra skolen fordi de heller vil være hjemme hos en forelder. 4) Elever som søker etter andre og større forsterkninger utenfor skolesettingen. Denne atferden kjennetegnes av eldre barn og ungdom med en opposisjonell atferd som søker mot et alternativ til den vanlige skolehverdagen.

Også i våre intervjuer blir skolevegring nevnt som begrunnelse for frafall, og dette nevnes i sammenheng med gruppen med sammensatte problemer. Samtidig kan det se ut som om at det også er et begrep som gjerne blir brukt som et "sekkebegrep", et begrep man benytter i mangel på en bedre definisjon. Dette kan i verste fall også bli en "selvoppfyllende profeti", hvor man bruker begreper som i realiteten sykeliggjør elever og ungdom i større grad enn nødvendig. Dette igjen kan virke i negativ retning for den eleven som opplever å få "diagnosen" skolevegring. Denne bekymringen tydeliggjøres også i intervjuene; *"Ja skolevegring, hva er det? Synes alle plutselig har skolevegring jeg..."*. Flere vurderer det dithen at man i dagens skole kanskje mangler noen begreper som var mer legitim å bruke før; *"Men jeg synes nå fra det at de var mer sånn skoleleie, lite skolemotiverte, så har vi gått mye mer over når de krysser av på sluttskjemaet at det er psykiske årsaker som ligger bak... jeg vet ikke, er det bra?"*

6.4.3 Kampen mot den sosiale reproduksjonen

Også den sosiale reproduksjonen nevnes som begrunnelse for frafall i videregående opplæring, og som begrunnelse for at flere av OT-ungdommene er der de er. Dette kan være elever uten spesielle utfordringer knyttet til skolen, men hvor utfordringen heller er at de ikke ser nytten eller nødvendigheten av videregående opplæring. Denne gruppen kan gjerne knyttes til punkt tre og fire i Kerneys (2008) begrunnelser for skolevegring; Frafall fordi man tror det er ønsket adferd, eller søken etter forsterkninger utenfor skolen. En OT-veileder illustrerer den sosiale reproduksjonen med følgende historie;

Ja jeg hadde jo en tidligere elev på den her OT-lista mi, så jeg ringte ham å spurte om han kunne komme på et møte på skolen. Men dagen da vi skulle møtes, og det var klokka to på dagen, så ringte han rett før og sa at han hadde forsovet seg. Så jeg spurte om jeg kunne komme innom neste dag etter jobb da, og det sa han var greit. Så når jeg kom da så åpna han døra, hadde nettopp stått opp, stod der med et pizzastykke i hånda og sa at jeg bare måtte komme inn. Så spurte jeg hva foreldrene sa til at han hadde sluttet på skolen, og da sa han at nei det mente de var i orden, jeg kunne jo bare gå inn i stua å spørre faren... For der satt han (faren) og så på TV og spiste pizza med sønnen. Akkurat samme type altså. (OT-veileder, videregående skole).

Både rådgivere og OT-veiledere opplever at den sosiale reproduksjonen spiller en rolle i forbindelse med frafallet i videregående skole. Familiene til disse elevene kjennetegnes ofte av lite utdanning, kanskje negative erfaringer med utdanningssystemet, og opplevelsen av å lykkes uten grunnkompetanse. Dette gjelder eksempelvis ungdom som har foreldre uten arbeidstilknytning, eller foreldre i primærnæringene. *"ungdom skjønner ikke helt hva de skal med utdannelse når de likevel skal ta over gården"* påpeker flere rådgivere.

Tradisjonelt har det ikke vært mye fokusert på samarbeid mellom skole og hjem når elevene har kommet i videregående opplæring. Her har ansvar for egen læring vært et mantra, noe som ikke innebærer oppfølging og kontakt med foresatte. Når eleven fyller 18 blir også følgelig kontakten bestemt fra elevens side, da er han/hun myndig og kan selv bestemme hvorvidt foresatte skal være

inkludert i utdanninga på noe som helst vis. Vi ser likevel i intervjuene at samarbeid med hjemmet ofte oppleves som verdifullt både for skolen, elevene og for de foresatte. I noen tilfeller kan dette være et godt virkemiddel mot frafall som resultat av sosial reproduksjon:

Men det er klart at det er en del kontakt med hjemmet, for det er jo noe som jeg tror er ganske avgjørende: hvordan opplever hjemmet skolen? Om de opplever skolen som imøtekommende og en samarbeidspartner for sitt barn. Sånn at hjemmet og kan være med å fremsnakke skolen og skolemålene osv., så vi får sånne effekter. (Rådgiver, videregående skole)

Vi ser altså at samarbeid med hjemmet blir sett på som et viktig tiltak for å redusere frafall, og samtlige videregående skoler vi har intervjuet mener at skolen har et tiltagende samarbeid med hjemmet, men at man her har et stort forbedringspotensial. Det påpekes også at i dette prosjektets målgruppe finner man gjerne foresatte som ikke ønsker, eller har anledning, til et samarbeid med skolen. Denne gruppen ungdom har ofte foresatte som ikke vil ha eller prioriterer samarbeid med skolen uansett hvor hardt skolene opplever at de forsøker.

6.4.4 Minoritets elever

Minoritetsungdom oppfattes ofte som en utsatt gruppe når det gjelder frafall og senere tilknytning til arbeidslivet. Gjennom våre intervjuer finner vi at denne gruppen ikke oppleves som veldig problematisk eller utsatt for frafall. Dette kan imidlertid nyanseres noe, da flere rådgivere bemerker at man har en del utfordringer knyttet til minoritetsspråklige gutter og frafall, men ikke med jentene. De minoritetsspråklige jentene oppleves som svært ambisiøse og pliktoppfyllende, mens de minoritetsspråklige guttene sliter litt med å finne sin rolle både i samfunnet og i utdannings-situasjonen. Dette illustreres av følgende dialog mellom to rådgivere i ett av fokusgruppeintervjuene:

A: Jeg vet ikke, da jeg hadde mer kontakt med de minoritetsspråklige, så var det faktisk ganske mange jenter som veldig gjerne ville gå på videregående, fordi det var en måte å komme ut fra hjemmet på. Hvis vi tenker bare visse kulturer da, den gangen vi hadde mange kurdiske jenter for eksempel, de syntes det var veldig kjekt å komme på skole. Altså, vi har jo overvekt at jenter blant minoritetsspråklige, eller i hvert fall på de programområdene som er spesielt målrettet mot den gruppen da.

B: Ja nå har vi to gutter som måtte slutte fordi de skulle gifte seg og måtte oppfylle krav om inntekt. Guttene sliter litt mer med å finne seg til rette.

A: Så det er heller kanskje guttene som må tjene penger? Men jentene er kanskje mer motiverte til å gå skole ...

B: Ja, jeg tror de (jentene) kanskje i større grad har en sånn indre motivasjon. Min erfaring er at disse jentene som går på studiespes nå, bortsett fra vår felles venninne som er litt sånn til og fra, de er jo supermotiverte og flinke. De jeg kjenner best på vg3, de har søkt høyere utdanning og de har, de er liksom klare for studier og jeg tror de vil klare det. De får rimelig gode karakterer, de fleste.

A: Blant de minoritetsspråklige guttene, der de blir sinte og frustrerte, det er jo de man ser i forskningen som er gjort og får en veldig sånn avstand da, til systemet og makt og det kan komme mye negative følelser ut av det. Og selvfølgelig er de oppgitte. Fordi de kommer til et

system der du sier værsgod, du kommer inn på videregående. Hadde jeg kommet til et annet land og kommet inn på videregående, så hadde jeg tenkt at jeg var flink nok. Så kommer du dit, så får du ikke høre noe annet enn at du er steindårlig og aldri skulle vært der. Eller, det er jo sånn du tolker det da, vi sier det jo ikke på den måten, men. Vi ser jo signalene de får, du får 1, du får 2, dette kan du ikke bruke til noe. Du får ikke lærlingeplass, du kommer ikke inn på høyere utdanning. Opplever ingen mestring ...

Likevel er ikke minoritetsungdom en gruppe som nevnes i betydelig grad i forbindelse med dette prosjektets målgruppe, begrunnelsene for dette kan være at skolene allerede har ressurser øremerket denne gruppen, at skolene har få elever med minoritetsbakgrunn, eller at vi ikke har snakket med de aktuelle personene som har ansvar for denne gruppen.

6.4.5 Elever som ikke får lærlingeplass

En annen stor utfordring som nevnes i forbindelse med frafall i videregående og dette prosjektets målgruppe er overgangen mellom videregående skole og lærlingeplass. I Norge har elever krav på fem år videregående opplæring, men dette inkluderer ikke lærlingeplass. Lærlingeplassene finnes i næringslivet og arbeidslivet generelt, og det er dette markedet som styrer hvor mange tilgjengelige lærlingeplasser som finnes. Skolen kan tilby et alternativ til lærlingeplass på skolen, men dette er ofte ikke et fullgodt alternativ. For de elevene som ikke får seg lærlingeplass er det ikke alltid at det frister med enda et år på skolen når man er innstilt på noe annet. Dette oppleves som en stor strukturell utfordring ved skolene, og både rådgivere og OT-veiledere ser at dette kan bidra til at elever faller fra:

A: Vi ser jo litt konsekvenser av fylket sin politikk da, for de opprettet jo tidligere klasse for helsefagarbeider, og vi har jo tatt inn flere enn 20 kanskje i høst. Men det er jo ikke lærlingeplasser til dem! Kommunen tilbyr én lærlingeplass i år, fra høsten av. Og nabokommunen hadde kanskje to, eller tre.

B: Men det der og er ganske forunderlig, hvorfor er det så innmari vanskelig å få til lærlingeplasser? Og i kommunene, særlig, det er de som er vanskelige. Men vi har jo spurt da, helse- og sosialsjefer og sånt, og de sier at det er så mye arbeid med veiledning og at det er ingen som vil ta på seg veiledning, og da mangler de jo ressurser på veiledning da...

A: Ja, også blir det en sånn automatikk i det der da, ikke sant, at ja, men jeg søker allmennfaglig påbygning for å ha det som en sikkerhet, i tilfelle. Og da når de ikke har fått seg lærlingeplass, så får de tilbud om allmennfaglig påbygning, så takker de ja, også starter de der, en del som kanskje absolutt ikke skulle startet der. Og de faller jo fra, det har vi jo hatt eksempler på hvert år...

B: Det er jo på en måte to grupper som går denne allmennfaglige påbygning, og det er de som har bestemt seg for det og som har en sti å gå, og som har et mål. Og så har du de som absolutt ikke skulle gått der, de som heller ikke får seg lærlingeplasser og som på grunnlag av det faller ut av systemet.

A: Ja, og så er det det at den formidlingen av læreplaner ikke ferdig når skolene starter. Og da er det noe med å klare som ungdom og foreldre, ikke minst, å ha is i magen og vente til kanskje første november i håp om at du kan få deg lærlingeplass. Men det som skjer er jo at de heller

velger å gjøre noe annet da, ikke sant. Vi har jo i dag satt og gått gjennom listen for kommende skoleår, og det gjelder flere fagfelt at det er elever som kommer på OT-lista nå, fordi de ikke har fått lærlingeplass. Den lista begynner å bli lang allerede. Og påbygging er det jo voldsom søking på, jeg ser det på innsøkinga, det er utrolig mange som vil gå påbygg, og dette er sikkert en av årsakene...

Elever som går yrkesfag med ønske om å få seg en læreplass, men som ikke får det, vil være en svært utsatt gruppe både når det gjelder frafall og senere arbeidsmarkedstilknytning. Disse er enten ikke motivert til å gå mer på skole og dermed kutter båndene til den videregående opplæring, eller de begynner på påbygning for generell studiekompetanse og faller fra på grunn av arbeidsbyrden og vanskelighetsgraden. Noen velger å gå Vg3 i skolen der dette er et alternativ, og dette er kanskje det beste alternativet. Utfordringene kan være at bedriftene ikke har anledning til å bruke mye ressurser på veiledning, institusjonene ikke har kultur for å ta inn lærlinger, at man ikke har nok kapasitet til å ta inn lærlinger eller at man ikke har nok bedrifter i det aktuelle lærefaget.

6.4.6 Behovet for oppfølging

I tråd med det som NAV-veilederne har fortalt, sier respondentene på videregående skolene at det som kjennetegner disse elevene, er et utpreget behov for oppfølging. Skal man følge opp disse elevene i like stor grad som man ser er nødvendig, går dette langt utover den tilgjengelige ressursen til både rådgiver og OT-veileder. Eksempelvis vil rådgiverressursen på en videregående skole med 1 000 elever ligge på i underkant av to heltidsstillinger, mens OT-ressursen vil være på under en halv stilling. Rådgiverne skal med disse ressursene bidra med rådgivning til hele skolen, både utdannings- og yrkesrådgiving og sosialpedagogisk rådgiving, mens OT-veileder har ansvar for de som ikke er i utdanning eller arbeid. Ut fra denne virkelighetsbeskrivelsen, ser skolene behovet for mer ressurser til oppfølging og et godt samarbeid med NAV for å kunne gi denne gruppen ungdom noen alternative lavterskeltilbud:

Altså jeg tenker, det var jo noen sånne lavterskeltilbud før, og NAV har jo noen. Men Jobbhuset er jo for de som er litt eldre, og er jo for en del av de som ikke så lett finner seg til rette i et arbeidsliv heller. Og det gjør jo for så vidt ikke de med angst, men å få de til å møte opp. Altså, de måtte jo hatt noen som kunne... Foreldrene har også prøvd å få noen til å begynne med ett eller annet på Isak. For det er jo ikke så forpliktende, og det er ikke så tidkrevende. Men den der terskelen for å komme i gang, eller å finne noe som de føler fenger, eller ikke gi opp for fort. De trenger egentlig noen som kan bli med dem rett og slett. Noen som på en måte må følge de opp tett, det er jo akkurat det, for sånn som vi kan ikke dra hjem til dem og bli med de hit og dit hver eneste dag...

6.5 Satsinger i fylket

Sør-Trøndelag fylke har flere satsinger som skal bidra til å minske frafallet og øke gjennomstrømningen. Man har også intensjoner og samarbeid på tvers av institusjonene på et mer overordnet nivå (STFK, NAV og Trondheim kommune). Samtidig ser vi at nesten alle skoler har en eller annen form for satsing når det gjelder denne gruppen ungdom, noen mer eller mindre strukturert enn andre.

6.5.1 La de tusen blomster blomstre

Hverken skolene eller fylkeskommunen har en overordnet umiddelbar oversikt over de tiltak som finnes for denne gruppen ned på skolenivå. Kunnskapen finnes, men er ikke satt i system eller

tilknyttet spesifikke roller. Skolene opplever at de ofte får gehør for gode prosjektideer og forslag for å øke gjennomstrømningen og hjelpe ungdom i denne målgruppen, men de opplever ikke særlig eierskap til prosjektene fra skoleeier. Dette kan være et resultat av at prosjektene gjerne kommer fra lokale initiativ fra "grasrota", noe som i og for seg er positivt. Utfordringen ligger i videreføring og erfaringsdeling på tvers av skoler når tiltakene blir såpass knyttet til den enkelte skole og de som arbeider med det der. Dette kjenner også rådgiverne på, at tiltakene ikke er forankret ved skoleeier:

For jeg synes vi tenker mye lurt, men vi skulle hatt med oss det nivået over som sitter på pengesekken, slik at det ikke bare blir sånne sprettballprosjekt. (Rådgiver, videregående skole).

Det er i utgangspunktet positivt at skolene selv får utvikle prosjekter for denne gruppen, det er disse aktørene som står i praksisfeltet og har best grunnlag for å kunne vurdere hva som vil være gode tiltak. Man bør imidlertid ha en eller annen form for koordinering av disse prosjektene for å kunne ta ut erfaringer og læring. Dette kan også bidra til at de prosjektene som fungerer godt kan fortsette, mens de prosjektene som ikke har fungert etter planen, kan avsluttes.

6.5.2 Arbeidspraksis

Når det gjelder velfungerende tiltak som kan benyttes i forhold til målgruppen i dette prosjektet, nevnes arbeidspraksis som et godt virkemiddel av samtlige skoler. Arbeidsgivere som tar noen inn til arbeidspraksis betaler ikke lønn. Derimot kan de få et lite driftstilskudd fra NAV. Meningen er at praksisen skal styrke muligheten til å komme i fast arbeid. Arbeidspraksis fungerer ofte som et samarbeid mellom skole og NAV, hvor man i fellesskap blir enige om å søke arbeidspraksis for den aktuelle kandidaten. Skolene vi har intervjuet opplever at arbeidspraksis har vært ypperlig for de aller fleste ungdommene, men at man også her har en gruppe som rett og slett ikke er kapabel til å gjennomføre et slikt opplegg. Arbeidspraksis oppleves å fungerer bra for den gruppen ungdom som er lei av skolen og som trenger en annen arena å mestre på:

Ja, og det er det [godt tiltak], og for de som er velfungerende nok til å kunne få en praksisplass gjennom NAV, så fungerer det kjempebra. Men de som er i en halvveissituasjon, at de ikke fungerer godt nok uten at noen kan følge de opp veldig tett. De som er lettest å få hjelp til hos NAV, det er jo de som har gjort feilvalg, de som opplever "Dette er helt feil, jeg vil gjøre noe annet og i mellomtiden vil jeg jobbe". Det er liksom den greie gruppen. De som kanskje kommer tilbake til skolen gang på gang, er mer diffuse.

Den begrensede tilgangen på arbeidspraksis, oppleves som vanskelig for skolene. Flere har opplevd at ressursene i NAV blir brukt opp gjennom skoleåret, og at ungdom som søker arbeidspraksis senere på året kanskje ikke får det. "Ja skal du bli syk, så må du passe på å bli det i februar, slik at NAV har penger til å hjelpe deg" - er opplevelsen av systemet som skisseres av rådgiverne. Dette oppleves både som frustrerende og svært urettferdig, og skolene ser at mange som ville hatt positiv nytte av arbeidspraksis ikke får det fordi midlene er brukt opp. OT-veilederne opplever at NAV har satt sterke begrensninger på bruk av arbeidspraksis for OT-elevene, og at dette virkemiddelet nå er fjernet: "det er synd at man tar vekk det ene tiltaket som har fungert".

Som vi ser på i begynnelsen på neste kapittel, finnes det forskning på arbeidspraksisordningen som viser at arbeidspraksis gjennom NAV skader sjansene på arbeidsmarkedet for unge som har droppet ut av videregående. Disse resultatene ikke stemmer overens med skolenes erfaringer i forhold til

arbeidspraksis som virkemiddel. Skolene ser på dette som et godt tilbud for den gruppen elever som faktisk ikke har mulighet til å gjennomføre et normalt skoleløp:

Det er et litt nøytralt tiltak, for du får da, det som er det fine her: Fordi du er vant til å være elev, du kan ha slitt i elevrollen, men mange kan oppleve at de er elev selv om de er ute i praksis gjennom skolen - er du på arbeidspraksis, så er du ikke i elevrollen, plutselig må du begynne å forholde deg på en annen måte til deg selv, og du blir voksen. Du blir regnet som en ansatt, det er en kjempe-skjellsettende opplevelse for mange. Det gjør at du kan utvikle deg på et annet vis, få nye impulser. Så det er sånne småting som kan bidra.

6.5.3 Ny GIV

Ny GIV-prosjektet ble lansert høsten 2010 av Kunnskapsdepartementet, og var en storstilt satsing på å bedre gjennomføringsprosentene for videregående opplæring. Prosjektets uttalte mål var å få flere ungdommer til å bestå videregående opplæring, og et viktig grep i dette arbeidet ble definert til å være å etablere varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Gjennom Ny GIV er det iverksatt både nasjonale og lokale tiltak hvor tettere oppfølging av elevene spesielt, og en forbedring av kvaliteten i grunnopplæringen generelt, har stått sentralt. Prosjektperioden ble opprinnelig definert til å være fra 2010 til 2013. Prosjektene i Ny GIV var:

- *Overgangsprosjektet* – systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer ikke å mestre
- *Oppfølgingsprosjektet* – forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som står utenfor videregående opplæring og arbeidsliv.
- *Gjennomføringsbarometeret* – felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen.

Særlig de to siste prosjektene har hatt direkte innvirkning på dette prosjektets målgruppe, ved å søke og finne bedre løsninger for målgruppen gjennom bedre samarbeid på organisatorisk nivå, og gjennom å kartlegge gruppen. Kartleggingen gir også et kunnskapsgrunnlag som er nyttig for videre drøftinger om tiltak og utfordringer knyttet til målgruppen.

Ny GIV ble av skolene sett på som et svært velkomment tiltak som skulle ta utgangspunkt i denne gruppen ungdom som kunne stå i fare for å droppe ut av opplæringsløpet. Og samtlige skoler vi har intervjuet påpeker at det er synd at prosjektet nå er over. Nå sitter skolene igjen med en opplevelse av å ha satt i gang noe svært positivt, men ser ikke muligheter for å videreføre arbeidet i den ressursen som nå er tilgjengelig. "Det tar mer enn tre år å integrere prosjekter i skolen" går igjen som en begrunnelse på at arbeidet ikke er internalisert på den enkelte enhet. Nå skal det sies at Ny GIV er videreført i Sør-Trøndelag, men ikke i sin opprinnelige form. På fylkesnivå og på politisk nivå er man tydelige på at Ny GIV fortsatt eksisterer i Sør-Trøndelag, men denne oppfatningen deles ikke av skolene som jo er en svært viktig aktør for gjennomføringen av NY GIV. En rådgiver sier følgende om NY GIV:

Ja. Ny GIV syntes jeg var et positivt tiltak, altså det er veldig mye fokusområder gjennom årene, men jeg, for jeg hadde ansvaret for Ny GIV her på skolen og jeg syntes det var veldig viktig å komme i møte på ungdomsskolen. Vi hadde mye glede av det, både ungdomsskolen og videregående. Jeg syntes det var veldig bra, for vi var med i overgangsprosjektet med

oppfølgingstjenesten og NAV. Ja, men det er vel borte nå ved at prosjektet er ferdig...(rådgiver, videregående skole).

Det settes spørsmålstegn ved å avslutte et prosjekt som har fått så gode tilbakemeldinger både fra ungdomsskole og videregående skole, og flere påpeker at hele samarbeidet ble sabotert ved at prosjektet endte så brått. Dette blir oppfattet som en gjenganger i skoleverket, at man setter i gang prosjekter som er mer eller mindre vellykkede, og avslutter de fleste altfor tidlig slik at man ikke får utnyttet erfaringene eller implementert de på god nok måte:

For det å skape bærekraftige strukturer... det setter jeg spørsmålstegn ved, fordi det er en prosess, i hvert fall på Ny GIV og NAV og OT-prosjektet, ble stoppet. Altså det ble stoppet så prompte, det syntes jeg var negativt altså. For det var en veldig fin prosess vi var i gang med syntes jeg. Det der er en gjenganger synes jeg, jeg tenker på Los-prosjektet som vi startet med, kommunen var med på å starte det, det var tre år, fikk et halvt år til med det []. Så den helhetstenkingen...

6.5.4 En mer praksisnær utdanning

Aktørene i den videregående opplæringen som vi har intervjuet, mener at en mer praksisrettet utdanning vil være et godt virkemiddel mot frafall. Det er en grunnleggende forståelse av at skolen i dag har blitt for teoretisk for en gitt gruppe elever, og at disse står i fare for å falle ut av opplæringen om de ikke får noen alternativ til den teoretiske skolegangen. Dette er en gjenganger når det er snakk om yrkesfagene, og bemerkninger som "hva skal man med diktanalyse når man skal bli mekaniker" kommer ofte opp. Disse frafallselevne kan defineres inn i Herneys (2008) andre punkt i forhold til skolevegring; elevene som vil unngå vurderingssituasjoner som de ikke mestrer.

En mer praksisrettet utdanning ses på som løsningen for en god del av målgruppen. Ved å praksisrette utdanningen vil elever som ikke mestrer det teoretiske også oppleve mening med skolen, og man får utnyttet evnene til en gruppe ungdom som i dag rett og slett blir avglemt. Her ser skolene at man har et forbedringspotensial både internt i utdanningssektoren, men også i forhold til samarbeid med NAV:

Vi vil få mange færre sluttere hvis vi er flinkere til å lage praktiske tilløp. Og det er der vi må ha med NAV, fordi at de er gode på det, de har god kompetanse på det. Vi sier at vi skal ha de med fordi vi skal ha pengene deres, slik tror jeg ikke det er heller lenger, men det er viktig at vi jobber sammen med dem. Til slutt så får de en god sluttkompetanse, som gjør de attraktive i arbeidslivet.

6.6 Samarbeid mellom videregående skole og NAV

På spørsmål knyttet til samarbeidet med NAV er det ett begrep som går igjen i samtlige intervju: Det oppleves som personavhengig. Skolene har gjerne flere ulike kontakter i NAV-systemet, og har gjennom årene hatt ulike kontakter, og det som sitter igjen er at samarbeidet er svært personavhengig. Ut fra dette kan man stille seg spørsmål om hvorvidt organisasjonen som helhet har noen ufordelaktige strukturelle utfordringer siden samarbeide ofte er så personavhengig. Etter å ha snakket med skolene sitter vi igjen med en følelse av at systemene jobber mot både den videregående skolen og mot NAV, og at aktørene som arbeider der ofte må gå helt i ytterkanten av sitt mandat for å kunne bidra til å hjelpe denne gruppen ungdom.

En annen utfordring er de ulike fortolkningene av paragrafer og lover som man finner internt i NAV og mellom de ulike NAV-kontorene. Her er det en tydelig frustrasjon over hvordan taushetsplikten skal tolkes; *"Jeg mener de er veldig rigide, ja der er skolene og NAV uenige altså"*. Utfordringen ligger i at utdanningssektoren mener at man gjerne kan være litt mindre firkantet i forhold til anonymiteten når det tross alt gjelder ungdommenes fremtid og muligheter. Problemet oppstår når utdanningssektoren eksempelvis spør NAV om aktuelle OT-elever som er ukjent. Ut fra lovverket er det da noen NAV-ansatte som velger å si: *"Ja den personen trenger du ikke å bry deg om, han/hun er her hos oss"*, og da er det helt greit. Mens andre svarer: *"Nei, ut fra personvern kan jeg ikke fortelle deg noen ting"*, og dette oppleves som frustrerende for utdanningssektoren. Slike svar bidrar til å svekke både samarbeid med NAV og samarbeid med den aktuelle OT-ungdommen. NAV på sin side, sier at det ikke er noen problem å dele opplysninger med OT, men NAV må ha samtykke fra den unge det gjelder først. Kanskje samtykke ikke ble gitt i den nevnte situasjonen.

Skolene føler seg rimelig hjelpeløse når det gjelder denne målgruppen med ungdom. Skolene selv opplever ikke å ha noen velfungerende tiltak rettet mot denne gruppen ungdom, og her ser skolene at de er avhengige av et velfungerende samarbeid med NAV. Ofte har det vært slik at rådgiverne og OT-veilederne har hatt mye av samarbeidet sitt knyttet til arbeidspraksistiltaket, og dette brukes gjerne for å illustrere samarbeidet:

Ja, fordi at når en elev slutter, så har ikke for eksempel oppfølgingstjenesten i Sør-Trøndelag noen tiltak. Det har vi ikke. Men det mest virkningsfulle virkemidlet som vi har, det er det som har vært i mange år, som er arbeidspraksis gjennom NAV. Det har vært gull verdt, bare for å føye til det. Jeg har jo jobbet i denne jobben lenge, og dette er en genuin sjanse for å si til NAV Sør-Trøndelag, at jeg kjenner meg heller ikke igjen i NAVing, i at noen misbruker det, at noen velger det som en lykkelig løsning. Jeg kjenner meg ikke igjen i den måten det fremstilles på i media. Men det jeg kjenner igjen, det er at arbeidspraksis er det beste konkrete virkemidlet som gir en sjanse til en ny begynnelse...

Selve samarbeidet mellom NAV og OT er regulert av samarbeidsavtaler, som i sterk grad er preget av å være intensjonsavtaler. Disse avtalene har kanskje ført til et mer intensivt og systematisert samarbeid mellom partene og til bedre samordning, men dette forutsetter at både skolens ansatte og NAVs medarbeidere kjenner til disse og forholder seg til dem. Dette oppleves ikke alltid å være tilfelle fra skolens side. Samtidig skal det sies at man på individnivå har mange gode samarbeidskonstellasjoner mellom skoler og NAV, hvor hovedagendaen blir å hjelpe den enkelte ungdom, dette nevnes også flere ganger i intervjuene med de videregående skolene:

... Så du kan si at det at man kan fortsette å ha et godt samarbeid om virkemidlene fra NAV i samarbeid med virkemidlene fra opplæring og utdanning til sammen, så blir dette bra. Bare for å si det, for nå er jeg litt bekymret (pga. arbeidspraksisen), jeg håper at vi kan fortsette i det gode sporet med å jobbe tett.

Skolene sitter med en følelse at av NAV mener det er utdanningssektoren som har fått de økonomiske midlene for denne gruppen ungdom, og derfor mener at det burde være ressurser i utdanningssystemet til å hjelpe dem. Dette stemmer godt med det som kom frem fra intervjuene i NAV (kapittel 4.3). Dette frustrerer utdanningssektoren, som opplever at NAV ikke er helt innforstått med tildelingsnøkkelen eller bruk av ressurser i skolen. Skolene får ressurser knyttet til elevene, og disse går til lønn til lærerne, nødvendig materiell ved skolene, assistenter og annet som er påkrevet

for daglig drift. Det er ikke slik at skolene sitter på økonomiske ressurser som eventuelt kan benyttes til tiltak for de som kanskje faller fra. En informant skisserer problematikken på følgende måte:

Nei, for vi har jo ikke penger som vi kan ta av for å gi enkeltelever tilbud. Vi får ressurser for hvor mange elever vi har, og disse fordeles jo da på hver klasse. Jeg kan jo ikke komme til elevene å si at; ja nå har klassen deres fire elever som har droppet ut i år, så nå får ikke dere mer matteundervisning. Det går jo ikke an!

Slik sett er fordelingen av ressurser irreversibel i utdanningssektoren, dette tydeliggjør behovet for flere tiltak rettet mot denne gruppen.

6.7 Oppsummering

Å samarbeide på tvers av institusjoner har ofte vist seg å være en utfordring i større eller mindre grad, og dette er også tilfellet her. Videregående opplæringa virker å sette pris på NAV og NAVs kompetanse, men opplever noen strukturelle utfordringer knyttet til samarbeidet. Gjennomgående oppleves kvaliteten i samarbeidet med NAV å være forholdsvis personavhengig. Hva man får til, hvordan man kommuniserer og hvor enkelt det er å komme i kontakt med NAV, avhenger av den enkelte kontaktperson (OT-kontakt på NAV-kontoret). Dette i seg selv er ikke et uvanlig bilde på tverrinstitusjonelle samarbeid, men kan like fullt være en pekepinn på at selve rammene ikke er gode nok for å samarbeide godt på tvers. Dette gjelder både strukturelle rammer som fastsatte roller og uttalte mandat, økonomiske ressurser og tolking av paragrafer.

Internt i utdanningssektoren har man også et forbedringspotensial når det gjelder erfarings-overføring og kunnskapshenting mellom skolene. Det er flere gode tiltak og prosjekter i fylket, men det finnes ingen god oversikt eller plan for videre implementering eller spredning. Dette bidrar til at skolene også føler på litt dårlig forankring av disse prosjektene opp mot skoleeier, noe som erfaringsmessig resulterer i at man avslutter gode prosjekter for fort og før man har rukket å implementere det i organisasjonen. Dette oppleves også å være tilfellet med NY GIV, som av samtlige ses på som et veldig nyttig og godt prosjekt, men som nå har blitt stoppet før man har implementert det på en god nok måte. Det er også et problem at fylkeskommunen sier at ordningen er videreført, mens skolene opplever at satsningen er avsluttet.

Samtidig ser vi at de unge som avslutter videregående opplæring uten å fullføre, utgjør en gråsoner når det gjelder ansvarsområde, eller i hvert fall oppleves ikke ansvaret å samsvare med de tilgjengelige ressurser. Skolene opplever også at NAV ikke helt er innforstått med hvordan de økonomiske ressursene blir fordelt i utdanningssektoren. De opplever liten forståelse når de sier at OT eller skolen ikke har tilgjengelige ressurser for å sette i gang tiltak. Slik sett føler skolene seg til dels maktesløse ovenfor denne gruppen, da det er få virkemidler de kan bruke for å holde elevene i utdanningssektoren. I forlengelsen av dette uttrykker skolene bekymring for avgjørelsen om at arbeidspraksisordningen ikke lenger er tilgjengelig for OT-elever.

Et annet viktig element, og et punkt som taler for alternative opplæringsarenaer for denne gruppen ungdom, er at det ofte er skolen som er utfordringen. Ungdommene har vært elever i mange år og opplever lite mestring eller glede knyttet til dette. Når skolen er problemet – skal man da gjøre enda mer av det som ikke virker? Dette gjelder både den gruppen elever som ikke mestrer skolen, de som ikke får lærlingeplass og begynner på påbygning, eller et utvalg av de som rulleres inn i alternative skoleløp og prosjekter knyttet til utdanningsinstitusjonen. En del av ungdommene kommer til NAV

fordi de ikke mestret skolen, ikke ville være på skolen, og som et resultat av dette droppet ut av opplæringen. For denne gruppen må det finnes bedre løsninger enn skolebaserte prosjekt, og her er kanskje NAVs rolle sårt trengende.

Et kjennetegn på de fleste i denne målgruppen er at de har et behov for tett oppfølging, en oppfølging som hverken skolen eller NAV har mulighet til å gi dem i dag. Fra skolens side er dette noe av løsningen for mindre frafall og øke arbeidsmarkedstilknytningen. I tillegg er det her behov for noen alternativer til det tradisjonelle opplæringsløpet, og gjerne noen flere virkemidler utenfor skolens rammer, som sagt gjerne i regi av NAV. Et annet viktig moment vil være et tett samarbeid med helsevesenet for å få både oversikt og fortgang i behandlinger og tilgjengelige hjelpemidler. Skal disse elevene vente i tre måneder på utredninger har de gjerne allerede falt fra. For å få til dette krever det et godt samarbeid mellom utdanningssektoren og helsetjenesten, og det krever at skolene har kontaktpersoner og mulighet til å sende eleven videre. Dette oppleves som langt mindre problematisk på store skoler hvor elevtjenesten gjerne både består av helsesøster, fysioterapeut og lege, men en slik elevtjeneste er langt ifra standard. På de skolene som har denne utvidede elevtjenesten fungerer det svært godt, og ventetiden til denne utsatte gruppen oppleves å forkortes dramatisk.

En avgjørende overgang er overgangen fra Vg2 til en eventuell lærlingekontrakt. Det avgjørende punktet at elevene som søker lærlingeplass får begynne som lærlinger. Dette er langt fra tilfellet i dag, hvor mange av de som ikke får lærlingeplass begynner heller på studiespesialisering og faller fra, eller rett og slett faller fra uten å melde seg opp i noe annet. Dette er ungdom som da gjerne blir isolert, og vil ha mindre muligheter både for å komme tilbake til skolen og for å få god tilknytning til arbeidslivet.

Elever som faller fra har gjerne slitt med ulike ting i flere år før frafallet er et faktum. Det viktigste man kan gjøre for å redusere de negative konsekvensene, er å ta tak i utfordringene tidlig nok, å følge opp elevene gjennom hele skoleløpet. Her har utdanningssektoren, inkludert grunnskolen, et forbedringspotensial som må adresseres på et overordnet nivå.

7 Arbeidsrettede tiltak – et godt virkemiddel for unge brukere av NAV?

7.1 Innledning

Fra forskningsrådets nettsider kan vi lese følgende:

"Arbeidspraksis gjennom NAV skader sjansene på arbeidsmarkedet for unge som har droppet ut av videregående. Lønnstilskudd og jobb i vikarbyrå øker sjansene for å få fast jobb."

Dette har forskere ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) kommet frem til ved å sammenlikne jobb i vikarbyrå, lønnstilskudd, kvalifisering og arbeidspraksis blant ungdom som droppet ut fra videregående.²⁰

Det kommer ikke frem hvordan de har kontrollert for hvem som får hvilke tiltak, men det er opplagt slik at de som NAV skaffer arbeidspraksis til, ikke er de samme som sendes videre til vikarbyråene eller som oppsøker disse selv. De som vurderes å være ordinære arbeidssøkere og kun har behov for standard innsats fra NAV, videresendes til vikarbyråer eller får beskjed om å oppsøke arbeidsgivere. De får kanskje veiledning i å skrive søknader eller hjelp med CV-en. For de som har lenger vei til arbeid, vurderes andre tiltak – for eksempel arbeidspraksis. Om effektene som observeres skyldes at arbeidspraksis gir en innlåsning, eller om det er fordi de som er i arbeidspraksis har dårligere forutsetninger i arbeidsmarkedet enn de som sendes til vikarbyrå, må diskuteres videre.

Det å se nærmere på bruken av arbeidsrettede tiltak,²¹ er viktig for å kunne gjøre opp en bred status for NAV-kontorenes arbeid med ungdommer med sammensatte behov. Vi ser i dette kapitlet på hvorvidt aktørene i Sør-Trøndelag mener disse virkemidlene er gode tiltak for NAV-brukerne.

"Bestemmelser om arbeidsrettede tiltak" er hjemlet i Forskrift om arbeidsrettede tiltak. Det generelle formålet med tiltakene er å "styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid". De arbeidsrettede tiltakene skal forvaltes med skjønn, og skal brukes når mer ordinære jobbsøkings-aktiviteter ikke er tilstrekkelig for at personer skal komme ut i jobb. For å kunne delta i tiltak forutsettes det at "deltakelse i tiltaket vurderes å være *nødvendig* og *hensiktsmessig* for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid" (jf. § 1-3 Vilkår for deltakelse i tiltak). Som en del av dette kan NAV kreve at brukeren gjennomfører en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Valg av tiltak, samt utforming og varighet på tiltaket, skal gjøres i samarbeid med deltakeren. Når det

²⁰ http://www.forskningsradet.no/prognett-finnut/Nyheter/_Arbeidspraksis_mot_sin_hensikt/1253995642895/p1253990820613

²¹ Ordinær utdanning, Arbeidsmarkedsopplæring, Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, Arbeidspraksis, Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, Varig tilrettelagt arbeid (skjermet eller ordinært), Formidlingsrettede tiltak, Arbeid med bistand, Oppfølgingstiltak, Tidsbegrenset lønnstilskudd, Tidsubestemt lønnstilskudd,

gjelder alder, så er det et generelt krav at tiltaksdeltakere må være fylt 16 år. For opplæring er det et krav at deltakerne skal være over 19 år. For at opplæring i form av ordinær utdanning skal være aktuelt, må deltaker være over 26 år ("opplæring i form av ordinær utdanning for tiltaksdeltakere under 26 år kan likevel gis dersom deltaker på grunn av sykdom, skade eller lyte er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom")."

Finanseringen av de arbeidsrettede tiltakene skjer ved at hvert NAV Fylke får tildelt et eget tiltaksbudsjett gjennom mål og disponeringsbrevet til fylkene som gir føringer for bruken av midlene, og så må NAV i det enkelte fylke kjøpe og dimensjonere tiltak og tiltaksplasser ut fra de behov og utfordringer som kjennetegner målgruppene. Et vanlig skille går mellom formidlingsrettede tiltak og tiltak som ikke er formidlingsrettet. De to formidlingsrettede tiltakene er Arbeid med bistand (AB) og Oppfølging. Som vi kommer nærmere inn på, er det imidlertid en utvikling i retning av at fokuset på ordinær arbeidsutprøving og jobbformidling har blitt stadig tydeligere innenfor flere av tiltakene. Dessuten kan det hevdes at de aller fleste arbeidsrettede tiltak, i en eller annen grad, handler om formidling til arbeid. Forskjellen er tidsperspektivet, og om formidlingen skal skje direkte fra tiltaket eller om tiltaket skal ha en mer avklarende og forberedende funksjon (eks. Avklaring og videre deltakelse i Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)). NAV har over tid stilt stadig strengere krav til at hele eller deler av tiltaksgjennomføringen skal skje i ordinære virksomheter. Dette gjelder eksempelvis for Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) i en del fylker, blant annet i Sør-Trøndelag.

I rundskriv for de arbeidsrettede tiltakene (Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak), gis det en utdypning av hva NAV skal legge vekt på når de skal vurdere nødvendigheten og hensiktsmessigheten av tiltaksdeltakelse. Der står det at *"et arbeidsrettet tiltak bør som hovedregel være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren enten kan beholde arbeid, eller øke mulighetene for innpass i arbeidslivet. Men arbeidsrettede tiltak kan også benyttes der målet med tiltaket primært er å prøve ut om en person kan anses for å være reell arbeidssøker eller når hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak må prøves ut før en søknad om uførepensjon kan behandles."* Videre påpekes det, i vurderingen av om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig, at det skal legges vekt på brukerens alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, helse egnethet, totale kostnader ved tiltaket, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Vi ser med andre ord at det er omfattende og grundige vurderinger som skal ligge til grunn for en beslutning om å søke en person inn på et arbeidsrettet tiltak. Samtidig var det en vanlig tilbakemelding i vår evaluering av Jobbstrategien²², at bruken av arbeidsrettede tiltak i NAV er for lite kunnskapsbasert og for lite gjennomtenkt. Kjøp av tiltak ble av flere forklart med at NAV-kontorene selv ikke har tid til å følge opp og avklare brukerne. I dette kapittelet er vi derfor opptatt av hvordan disse vurderingene rundt tiltaksdeltakelse gjøres overfor unge NAV-brukere, der mange verken har en fullført utdanning eller noe arbeidserfaring å vise til.

²² Dyrstad K., Mandal R., Ose S.O (2014): Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. SINTEF Rapport A25820.

7.2 NAVs erfaring

Det ser ut som det finnes tre hovedgrupper unge arbeidssøkere.

Mange unge finner seg jobb på egenhånd, helt uten å være i kontakt med NAV. Dette er de som står nærmest arbeidsmarkedet. De er attraktive og villig til å ta ulike jobber. Dette er den største gruppen.

Den andre gruppen unge arbeidssøkere er også relativt nærme arbeidsmarkedet, men de mangler kontakter eller har for svak kunnskap om hvordan man finner seg en jobb. De lykkes ikke på egen hånd og kommer til NAV for å få hjelp til å finne en jobb. Dette er unge som vurderes å være ordinære arbeidssøkere, og de forventes ikke å trenge mye hjelp fra NAV til å komme i arbeid. De deltar kanskje på et informasjonsmøte for arbeidssøkere og et jobbsøkerkurs, og får beskjed om å kontakte vikarbyrå og andre. Mange av disse finner jobb innen relativt kort tid.

Det er den tredje gruppen som er den vanskelige. De kommer til NAV og vurderes å ha sammensatte behov og trenger noe mer enn standard innsats (situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats, eller varig tilpasset innsats). Disse står ofte langt fra arbeidsmarkedet, og de er vurdert å ikke være umiddelbart formidlingsklare. Som vi har sett tidligere i rapporten, er dette ofte unge mennesker med mange tapsopplevelser, de har dårlig mestringsfølelse, lav selvtillit og er dårlig motivert.

7.2.1 Arbeidspraksis

Når vi spør NAV-lederne hva det aller beste tiltaket for å hjelpe de unge med sammensatte behov tilbake til skole eller utdanning, får vi til svar at det er "Arbeidspraksis":

Vi har jo arbeidspraksis da. Og det er jo for at de ikke skal gå passiv, og det er et lavterskeltiltak og de vil jo gjerne være i praksis. Så tjener de penger på det, og det motiverer jo mange.... Så det gir dem en mulighet til å prøve et yrke for å gjøre seg kjent med hva det innebærer å ha en sånn type jobb. De kan også skrive ned litt på lærlingtiden hvis de er lærling uten kontrakt. Om de har en del arbeidspraksis så trenger de ikke å ha så lang lærlingtid, så de nærmer seg det riktige målet på den måten. (NAV-kontor R, veiledere).

Flere fremhever også at dette er et rimelig tiltak for NAV, og at det er et godt alternativ til å være passiv trygdemottaker. Gjennom arbeidspraksis lærer de også noe om hva som forventes av dem i arbeidslivet.

Når vi spør om hvilken effekt arbeidspraksis har, er det litt ulike erfaringer. Noen sier at det fungerer veldig bra, mens andre sier "vi har jo ikke noe annet". Mange kommer tilbake til NAV etter praksis, og det virker som det kanskje ikke er så veldig mange som får jobb hos den arbeidsgiveren de har hatt praksis hos.

Altså man får jo ikke jobb rett etter, eller det er få som får jobb rett etter arbeidspraksis. Og er de ungdommer, så trenger de mer før de er klare for ordinær jobb (NAV-kontor R, veiledere).

Dette kan handle om at det er de som vurderes å være lengst fra arbeidsmarkedet som får arbeidspraksis. Om NAV hadde prioritert de som sto nærmere arbeidsmarkedet, ville effekten sannsynligvis vært større. Samtidig er det disse som klarer seg med lavere innsats og det hadde trolig vært feil å bruke arbeidspraksisplasser for disse. Manglende observerbar effekt av tiltaket kan altså skyldes at de som får det, ikke har høy sannsynlighet for å bli varig sysselsatt i utgangspunktet.

Vi spør om hvorfor arbeidspraksis er spesielt viktig for de unge:

De får det på Cv-en, en periode hvor de har vært i arbeidsrettet aktivitet er kjempeviktig for veien videre og nye jobber, og så har de jo prøvd seg i arbeid i en periode og kjent på hvordan det er i arbeidslivet, både i forhold til det å stå i arbeid over tid, men også det å prøve ut arbeidsoppgaver for å finne ut hvilken vei de skal velge videre. Er dette det riktige for meg? For det er jo mange som har formeninger om hva det vil si å være lærer eller å jobbe i barnehage eller helse og omsorg, men de vet egentlig ikke hva det går ut på, så det er noe med å erfare igjennom praktisk læring, hva dette faktisk er for noe. (NAV-kontor R, veiledere).

Disse veilederne fremhever også at hvem de møter på arbeidsplassen er veldig viktig. En voksen mentor som veileder og motiverer, kan være avgjørende for utbyttet den unge har av praksisen.

Hovedutfordringen med de unge med sammensatte behov, er at mange ikke er klar til å være ute i ordinær virksomhet. De kan ha dårlig "oppmøtekompetanse", de sier ikke i fra om de blir borte eller har generelt dårlig arbeidsinnsats. Dette krever at NAV-veilederen følger opp både brukeren og arbeidsgiveren tett, og de har hyppige møter på arbeidsplassen og er tilgjengelig for arbeidsgiveren på telefon. Dette er tidkrevende, og det er sjelden NAV-veilederne opplever at de har nok tilgjengelig tid til denne tette oppfølgingen.

Når vi spør om det er vanskelig å finne arbeidsgiver som tar inn ungdom på arbeidspraksis, er svaret alltid at det ikke er arbeidsgiveren det handler om.

Arbeidsgiverne sier lett ja til arbeidspraksis, fordi de får jo ekstra hender også, barnehage, typisk, det kan ikke bli for mange ekstra hender. Så det er jo lett å finne arbeidsgiver (NAV-kontor R, veiledere).

Flere av NAV-kontorene forteller at de har knyttet seg til noen faste arbeidsgivere som de har fått en god relasjon til. Ofte betinger slike relasjoner at NAV er tett på og tilgjengelige for arbeidsgiverne de unge har praksis hos.

Mange forteller om arbeidsgivere som strekker seg svært langt. Det har vært tilfeller av tyveri, unnasluntring, at den unge på arbeidspraksis har funnet seg et sted i bedriften og lagt seg til å sove, at de har holdt på med egne ting i arbeidstiden osv. Mange arbeidsgivere gir de unge mange sjanser, og NAV-veilederne forstår nesten ikke at de kan strekke seg så langt som de i noen tilfeller gjør.

Flere av NAV-veilederne vi har intervjuet snakker om at det å viktig og ikke "bruke opp" slike arbeidsgivere fordi kandidatene har oppmøteproblemer:

Ja, og det er vel det vi driver og føler litt på når vi har lyst til å prøve de ordinære. Men så vet vi at han kommer ikke til å møte opp, og da "braker vi opp" arbeidsgiver. (NAV-kontor S, veiledere).

De forteller videre at det også for ungdommen er en risiko med å prøve de ut i ordinær virksomhet dersom de ikke er klare for det. Om de gjør det og mislykkes, får ungdommen enda en tapsopplevelse. Ved ett kontor forteller veilederne om en som har fått sparken tre ganger:

Han fikk sparken først fra lærlingplassen sin, og så skaffet han seg en jobb selv, fikk sparken etter fire dager eller noe sånt, og så kommer vi inn, så fikk han arbeidspraksis, og så fikk han sparken fra arbeidspraksisen. (NAV-kontor S, veiledere).

Veilederne er klare på at da kan de ikke forsøke arbeidspraksis en gang til. Det blir for mange tap og nederlag, men de opplever heller ikke å ha andre virkemidler.

Vi spør litt mer om hvordan de kunne tenkt seg å jobbe for å lykkes bedre med de unge med sammensatte behov, som kanskje ikke klarer å holde på en jobb:

Ja, det her med grupper da, som vi tenker på. Kanskje er det sånn at han skulle vært i en refleksjonsgruppe over tid, en sånn person som det her, for ham er det jo bare arbeidsgiverne som er håpløse og "jeg har gjort det jeg skal, jeg skal nå ha topplønn med én gang", så det er jo noe som ikke stemmer helt der. (NAV-kontor S, veiledere).

Andre veiledere forteller om enkeltpersoner som har så dårlig oppførsel at det er uaktuelt å ha de med i noen gruppe. Det kan være truende atferd slik at andre blir redde, eller det kan være rusproblematikk og kriminalitet. Ofte vet NAV-veilederne hva som ligger bak:

Oppvekst, mishandling. Den dag i dag, faktisk... Politiet er kjent med det. (NAV-kontor S, veiledere).

For de under 18 år er barnevernet ofte involvert. For noen som har kommet langt i den kriminelle karrieren, er fengsel ofte en løsning for å starte på nytt. Og oppfølging av brukeren under soning, kan ofte være effektivt fordi den unge har mer ro rundt seg.

Hvor lett det er å finne arbeidsgivere, handler om det lokale arbeidsmarkedet og om erfaringene arbeidsgiverne har hatt med unge på utprøving tidligere:

Det er et veldig bra arbeidsmarked med tanke på samarbeid med NAV. Det er oversiktlig og vi har god dialog, og arbeidsgiverne bruker NAV og vi bruker arbeidsgiverne godt. Vi får gjenbruk av praksisplasser, hvis det er en som går ut så kommer en ny etterpå. Vi har noen bedrifter som vi har godt samarbeid med, og det er generelt en positiv holdning til å få unge i arbeidspraksis i bedrifter. (NAV-kontor G, veiledere).

Alle sliter med for små budsjett for lønnstilskudd og tiltakspenger, men de fleste forteller at de unge prioriteres:

Vi er nødt til å prioritere ja, men ungdommer står veldig høyt på listen, så der er vi nå villige til å overskride budsjettene... (NAV-kontor L, veiledere).

Ja, hvis vi diskuterer med leder så er det anledning til det, men vi skal nå helst ikke gjøre det da, men... Det er viktig å få de i aktivitet tenker jeg. (NAV-kontor L, veiledere).

Det vanskeligste med arbeidspraksis er at NAV-veilederne har alt for liten kapasitet til å følge opp de som er ute i arbeidspraksis i ordinær virksomhet:

Og det er det som blir så synd, for vi er jo veldig aktivitetsrettet, så ofte så blir det sånn at ja, kartlegging, ut i arbeidspraksis, og så har vi ikke tid til å følge opp sånn som vi skulle ha fulgt opp, og så får vi ikke de tilbakemeldingene fra arbeidsgiver som vi kanskje kunne ha fått hvis vi

hadde vært tettere på. Så i stedet for at vi får kartlagt dem videre mens de er i aktivitet, så kommer de tilbake når arbeidspraksisen er ferdig eller på et senere tidspunkt... Så det er jo hele tiden at du kommer tilbake til de her ressursene som man ikke har. (NAV-kontor L, veiledere).

Når det er mange som trenger tett oppfølging, er det svært ressurskrevende å følge tett opp hver enkelt:

Med en gang du jobber og kommer i gang med noen, så gir det merarbeid. Det krever at du er ute i bedriften, det krever at du er i dialog med arbeidsgiver, det krever at du har dialog med arbeidstaker. Altså oppfølging. Og det er begrenset antall timer og minutter og dager i året man har til rådighet til det også. Man sitter med en ganske stor portefølje av brukere, sånn i praksis så er min påstand at det er umulig å følge opp på en mest mulig hensiktsmessig måte i fht ut i arbeid. Det er ikke mulig at en ansatt kan sitte og følge opp 130 stykker som er ute i aktive løp. (NAV-kontor A, leder).

Om en ungdom ikke kommer seg på jobb, har ikke NAV ressurser til å hente de om morgenen og kjøre dem på jobb. Mange NAV-veiledere har gitt oss eksempler på at det har vært behov for en slik "hente- og bringetjeneste", kanskje med inkludert kostveiledning og døgnytmetrening. Dette sier en del om hvor langt mange av de unge brukerne av NAV står fra å være formidlingsklar.

Ved ett NAV-kontor forteller de at de har hatt en slik person og at det var stor effekt av hans innsats med å kjøre rundt og hente de unge om morgenen.

Et annet forhold som flere kommer inn på i intervjuene, er at konkurransen om arbeidsgivere som vil la folk få prøve seg ut begynner å bli stor. Vi spurte en leder om det var lett å få arbeidspraksisplasser i området og fikk til svar:

Jeg skal si "ja", men jeg ser for meg at det blir mer krevende, fordi det er flere og flere som jobber på det markedet i det ordinære arbeidslivet. (NAV-kontor N, leder).

Det kan både være arbeidsmarkedsbedrifter, videregående skoler og NAV som er i samme markedet der de forsøker å plassere ut ungdommer. Dette kan være en spesiell utfordring på små steder, men det er vel på dette området det er varslet mer konkurranse fra politisk hold. Faren er at det blir for mange aktører for arbeidsgiverne å forholde seg til, og kanskje vil NAV, som har minst ressurser til å følge opp de unge ute i virksomhetene, tape denne konkurransen. De vanskeligste sakene, der den unge er langt fra arbeidslivet, er det trolig NAV som blir sittende med uansett.

Vi avslutter med et sitat som oppsummerer mye av dette med arbeidsgiverne. For det første er det tidkrevende å etablere utprøving og praksisplass. Knapphetsressursen er tid og ikke uvillige arbeidsgivere. Mange av de unge brukerne av NAV har ofte store utfordringer:

Bare det å ringe rundt og få tak i riktig person på en arbeidsplass er tidkrevende. Jeg kan sette opp i kalenderen min at på mandagen skal jeg sitte og ringe i to timer, og da prøver jeg å ringe etter flere bedrifter for eksempel, så får jeg ikke tak i noen. Og så må du da sette dette bort, så plutselig har det gått tre uker og du har fremdeles ikke fått tak i rette vedkommende, eller de skal ta det opp på et møte som først er om to uker med resten av lederstaben, altså, og sånn går tiden da. Og det er også rimelig frustrerende, særlig i forhold til bruker. Det mest irriterende er at det høres ut som det skal være en oppgave som skal ta deg en halvtime, sånn i

teorien høres det ut som, det å ordne en praksisplass, ring og hør på IKEA, ring og hør på Skeidar, ring og hør med dem og dem. Det høres ut som det skal ta meg en halvtime, men så får du ikke tak i riktig vedkommende, så skal du ringe tilbake. Så er neste dag full, så det å holde på med dette i det ordinære arbeidslivet, det er tidkrevende. Og ikke fordi, jeg synes ofte de er veldig velvillig når man får tak i rette vedkommende, jeg synes ikke at det er så vanskelig. Det som er vanskelig, er at mine brukere ofte er ganske dårlige. (NAV-kontor H, veiledere).

7.2.2 Arbeidsmarkedsbedrifter

Mange NAV-veiledere er skeptiske til å sende unge på tiltak i attføringsbedriftene og de mener at tiltakene ikke er godt nok tilpasset unge. Et annet forhold som mange kommer inn på, er at de lokale arbeidsmarkedsbedriftene ofte tradisjonelt har vært etablert for psykisk utviklingshemmede, og at de unge ikke vil assosieres med denne virksomheten, selv om de i dag har mange ulike tiltaksdeltakere. Mange er også skeptiske til den produksjonen som er i mange attføringsbedrifter, der de er avhengig av brukere fra NAV for å holde produksjonen oppe.

En del av dem vi har intervjuet i NAV, er også skeptiske til at NAV bruker mye ressurser på å kjøpe eksterne tiltak som egentlig ligger innenfor kjerneoppgavene i NAV, som avklaring og oppfølging.

Jeg opplever at vi bruker [navn arbeidsmarkedsbedrift] fordi vi ikke har tid og ressurser selv til å ta den oppfølgingen og den kartleggingen som kreves. At vi kjøper oppfølging fra dem, men jeg kunne gjerne tenke meg å ha hatt den oppgaven selv. (Veiledere, NAV-kontor G).

NAV har kompetansen til å gjøre oppfølgingen, men ikke ressursene, fordi de har for mange brukere som hver veileder skal følge opp. I en arbeidsmarkedsbedrift har hver veileder betydelig færre brukere å forholde seg til. I et prosjekt på NAV-kontoret på Heimal, har de nå forsøk med at NAV selv gjør avklaring og oppfølging heller enn å kjøpe eksterne tjenester. Det er foreløpig ikke publisert resultater fra forsøket, men mange ledere og veiledere ved NAV-kontorene i Sør-Trøndelag er positive til en slik utvikling.

Mange har også stor tiltro til kompetansen i arbeidsmarkedsbedriftene i fylket, og det er ikke manglende kompetanse som er årsaken til at NAV ønsker å gjøre mer selv:

Det er ikke fordi de er dårlige på noe vis, men det er fordi det blir mye mer brudd i systemene, mange flere overganger når vi bruker arbeidsmarkedsbedrifter. Altså de folkene som jobber der gjør jo omtrent det samme som de som rekrutteres til oss, samme type folk med samme type kompetanse og bakgrunn. Så det, vi stoler på folkene, men det er alle bruddene som skjer og alle ventingene som skjer. (NAV-kontor H, ledere).

Det blir bare et ekstra ledd egentlig. Forskjellen er at de har 12 brukere å følge opp og har mulighet til å gjøre jobben, ikke sant. Vi kunne fått til mye av det samme. (NAV-kontor H, ledere).

Ved alle NAV-kontorene i fylket virker det som de er opptatt av at bestillerkompetansen i NAV må styrkes i forhold til arbeidsmarkedsbedriftene, og alle er opptatt av å øke andelen som prøves ut i ordinært arbeidsliv. Lang ventetid for brukerne trekkes frem som en utfordring flere steder, og mange ser at dette fører til lange brudd i aktiviteten for brukerne.

Flere etterlyser også bedre kunnskap om hvorvidt arbeidsmarkedsbedriftene lykkes bedre enn det NAV ville ha gjort med tilsvarende ressurser, men dette kan kanskje prosjektet på Heimdal etter hvert gi mer kunnskap om.

Ellers av tiltak nevnes KVP, APS og VTA, men det synes ikke å være en generell vurdering at dette er gode tiltak for unge. Mange NAV-veiledere etterlyser bedre tilpassede virkemidler for unge som kommer til NAV.

Vi går nå over til å presentere noen funn fra fokusgruppeintervjuene med noen arbeidsmarkedsbedrifter. Siden kjennetegn ved den gruppen som søkes inn og deltar på tiltak var et viktig tema i alle intervjuene, finner vi det naturlig å starte med dette.

7.3 Erfaringer fra arbeidsmarkedsbedriftene

7.3.1 Deltakergruppe

Det er en gjennomgående tilbakemelding fra ansatte i arbeidsmarkedsbedriftene som vi har intervjuet at dagens deltakergruppe i stor grad kjennetegnes av psykiske lidelser, muskelskjelettlidelser, rus/psykiatri, sosiale utfordringer og generell livsmestringsproblematikk. Dette beskrives som en endring fra tidligere. Ofte opptrer to eller flere av disse kjennetegnene i kombinasjon med hverandre. Mens det typiske attføringstilfellet tidligere gjerne blir beskrevet som en godt voksen person som hadde jobbet flere år, som hadde blitt syk/skadet og derfor hadde behov for omskolering (samtidig som hus og økonomi var i orden), så peker enkelte informanter på at de i dag tar imot et større spekter av brukere, og mer sammensatte problemer og utfordringer har blitt mer og mer vanlig. Spesielt gjelder dette for deltakere under 30 år. En viktig konsekvens av dette er at mange av dagens tiltaksdeltakere krever en helhetlig tilnærming, der helsetilstand, skolegang, utdanning, arbeidserfaring og generell livssituasjon blir sett i sammenheng. Dette stemmer godt med det som NAV-veilederne formidlet, se kapittel 4.2.

Flere informanter fra arbeidsmarkedsbedriftene peker på at deres jobb i mange saker, i hvert fall i en første fase, handler om å lære yngre mennesker helt elementære ting knyttet til oppmøte, hva som er akseptabel oppførsel og atferd i møte med andre mennesker samt en opplæring i hva arbeidslivet forventer av dem som fremtidige arbeidstakere. Personlig hygiene blir også trukket frem som noe som en del deltakere trenger opplæring i. Det viktigste bidraget veilederne i attføringsbedriftene kan gi overfor disse brukerne er å bidra til at de får skikk og struktur på livet, siden manglende skolegang og manglende arbeidserfaring, i kombinasjon med sosial isolasjon, har ført til at de har havnet på siden av ulike arenaer og nettverk i samfunnet. I disse sakene ligger målsetningen om arbeid gjerne et stykke frem i tid.

Dette med oppmøteproblematikk beskrives som en vanlig utfordring. Mange deltakere uteblir fra tiltak, uten å si fra, ofte med den begrunnelse at de ikke skjønner hvorfor de skal varsle fra, siden de ikke ønsker å være i den skjermede virksomheten i utgangspunktet. Informantene tegner videre et bilde av unge mennesker med dårlig selvtillit og lav mestringsfølelse, og i en av attføringsbedriftene forklarte de dette med at det i dagens samfunn er så klare kriterier for hvordan man må være for å være vellykket, noe som gjør det lett å føle at man er utenfor. Viktigheten av å bygge opp en mestringsfølelse og viktigheten av å styrke den enkeltes selvilde er noe mange av veilederne virket å være opptatt av. Deltakelse i et arbeidsrettet tiltak kan være en mulighet til å endre dette i positiv retning.

I en attføringsbedrift sammenfattet de erfaringene knyttet til dagens tiltaksdeltakere på følgende måte:

Det er veldig sammensatt, det er få som kommer hit og har vondt i ryggen. Punktum. Som oftest har de psykiatri, kanskje de har ruset seg, jeg bruker å si at jo mindre det er med dem når de starter, jo mer er det som kommer. Det er noe med det der. Det er veldig sammensatt. Før var det sånn at en avdeling hadde veldig mange med rusbakgrunn, men nå føler jeg at det er veldig mange som sliter psykisk. Det er få som bare har en ren fysisk begrensning. Det er veldig sjelden. Det er ofte noe mer. Og så er det noe med at arbeidsledigheten er lav i Norge, så de som ikke klarer å komme seg ut i jobb, de er ganske langt unna.

Også en annen arbeidsmarkedsbedrift bekreftet økt innslag av psykiatri:

Ja. Generelt er det mer psykiatri enn det har vært tidligere. Om det er fordi det er mer åpenhet rundt det vet jeg ikke, men det er mer.

På spørsmål om hva som kjennetegner de unge NAV-brukere så svarte en av de ansatte i samme arbeidsmarkedsbedrift følgende:

Det er jo de "slampene" som jeg sier, som er under 30, ofte tidlig 20-årene, bor hjemme gjerne og som ikke kommer på jobb og som blir fulgt av foreldrene sine, men det er noen som plutselig skjønner det. Eller så forsvinner de fra oss.

I samme intervju kom det også frem at det lokale NAV-kontoret virket å ha kommet til at deres (arbeidsmarkedsbedriftens) tilbud også var relevant for yngre brukere av NAV, noe de forklarte med at det nå var en saksbehandler i NAV-kontoret som jobbet med Oppfølgingstjenesten (OT) i videregående skole. Dette ga seg utslag i at flere unge (18-20 år) ble søkt inn på tiltak i denne arbeidsmarkedsbedriften. Samtidig var de opptatt av å få frem at mangelen på utdanning eller arbeid langt fra er den eneste utfordringen som enkelte av de unge i dag sliter med:

Det er ikke bare det at de er urolige, noen er jo fra tilsynelatende velfungerende hjem, mens andre, han siste nå, det er litt ekkelt, han har ikke noen plass å bo fordi han ikke får bo hos mor og far, og nå har han bodd med en kompis i to måneder snart. Han er 18 år og det er ikke så artig. Så man aner ikke hvordan han ville fungert hvis han hadde hatt et ordentlig sted å bo, altså du fungerer jo ikke på jobb hvis du ikke har et sted å bo, det er helt grunnleggende å vite hvor du skal sove og hvor du skal spise. Så du har hele spekteret der også. Selv om det er noen grunner til at det ikke fungerer når du er ung, så er det mange forskjellige årsaker til det.

Denne uttalelsen gir en viktig påminnelse om hvilke grunnleggende faktorer som må være på plass i den enkeltes liv, for at man som menneske skal være i stand til å konsentrere seg om skole, utdanning og jobb. Dette er noe de ansatte i attføringsbedriftene virker å være bevisst på, nettopp fordi de har erfart at det hjelper lite å snakke om arbeid og aktivitet dersom mer grunnleggende forhold ikke er på plass. Også en annen informant var opptatt av å få frem at bredden i den avklaringsjobben som må gjøres i attføringsbedriftene i dag er større enn tidligere. Vedkommende pekte på at mens den bestillingen de tidligere fikk typisk var å "avklare restarbeidsevne" (under Aetat

og yrkesrettet attføring), så er den avklaringen de nå skal gjøre inn mot brukerne som regel mer omfattende. I en del saker handler det ikke en gang om å jobbe for overgang til arbeid, men snarere om å få en struktur på livet, basert på en helhetlig tilnærming til den enkeltes helse, evner, muligheter og sosiale fungering.

En annen typisk tilbakemelding fra ansatte i de arbeidsmarkedsbedriftene vi har intervjuet er at mange av de yngre brukerne som søkes inn på tiltak, er mangelfullt utredet på forhånd. En konsekvens av dette er at mye av tiden i tiltak må brukes på å avklare og finne ut hva som egentlig er problemet og utfordringene. I mange enkeltsaker tar det derfor tid før konkret og mer arbeidsrettet aktivitet kan komme i gang. Flere informanter er i denne sammenheng opptatt av kvaliteten på de bestillingene som NAV utarbeider i forbindelse med innsøking til tiltak. Det er en klar tilbakemelding at det må gjøres en bedre utredningsjobb av den enkelte bruker i forkant, noe som i neste omgang vil bidra til å spisse bestillingene og dessuten gjøre det lettere å se at tiltaksdeltakelsen er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte.

I ett av intervjuene var de opptatt av å få frem at det ikke nødvendigvis er så store problemer knyttet til helse i en del saker, men at helseproblematikken gjerne tiltar som følge av at man blir gående uten å ha noe gjøre:

Mange vil jeg også si ikke er direkte syke, men de har en forestilling om at de er det fordi verden øvrig virker så perfekt. De kravene som de tror samfunnet stiller, som de ikke klarer å møte, så kan det ha skjedd endringer i helsetilstand fra de begynte å motta AAP, så blir de gående veldig lenge hjemme før de kommer til oss og får noe oppfølging. Så jeg tror en god del av dem kunne kanskje vært i noe jobb. Fått noe oppfølging og oppbakking. Hvis de har noen diagnoser, så er det ADHD, Asperger, Tourettes og sånne ting. Det er det en del av. Bipolar også.

Informantens erfaring er at unge med ADHD i liten grad er mottakelige for teori og fungerer relativt dårlig i en klasseromssituasjon, og at de derfor er opptatt av å prøve dem ut i en arbeidspraksis. Informanten er samtidig opptatt av å understreke at det ikke bare er én arbeidsmetode og tilnærming som virker overfor de unge brukerne; deres erfaring er at de er nødt til å jobbe individuelt tilpasset med alle deltakerne, for å finne ut hva som virker. Det å bli sett og hørt og det å oppnå mestring beskrives samtidig som universelle suksesskriterier i enhver sak. Informanten følger opp med at de ofte må bruke en del tid innledningsvis på å hjelpe deltakerne med å få mer orden i livet sitt:

Mange opplever at det er et kaos når de kommer hit og skal gå i gang. Det å få sortert litt hva det er som hører hjemme hvor ift. helseplager, sosiale situasjonen hjemme og familie. Hvor skal man starte hen for å nøste opp.

Som vi har vært inne på krever forskriften at deltakelse i tiltak skal være vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Et interessant spørsmål er hvor inngående denne vurderingen gjøres overfor unge brukere av NAV, der verken det å beholde eller skaffe seg arbeid (i hvert fall på kort sikt) blir oppfattet som et realistisk alternativ. Det inntrykket vi har er at dette ofte vil bli en litt overfladisk vurdering i en del saker som angår unge mennesker, siden de ikke har en jobb de skal tilbake til, de ikke vet hvilken karrierevei de skal slå inn på, ikke har gjennomført utdanning og ikke kan vise til noe arbeidserfaring. Er det da slik at NAV-

kontoret vurderer deltakelse i tiltaket til å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren først og fremst trenger å få utredet sine generelle behov og utfordringer, og ikke for å komme i jobb?

En tilbakemelding fra flere informanter er at for mange av de brukerne som er av NAV funnet å ha et "spesielt tilpasset innsatsbehov", så er verken det å skaffe seg en ordinær jobb eller det å beholde inntektsgivende arbeid realistiske alternativer på kort sikt. Årsaken til dette, slik våre informanter beskriver det, er at mange unge i denne gruppen rett og slett trenger å få på plass en mer grunnleggende fungering først. Likevel vet vi at det er mange unge i denne gruppen som blir søkt inn på arbeidsrettede tiltak. Erfaringene som kommer frem gjennom intervjuene tyder på at deltakelse i et arbeidsrettet tiltak i en del tilfeller blir brukt til å foreta mer generelle avklaringer og utredninger av den enkeltes livssituasjon, helse og utfordringsbilde. Dette innebærer også at spørsmålet om arbeid og arbeidsavklaring gjerne havner i bakgrunnen, i hvert fall i en første fase av tiltaksperioden.

En informant i en av attføringsbedriftene var opptatt av å få frem at mye handler om å finne den rette motivasjonen blant de unge. Han mente videre at dette er en gruppe mennesker som har lyst til å være i utdanning og jobb og gjøre nytte for seg. Han mente også at NAVs erfaring med denne gruppen i stor grad er farget av at de ikke har tid til å bli kjent med enkeltindividene:

Det NAV sier er jo at de sliter med ungdom da, at de er dårlig motivert og at de som veiledere verken har kompetanse eller ressurser til å jobbe med motivering. «Ser dere en løsning på det? Kunne deres kompetanse bidratt til sånn motiveringskurs blant ungdom for eksempel?» Men hvis du tenker unge og litt det der med å hjelpe de med å gjøre de rette valgene videre, og kanskje få det lille ekstra puffet bak til å innhente den attesten du mangler, fullføre den eksamenen, søke den jobben osv. Faktisk å realisere det. Og være med å følge de litt i den prosessen der, for når de først er inne et sted, enten det er på skolen eller i en jobb, så fikser de det. Den tilliten må vi ha til folk, men det er det der å komme ut av dvalen som du har fått, der tror jeg vår kompetanse kunne vært kjempebra.

Basert på det vi har hørt gjennom flere intervjuer så tror vi en slik virkelighetsforståelse kan være fornuftig å legge til grunn i arbeidet med unge som skal inn i utdanning og arbeidsliv. Motivasjon er en nøkkel; samtidig er det som regel ikke slik at personer som oppleves som umotiverte har "valgt" å være umotivert. Som vi ønsker å få frem i denne rapporten, så er det mange potensielle årsaker til at unge har havnet i det vi kan kalle et ugunstig spor, der ordinært arbeid kun fremstår som en fjern målsetning. Det vesentlige er uansett at den enkelte må være motivert for det løpet som blir lagt. For de som jobber i attføringsbedriftene er dette også et spørsmål om å ansvarlig-gjøre den enkelte deltaker, få dem til å ta styringen over sin egen skjebne og redusere den oppfatningen som noen av dem har om at de er ofre for "systemet". En ansatt i en attføringsbedrift uttrykte det slik:

Handler om å endre tankemønsteret. Det er mange som har gått nede og blitt litt fastlåst. Endringssnakk, og ikke minst det å få eierskap til prosessen. For det er ikke rent få som kommer inn her med tanker om at ingen hjelper dem, og at NAV er slik og slik. Få snudd det til hvem det er som sitter i førersetet i denne bilen. Jo, det er faktisk deg.

7.3.2 Avklaring -> APS en vanlig kombinasjon

Evalueringen av Jobbstrategien viste at blant personer under 30 år som har mottatt AAP i ett år eller mer (per november 2013), så var Arbeidspraksis, Oppfølging og Opplæring de tre største arbeidsrettede tiltakene (ulike varianter finnes innenfor disse tre hovedtiltakene). De intervjuene vi

har gjennomført i arbeidsmarkedsbedrifter viser at Avklaring er et mye brukt tiltak. I en av virksomhetene benyttes det som et første tiltak for alle brukere. Andre arrangører bruker det også mye, men ikke nødvendigvis på alle sine deltakere. Det som uansett kom frem er at Avklaring, gitt den målgruppen som allerede er beskrevet, fungerer bra som et første tiltak, for å kunne gjennomføre en helhetlig kartlegging av deltakerens situasjon. Ifølge forskriften kan Avklaring "inneholde systematisk kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Avklaringen skal være individuelt tilpasset og kan inneholde gjennomgang av og veiledning i forhold til den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Utprøving av arbeidsevne kan også inngå som element i kartleggingen når dette anses nødvendig og hensiktsmessig". Det er med andre ord lite tvil om at Avklaring er et tiltak som kan fungere godt inn mot en målgruppe som kjennetegnes av sammensatte utfordringer og som har lite eller ingenting å vise til av skolegang, utdanning og arbeidserfaring.

En av attføringsbedriftene vi intervjuet pekte på at en del unge deltakere trenger helt elementær innføring i livets så vel som arbeidslivets realiteter, og at Avklaring som tiltak fungerer bra i slike situasjoner, fordi det er et tiltak som gir anledning til å kartlegge den enkeltes situasjon, også på et mer grunnleggende plan. Dette handler selvsagt mye om de deltakerne som søkes inn, der den enkeltes situasjon, utfordringer og behov ofte er uavklart på innsøkingstidspunktet. 8 eller 12 uker med en innledende avklaring oppleves i mange saker som nødvendig for å finne ut mer om hva som er en fornuftig vei videre.

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) beskrives av flere som et viktig tiltak overfor den yngre NAV-målgruppen jf evalueringen av Jobbstrategien, og det er også forståelig når man ser forskriftens omtale av dette tiltaket (Kapittel 4 Arbeidspraksis, § 4-1): "Tiltaket skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. Det skal utarbeides en plan for den enkelte deltaker". Siden mangelen på både utdanning og arbeidserfaring er en hovedutfordring for mange av de unge NAV-brukerne, så vil en arbeidspraksis kunne representere en første start i retning av noe mer, enten i form av arbeid eller utdanning. Også i ett av intervjuene som vi har gjennomført med et arbeidsrettet rehabiliteringsinstitutt ble viktigheten av arbeidspraksis trukket frem, bl.a. fordi det kan fungere som en spore til å gå videre med et utdanningsløp:

Og hvis man da etterpå for eksempel, ikke nødvendigvis tar dem gjennom yrkesrettet attføring, men også gjennom praksisplass, altså andre tiltak som gjør at en kanskje kan komme inn i noe for å få snust litt mer på hva et yrke kan innebære, det finnes jo muligheter for det innenfor visse grupperinger. Så kanskje kan det være den sporen som skal til for at de til neste gang setter seg på skolebenken og da får seg en fagutdanning, og da er man i en helt annen posisjon.

Det er NAV Fylke som avgjør om APS også skal kunne gjennomføres i ordinært arbeidsliv. Dette gjøres i noen fylker, og da stilles det krav til attføringsbedriftene om at en gitt andel av tiltaket skal gjennomføres ute i det ordinære arbeidsmarkedet. Dette har bidratt til å øke fleksibiliteten og mulighetene innenfor tiltaket, og gjort det mer anvendelig, ikke minst overfor unge NAV-brukere. En stor utfordring når det gjelder gjennomføringen av APS er lange ventetider; gjennom intervjuene hører vi eksempler på svært lange ventetider på dette tiltaket.

Flere informanter er også opptatt av at de unge må prioriteres i større grad, både når det gjelder oppfølging generelt og når det gjelder arbeidsrettede tiltak. Flere opplever at det er blitt strammet inn på muligheten til å velge utdanning som tiltak, noe enkelte mener er uheldig med tanke på de unges utsikter til å kunne oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet.

7.3.3 Viktigheten av tydelige krav og forventninger

Et annet gjennomgangstema i intervjuene er viktigheten av å stille klare krav og forventninger til tiltaksdeltakerne. Spesielt for mange av de yngre deltakerne beskrives dette som helt essensielt, fordi en del av disse i liten grad har opplevd å bli sett og stilt krav og forventninger til tidligere. I ett av intervjuene ble det også pekt på den viktige rollen som trygge og stabile voksenpersoner i attføringsbedriftene kan spille, gjennom å være der for den enkelte, gjennom å se den enkelte – men også ved å stille tydelige krav og forventninger til den enkelte:

B: Der var det god gammeldags kultur. Møte opp klokken 7. Vi har ei gruppe så det er kjempenyttig. Særlig folk som tenker trygge rammer – det ble opprettholdt. Men når han sluttet... den tryggheten datt litt bort. Særlig for den unge psykiatrigruppen, som følte veldig trygghet der. For det så vi jo, at overraskende mange unge mennesker kom og trengte den strukturen. Godt voksne mannen, visste alltid hvor de var. Kjempegod startavdeling. Kanskje bare en måned, men det handlet om å bygge den her tilliten til oss, da.

Dette eksemplet knytter seg til erfaringer fra en skjermet del av en arbeidsmarkedsbedrift. I takt med at stadig mer av tiltaksgjennomføringen skjer ute i ordinært arbeidsliv, er det viktig å drøfte eventuelle konsekvenser av dette for "tilgangen" på voksenpersoner som kan ivareta trygghet og forutsigbarhet i en arbeidsutprøvingssituasjon. Med økende utprøving i ordinært arbeidsliv blir man mer prisgitt at ordinære arbeidsgivere er i stand til å fungere på samme måte, ved at de setter av tid og ressurser til å følge opp unge mennesker som er inne på arbeidspraksis. Mange av de unge tiltaksdeltakerne har behov for trygge rammer og forutsigbarhet i hverdagen.

Dette med forventninger hadde også en annen dimensjon i noen av intervjuene. Dette handlet om de unges egne forventninger til hva de selv kan oppnå, som av veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene ofte oppleves ikke å være realistisk (i hvert fall ikke på kort sikt). Det ble trukket frem at en viktig jobb for veilederne er å realitetsorientere mange unge mennesker, om alt fra grunnleggende spilleregler i arbeidslivet til hva det er realistisk at de skal kunne oppnå (gitt den situasjonen de står i og de kvalifikasjonene de har). Én informant uttrykte seg slik når han snakket om unges forventninger til arbeidslivet:

Det er nå en sånn ny trend i forhold til holdninger til arbeidslivet. Vi opplever – jeg vet ikke om det er oftere enn før, men kanskje mer bevisst – at folk ønsker spesielle jobber. Og det er ikke greit nok, det ønsker vi ikke. Kommer du så må du ta til takke med en jobb. "Nei, det blir for kjedelig, nei, det blir for ensformig, nei, jeg vil ikke".

Samtidig kunne samme informant vise til eksempler der unge brukere som hadde blitt prøvd ut hos en ordinær arbeidsgiver i nærområdet, hadde blitt mer motivert og innstilt på å jobbe og komme seg videre i livet. Informanten mente dette handlet mye om at de hadde opplevd å bli stilt krav til innenfor en *reell ramme*, det vil si ordinært arbeidsliv:

Det han [sjef i den ordinære virksomheten] sier er at de som har kommet nå og brukt litt tid, fått litt mer strenge rammer – er mer motivert og glad for at de har fått jobben. En del ungdommer – for de har en del unge folk, da – liksom "Jeg skal få, jeg skal få". Mens de som har kommet herfra og kanskje hadde en broket start inne er "yes, jeg har fått meg jobb". Så de opplever også det som arbeidsgiver, at det er en del selvfølgeligheter blant den generasjonen.

En annen informant var opptatt av at mye av den jobben de gjør handler om å luke vekk alle de (reelle så vel som mer subjektivt opplevde) hindringene som eksisterer i den enkeltes liv, for å prøve seg i arbeid:

Det er en god opplæring i arbeidslivets normer og regler. Det er mange grunner for at folk ikke kommer, for eksempel at de ikke har busspenger. Så vi må fjerne alle årsaker for ikke å komme på jobb. Hjelp de litt, og da er det litt det å være foreldre, det føler i hvert fall jeg på. Og så er det den å lære seg å varsle om du ikke kommer på jobb, 60 % fravær er ikke vanlig, hvis du er så mye borte må du dra til legen, fordi da er du syk. Det er noe med å realitetsorientere de om hva som er forventet av dem.

I likhet med intervjuene med NAV-veilederne, er dette et gjennomgangstema i intervjuene med attføringsvirksomhetene. Mange deltakere trenger grunnleggende ferdighetstrening når det gjelder oppmøte, det å holde avtaler, hvordan forholde seg til kolleger osv. En del av denne realitetsorienteringen handler også om å "korrigere" planer og ambisjoner som den enkelte har, og som ikke er realistiske å oppnå (i hvert fall ikke på kort sikt). En ansatt sa det slik:

De aller fleste er veldig motivert for å komme seg ut i arbeid. Det er ikke bestandig de helt ser selv hva som skal til og hva som kreves av dem for å klare det.

Veilederne i attføringsbedriftene opplever selv at de har en viktig funksjon for at det skal bli et større samsvar mellom den enkeltes nå-situasjon og hva som er en realistisk målsetning på kort og lang sikt.

Betydningen av sosial arv er et tema som flere informanter er inne på. De viser til eksempler der tredje generasjon fra samme familie blir søkt inn på tiltak i bedriften, og har en oppfatning av at sosial arv er en komponent i dette. De mener å se en sammenheng i sakene, og at det er mye problematikk som går i arv. Informantene mener dette må møtes med en tidligere og mer koordinert innsats fra et samlet hjelpeapparat (skole, helsetjeneste, barne-/familievern og NAV). Ikke minst er de opptatt av at kommunen i mange saker burde stått for en tettere oppfølging i en tidlig fase, og at det er begrenset hva en kort periode på et arbeidsrettet tiltak kan ha av effekt, når årsakene til at unge mennesker befinner seg utenfor er mange og sammensatte og gjerne har sin opprinnelse langt tilbake i tid. I ett av intervjuene var det en klar oppfatning av at det først og fremst er i grunnskolen (og ungdomsskolen spesielt) at denne oppfølgingsfunksjonen svikter:

Og så nevnte jeg i stad noe om sosial arv. For det er også noe som jeg er litt opptatt av. Vi har familier som sliter. Da får vi som gammel bedrift tredje generasjon inn. Det blir gjort veldig lite på kommunalt nivå i forhold til å endre den livssituasjonen. Vi får inn generasjon nummer tre med de samme sosiale avvikene. Det er ikke noe man kan rette gjennom et arbeidsrettet tiltak. Dette er ting som man burde tatt fatt i på barnehagenivå og barneskolenivå. Kanskje er barnehagene ganske flinke, for der er man på banen. Så begynner de i skolen og da ramler de

ut. Når de begynner på ungdomsskolenivå, der må man vel stort sett klare seg selv. Det jeg tror er at man kunne ha forebygget mye av disse tingene ved å ha mer kompetanse i grunnskole, annet fagpersonell enn bare lærere. Sykepleier, helsesøster, sosionom og barnevern som kan jobbe med disse atferdene de har.

Det som blir sagt om sosial arv i intervjuene er selvsagt basert på informantenes subjektive oppfatninger. Sosial arv som mulig forklaring til trygdemottak og arbeidsledighet etc. er generelt et fenomen det er vanskelig å dokumentere omfanget av. Dette var også informantene selv opptatt av å presisere; det er mer snakk om en *oppfatning* de sitter med. Så lenge dette er en erfaringsbasert oppfatning er den imidlertid viktig å lytte til. Det er heller ikke vanskelig å være enig i budskapet i dette sitatet. Arbeidsmarkedsbedriftene kan aldri få noe hovedansvar for å redusere problematikk knyttet til sosial arv; det er andre aktører (ikke minst grunnskole og andre kommunale tjenester) som må ha et større ansvar, og det i en tidlig fase.

7.3.4 Trenger flere arbeidsgivere som er gode på å "se" de unges behov

Det å oppnå en riktig match med arbeidsgiver beskrives som spesielt viktig i gruppen med unge utenfor, som mest av alt trenger positive mestringsopplevelser i arbeids- og utdanningssammenheng. Det krever at arbeidsgiverne setter av folk og ressurser til å jobbe med og følge opp de unge som er inne, og legger vekt på å forstå og imøtekomme deres behov. I en av attføringsbedriftene var de veldig opptatt av at denne matchen mellom unge tiltaksdeltakere og arbeidsgiver må være riktig:

Vi må ha akkurat rette bedriften. Ha kunnskap om hvem disse folkene... Litt også at vi har kjennskap til bedrifter som er god på akkurat å møte sånn type folk. At vi har kunnskap om det. For du kan ikke sende alle bare vilkårlig ut, men du må kjenne bedriftseier eller bedriftsleder, verdien til disse bedriftene, hvordan de er i møte med folk. Og at de har kapasitet, at det er noen som kan være til stede for disse folkene. At de ikke blir overlatt for mye til seg selv. Og så må vi være tett på dem som veiledere. Ha hyppige møter med arbeidsgiver og arbeidstaker.

Samme informant kunne videre fortelle at de er opptatt av å trekke inn bedrifter som er gode på å lære opp personer når det gjelder arbeidslivets fungering. Det ble pekt på at unge mest av alt trenger å være i et miljø der de kan komme i gang, der det er tid og rom til å komme i gang, der det er tilgang på god veiledning og der det finnes ansatte som tar seg tid til å følge opp. Informanten viste til at det blant de ordinære virksomhetene som er mest orientert mot unge, finnes ansatte som har lagt inn oppfølging av unge som en egen aktivitet i sine jobbplaner. Selv om det ifølge samme informant er få blant de unge uten kompetanse/utdanning som fått tilbud om fast jobb, så fremheves det likevel som et viktig resultat at de har kommet inn i et positivt spor og fått fotfeste i livet. Informanten pekte videre på at de som står "nakne kompetansemessig" (sitat) er de som er mest sårbare for konjunktursvingninger og omstrukturering i virksomhetene, nettopp fordi de ikke innehar en spesiell og unik kompetanse som er viktig for bedriften. I trangere tider er det derfor denne gruppen med ansatte som først mister jobben. Informanten mente at løsningen på dette er å tilføre dem mer formell kompetanse, for å styrke deres muligheter til jobbfastholdelse på lengre sikt.

Også i en av de andre arbeidsmarkedsbedriftene ble viktigheten av å ha dedikerte arbeidsgivere, som er i stand til å gi god oppfølging, trukket frem:

... Vi er veldig avhengig av å ha disse arbeidsgiverne som er villige til å ta imot folk i praksis. Og vi snakker selvfølgelig om å få de ut i arbeid da også, men det må ikke nødvendigvis være avklart når vedkommende starter i praksis.

Med økte krav til tiltaksgjennomføring i ordinært arbeidsliv er det lite tvil om at de veiledningsressursene som finnes i attførings- og Vekst-bedrifter i dag i større grad vil måtte utnyttes i ordinært arbeidsliv, i form av å følge opp deltakere som har arbeidsutprøving i ordinær virksomhet, ikke minst gjennom å bidra til godt samarbeid mellom virksomhet, deltaker og tiltaksarrangør. Mye av tiltaksgjennomføringen skjer allerede ute i ordinært arbeidsliv, og mange veiledere bruker mye av tiden sin til å følge opp deltakere som gjennomfører tiltak eksternt. Spesielt med tanke på den yngre målgruppen er det viktig at arbeidsgiver og deltaker har tilgang på gode veiledningsressurser, som kan bidra til å løse situasjoner som oppstår på arbeidsplassen. En attføringsveileder mente at utprøving i ordinært arbeidsliv er det som gir den enkelte muligheter, men at det samtidig krever tett oppfølging. Informanten var også av den oppfatning at ansatte i attføringsbedriftene har bedre forutsetninger for å gjøre en slik oppfølgingsjobb enn det NAV-ansatte har:

Det er klart vi ser at det er i næringslivet folk får mulighetene – plasserer dem ut og jobber, men det krever mye mer enn man skulle tro. Det krever mye tettere oppfølging. Her jobber veilederne med 15 brukere. I NAV med 100.

Samme informant understreket videre viktigheten av at arbeidsgiverne må føle en trygghet når de tar inn folk på arbeidsutprøving, slik at de ikke blir stående alene med ansvaret for om arbeidsutprøvingen lykkes eller ikke. Informanten hadde også et lite stikk til NAV, som han mente har vært for opptatt av å få mange folk ut i praksis, og for lite opptatt av hvordan slike praksisplasser skal fungere best mulig.

7.3.5 Oppsummering

Arbeidspraksis i ordinær er det tiltaket NAV veilederne mener er det beste tilgjengelige tiltaket for de unge. Mange uttrykker liten tro på at arbeidsmarkedsbedriftene har gode metoder for å hjelpe unge med sammensatte behov. Dette har sammenheng med at mange av de unge brukerne i NAV ikke er klare for arbeidslivet, og det er disse NAV har størst utfordringer med. Arbeidsmarkedsbedriftene ser mye av det samme som NAV.

Sammenlignet med NAV så er arbeidsmarkedsbedriftene i en spesiell posisjon, i den forstand at de har mulighet til å følge brukerne tett over lengre tid. Dette gir dem en unik mulighet til å komme tett på brukerne og bli kjent med dem, sammenlignet med NAV-veilederne, som generelt har langt større brukerporteføljer som de må håndtere. Det å jobbe tett med mennesker over en lengre periode bør gi et godt grunnlag for å identifisere utfordringene og mulighetene. Derfor er det viktig at dialogen og erfaringsoverføringen mellom arbeidsmarkedsbedriftene og NAV-kontorene er god. Veilederne i arbeidsmarkedsbedrifter skriver sluttrapport i hver enkelt sak, og denne skal gi NAV en oversikt og oppsummering over hva som har blitt gjort og anbefalinger om veien videre. Samtidig mener flere informanter i arbeidsmarkedsbedriftene at NAV-veilederne er mest opptatt av konklusjonen i disse rapportene, og ikke prioriterer bakgrunnsstoffet. I og med at dette uansett er en rapportering som kommer ved tiltaksperiodens slutt, så trengs det et supplement til denne rapporteringen. En mulighet er å gjennomføre jevnlig oppfølgingsmøter, der deltaker, veileder og NAV deltar. Gjennom intervjuene vet vi at dette gjøres en del steder, men vi har ingen oversikt over omfanget totalt. Ikke

minst er dette viktig for å sikre at mest mulig av kunnskapen om den enkelte deltaker som veilederne i attføringsbedriftene har skaffet seg, blir med videre i forløpet. I neste omgang vil dette sørge for at den videre planleggingen av oppfølging og aktiviteter bygger på en mest mulig oppdatert kunnskap om den enkelte bruker.

Når det gjelder koordinering og samarbeid med andre tjenester, så blir psykiske helsetjenester av enkelte beskrevet som en stor utfordring når det gjelder denne målgruppen. Dels handler dette om dårlig behandlerkapasitet lokalt, dels handler det om utfordringer knyttet til kommunikasjon og samarbeid. Manglende medisinsk oppfølging av unge med psykiske lidelser får konsekvenser for det avklaringsløpet som kan gjennomføres i attføringsbedriftene. Selv om det gjennom blant annet innføringen av arbeidsavklaringspenger (AAP) i 2010 ble tatt høyde for at medisinsk behandling og arbeidsutprøving i større grad skal skje parallelt, så er det en forutsetning at kapasiteten i hjelpeapparatet er god nok til at folk får behandling når de har behov for det. De erfaringene vi har fått innblikk i vitner om at dette ikke er situasjonen alle steder. Spesielt for denne målgruppa vil tiltakskjeding uten opphold være et nøkkelstikkord, både med tanke på den medisinske behandlingen og de arbeidsrettede tiltakene.

8 Kritiske overganger og alternative løp

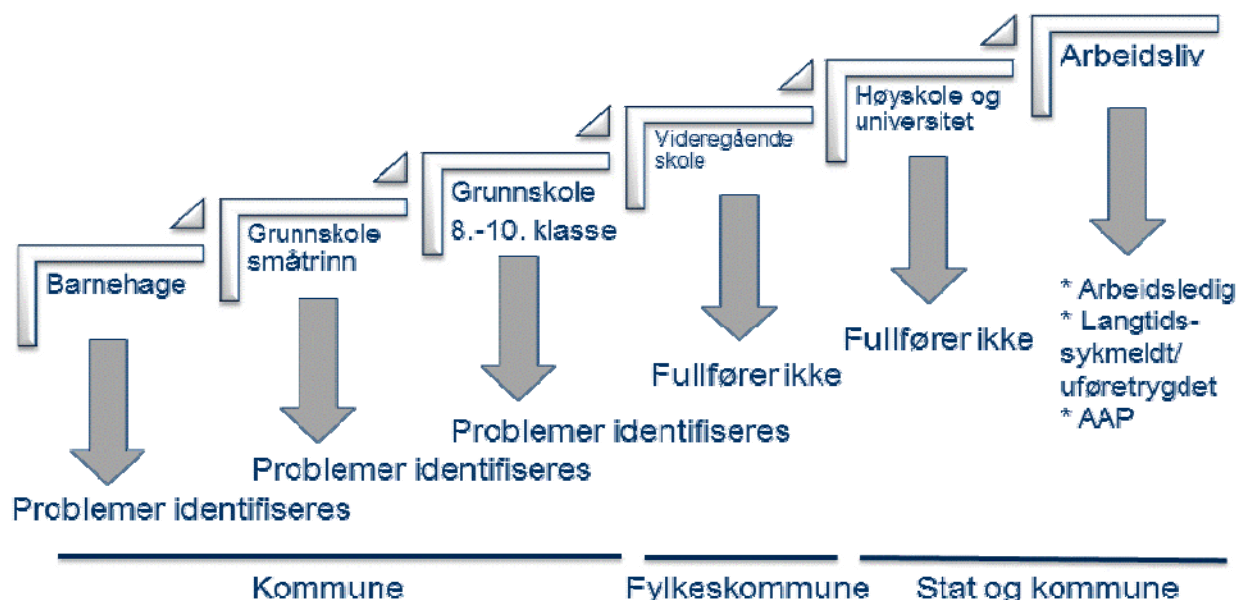
SSB har vist følgende:

Unge i alderen 16-30 år som verken er i jobb eller under utdanning, har dårligere helse enn sine jevnaldrende. En av fem oppsøker psykolog eller psykiater, og mange sliter med ulike symptomer og plager i hverdagen. Det er flere som røyker daglig, men de drikker ikke mer enn andre. Gruppen av unge uføre har økt betraktelig, og over halvparten har en psykisk lidelse eller adferdsforstyrrelse. Det ser ut til at flere får en psykisk diagnose på et tidligere tidspunkt enn før (SSB, 2013²³)

Dette er i tråd med funnene i undersøkelsen vår blant unge brukere av NAV, presentert i kapittel 2. Spørsmålet er hvorfor det har gått som det har gått med de unge, og vi diskuterer dette i det følgende.

8.1 Kritiske overganger

Det er flere kritiske overganger i en persons liv. De fleste har som mål å ta utdanning og finne sin plass i arbeidslivet og forsørge seg selv. Men på veien dit er det mange som faller fra. Om vi tenker veien mellom ulike trinn i oppveksten, kan vi illustrere kritiske overganger som i figuren under. Hvert steg på trappen er en kritisk overgang, men konsekvensene blir ikke tydelig før de nærmer seg toppen av trappen.



83

Figur 8.1 De kritiske overgangene

²³ Lunde E. S (2013): De unges helse. Samfunnsspeilet 3/2013. SSB.

Ansatte i barnehagene ser at et barn har utfordringer. De kontakter kommunens PP-tjeneste og ber om at barnet utredes. I PPT er det ofte lang ventetid for å få vurdering, slik at de kanskje ikke rekker å få denne før barnet skal over i grunnskolen. Om et barn i femårsalderen viser seg å ha utfordringer, er det ikke sikkert PPT kontaktes en gang, fordi barnet snart er grunnskolen sitt ansvar.

Barnet går over i grunnskolen, og på samme måte som i barnehagen, identifiseres utfordringene. PPT har fortsatt lang ventetid, så lang tid kan gå før utredning er klar. Utredningen kommer, men den har ikke nødvendigvis en langsiktig plan når det gjelder hva denne personen trenger i årene fremover. Småskolen trekker inn de ressursene de kan for å få til et godt læremiljø for eleven, men skoleprestasjonene er ofte svake. Det gis teoribasert ekstraundervisning. Eleven har lav mestringsfølelse og har ikke funnet helt frem til hva han/hun er god på, bare det de er dårlige på.

Barnet går over til å være ungdom. Ungdomsskolen ser at han eller hun mangler basiskompetanse og kan for lite i forhold til læremålene. Problemene identifiseres og dokumenteres til en viss grad. Eleven trives dårlig på skolen, har lav mestringsfølelse og ikke en plan for hva de etter hvert skal oppnå. I intervjuene med de videregående skolene, ble det trukket frem at lærerne på ungdomsskolen stort sett har akademisk kompetanse og de er kanskje ikke så gode på å se potensialet den unge eleven har for det praktiske. Det har de i liten grad fått brukt i skolen.

Nesten alle elevene går fra ungdomsskolen til videregående skole. Der er det hver tredje gutt og hver fjerde jente som slutter uten å fullføre. Noen av disse, så mye som 70-80 prosent, finner seg likevel til en viss grad til rette i arbeidslivet. Men de har mer sykefravær og løsere tilknytning til arbeidslivet enn de som har fullført skolegangen.

Noen av de som fullfører videregående skole, kommer seg ikke videre i utdanningssystemet og heller ikke ut i arbeid. Mange som begynner på høyskole og universitet, avslutter uten å fullføre en utdanning eller en grad. En del av disse finner seg en plass i arbeidslivet, mens andre faller fra og blir inaktive.

Unge uten formell kompetanse som kommer i arbeid, har risiko for å miste jobben og bli arbeidsledig, eller for å få helseproblemer som tilsier sykmelding, AAP eller uføretrygd. Sannsynligheten for å motta disse ytelsene er høyere blant de med lavere utdanning og sosial ulikhet er tydelig i alle ytelsene ved at lavere sosial klasse gir høyere sannsynlighet for å ha behov for en ytelse. Sannsynligvis er noe av problematikken den samme for de unge som faller ut av arbeidslivet som for de som avslutter videregående skole uten å fullføre. Ved å sette inn tiltakene tidligere, er det potensial for å redusere trygdeutgiftene betydelig, dersom de oppnår kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet.

Alle som ikke klarer å finne seg en jobb selv eller som ikke forsørges av andre, kommer til slutt til NAV. NAV er derfor den aktøren som får konsekvensene av at det ikke er tatt andre grep på et lavere nivå i trappen. For noen av de unge kan vi snakke om en "akkumulert elendighet" som mange aktører har sett underveis. Men ingen har klart å hindre at den unge ender opp et sted utenfor skole og arbeidsliv.

Nå er det ikke slik at de andre tjenestene ikke gjør den jobben de skal. De som noen av de andre aktørene lykkes med, kommer ikke til NAV. Det kan være PPT, helsetjenester eller enkeltpersoner i

de unges liv som er avgjørende. Læreren som tok seg tid, helsesøsteren som så behov, eller en rådgiver på ungdomsskolen som så et alternativt løp som ville være bra for denne personen.

En NAV-leder oppsummerer det slik:

Nei, vi er avhengig av hverandre, og dess mer som blir gjort rett fra starten av, dess mindre sannsynlig er det at de ender opp i NAV. Vi sliter litt med overgangene, selv om vi samarbeider godt med videregående skoler, så blir det fort litt sånn, "Oi, hva er det som skjer nå etterpå? Her er NAV, men hvor er resten av apparatet?". Det samme sliter jo de videregående skolene med i forhold til grunnskolen. Selv om man prøver å få til gode samhandlinger, så er det fortsatt sånn at de kanskje kommer til videregående, og der har de ikke fått noe signal om at eleven har vært borte mesteparten av sin tid på ungdomsskolen, og PP-tjenesten i kommunen har vært inne og ... (NAV-kontor C, leder).

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, er det mange som ser behov for at kommunene kommer mer på banen:

De [myndighetene] skulle bare sagt at elever som ikke klarer videregående, burde direkte blitt kommunen sitt ansvar, med en gang. (NAV-kontor H, ledere).

Arbeids- og sosialministeren har i sommer gått ut og foreslått at kommunene skal ha en større rolle i forhold til aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. Dette kan være et nødvendig tiltak for å få kommunene mer på banen. Kanskje kommunene på denne måten også får insentiver til å forebygge at elevene går ut av grunnskolen med så lav kompetanse at de sannsynligvis ikke vil fullføre videregående skole.

8.2 NAV sin rolle

Når vi spør ansatte i NAV hvilken hjelp de gir de unge, har noen respondenter reagert med at vi bruker feil begrep:

Nå yter vi ikke hjelp da, men vi bistår i forhold til arbeid og aktivitet.

Respondenten forklarer videre at "hjelp" er mer helseapparatet sin oppgave. Vi argumenterer med at dette vel i større grad er behandling, men vedkommende mener at helseapparatet gir hjelp, mens NAV sin oppgave er å:

Bistå de i forhold til veien tilbake, det er å legge en aktivitetsplan, målet er i hvert fall at alle disse skal ha en plan som fører tilbake til arbeid og aktivitet.

Dette er en relativt tydelig avgrensning av NAV sin rolle, men det virker å være mange som mener at NAV har oppgaver langt ut over dette, jf. Lov om sosiale tjenester.

Mange i NAV er opptatt av at NAV ikke skal ta på seg mer ansvar, men må bruke øvrige tjenester og ansvarliggjøre disse. Særlig er mange opptatt av at skolene må ta mer ansvar for elevene som har skolerett. Det har kommet frem i hvert intervju at dette er fylkeskommunens ansvar. Samtidig er det stor forskjell på hvor man mener ansvarsgrensen skal gå mellom skole og NAV.

De fleste ser ut til å være enige i at en vanlig OT-elev som har sluttet skolen pga. feilvalg eller fordi han eller hun er skolelei, er fylkeskommunen sitt ansvar og det er de som må sørge for et alternativ

til ungdommen. NAV kan ikke gi økonomisk støtte til ungdommer som dropper ut av videregående skole, fordi det vil gi insentiver for andre til å avslutte skolen og være inaktiv og motta penger.

Å redusere feilvalg og finne alternativer for skoletrøtt ungdom, er fylkeskommunens oppgave. Kommunene har også et stort ansvar gjennom grunnskoleopplæringen. De som kommer til videregående skole uten forutsetninger for å fullføre videregående skole, er kommunens ansvar. Praksisbrev ser ut til å være et alternativ, men grunnskolen og kommunene må på banen for å finne ut når det kan legges planer for et praksisløp for å unngå at den unge mister all skoleinteresse, og ikke oppnår tilstrekkelig mestringskompetanse.

Når en ung voksen kommer til NAV, er problemene ofte så store at det krever stor innsats fra NAV for å gjøre denne personen klar for mer utdanning eller arbeid. De må arbeide med motivasjon, mestring, selvtillit og annet som den unge har mistet på veien. Dette er en tung og ressurskrevende jobb, og det er ikke effektivt at ressursene skal settes inn først når den unge har falt ut fra skole og arbeid.

En del av de unge brukerne av NAV har opplevd å bli syk under utdanningsløpet og har ikke klart å fullføre. Dette er i liten grad de samme som er skolelei. Mange var flink på skolen, men har fått helseproblemer som har gjort at de ikke har fullført. Hva som kan gjøres mellom videregående skole og helsevesenet er en interessant problemstilling, men NAV kan ikke si at dette ikke er deres ansvar. Mange vil få bedring i helsesituasjonen og har behov for å starte utdanning på nytt, kanskje må de gjøre justeringer på retning og mål ut fra helsesituasjonen. NAV må bidra til at denne gruppen får fullført utdanning, og det handler ofte om økonomisk støtte. Det er mye mer effektivt at de er i utdanning og tilegner seg kompetanse enn at de går inaktive og mottar støtte fra NAV.

Andre har lese- og skrivevansker, ofte med avbrutt skolegang. Det er naturlig å tenke at det først og fremst er grunnskolen og de videregående skolene som må finne alternativer for disse. NAV har få virkemidler for å hjelpe dem videre. NAV bør bidra med sin arbeidsmarkedskompetanse inn i diskusjoner om hva som kan gjøres for unge med lese- og skrivevansker som ikke kommer til å fullføre videregående utdanning i ordinært løp. Å vente til de blir ung bruker i NAV, synes å være en dårlig løsning. Kanskje bør kommunene også få et forsterket ansvar for disse, for å få insentiver til å sette inn riktige tiltak tidligere i livet.

Hvorvidt NAV kan bestemme at de som ikke har fått nødvendig tilrettelegging tidligere, ikke har krav på hjelp og støtte til å fullføre utdanningen, synes å være et uklart område. Økt kompetanse bør være et mål fra første kontakt med NAV. Når mange opplever at NAV ikke bidrar til dette og at de heller blir gående passive, er det grunn til å revurdere reglene for hjelp til å få fullført utdanningen. Uansett bør NAV arbeide systematisk for å hindre at så mange kommer i denne situasjonen. Ved å delta i forebyggingsarbeid med grunnskolen og videregående skoler, kan NAV bidra til å finne gode alternativer til løp som ender utenfor både skole og arbeidsliv. Alt for lite ser ut til å gjøres på dette området i dag, gitt de høye og stabile frafallsratene i videregående skole.

Et ensidig arbeidsfokus i NAV kan være et hinder for helhetlig tenkning når den unge står langt fra arbeidslivet. Det er likevel riktig som mange i NAV har erfart; det er for sent å prøve å finne en vei ut i arbeid når den unge kommer til NAV, etter å ha opplevd tap på tap fordi de ikke har mestret skolegangen.

Det kan se ut som hovedløsningen for å unngå at unge faller utenfor, er i mye større grad å ta i bruk tiltakene som eksisterer i skoleverket. Særlig praksisbrev og kanskje også lære kandidatordningen, kan ha et stort potensial.

8.3 Lære kandidater og praksisbrev

Med et system der det opprettes fagutdanninger for de fleste typer yrker, blir arbeidsmarkedet trangt og mange faller utenfor.

Mange unge egner seg til å gjøre mange av oppgavene i et yrke, og disse bør kunne være i arbeid selv om de ikke har klart å fullføre en fagutdanning. Krav om fagbrev kan føre til at mange som hadde egnet seg til arbeidet, heller blir gående inaktiv i mange år. Her bør det settes i gang et arbeid for å se på muligheter i alle bransjer. En gjennomgang av arbeidsoppgavene ved for eksempel ved sykehjem, hjemmetjenester og boligoppfølging, vil sannsynligvis vise at mange oppgaver kan gjøres uten fagutdanning. Gjennom å kreve fagutdanning for alle stillinger, vil de fagutdannede mest sannsynlig være overkvalifisert til en del av oppgavene, og verdien av utdanningen blir lav, jf. kapittel 5.

Det er flere som kommer til NAV som har vært lære kandidater, men som ikke har nok kompetanse til å komme seg i arbeid. Vi kjenner ikke til forskning på dette, men det er mulig at ordningen må tilpasses arbeidsmarkedets behov bedre.

Opplæringen til praksisbrev er en forsøksordning innenfor videregående opplæring, og er en videreføring av lære kandidatordningen. Praksisbrevordningen ser ut til å være en ordning med stort potensial. Dette er et praktisk orientert opplæringsløp over to år. Det leder frem til en prøve som gir et praksisbrev. Nivået på praksisbrevet er lavere enn et fag- eller svennebrev, men det gir likevel etterspurt kompetanse. I opplegget ligger det også en mulighet til å fortsette som lærling og få svennebrevet. Forsøk har vist at de fleste praksisbrevkandidatene (65 prosent) ønsker å ta fullt fagbrev, mens 31 prosent sier at praksisbrevet er et greit mål i første omgang²⁴.

Forsøksordningen med praksisbrev tar utgangspunkt i midlertidige forsøkslæreplaner som er utarbeidet på basis av de ordinære læreplanene for fagene. Opplæringen tilrettelegges med vekt på praktisk opplæring, hovedsakelig i bedrift. Følgende fagområder er dekket:

- Anleggsgartner
- Barne- og ungdomsarbeiderfaget
- Betongfag
- Butikkslakterfaget
- CNC-maskineringsfaget
- Industriell matproduksjon
- Institusjonskokkefaget
- Kokkefaget
- Logistikkfaget
- Platearbeiderfaget
- Rørleggerfaget
- Salgsfaget
- Servitørfaget

²⁴ <http://www.udir.no/Lareplaner/Forsok-og-pagaende-arbeid/Praksisbrev---Lokale-forsokslareplaner/>

- Sveisefaget
- Tømrerfaget
- Ventilasjons- og blikkenslagerfaget

Unge, flinke praktikere bør få mer mestring tidlig i skoleløpet. En som ikke er sterk i teoretiske fag, men har sin styrke i praktiske fag, må også oppnå mestringsfølelse i grunnskolen. Barneskolen bør derfor også bli bedre til å premiere de som er flinke i praktiske fag. Teori kan læres på mange måter, og for noen læres det best gjennom praktisk arbeid. Pedagoger må finne nye måter for læring, slik at praktisk anlagte elever opplever skolemestring.

8.4 Konklusjon

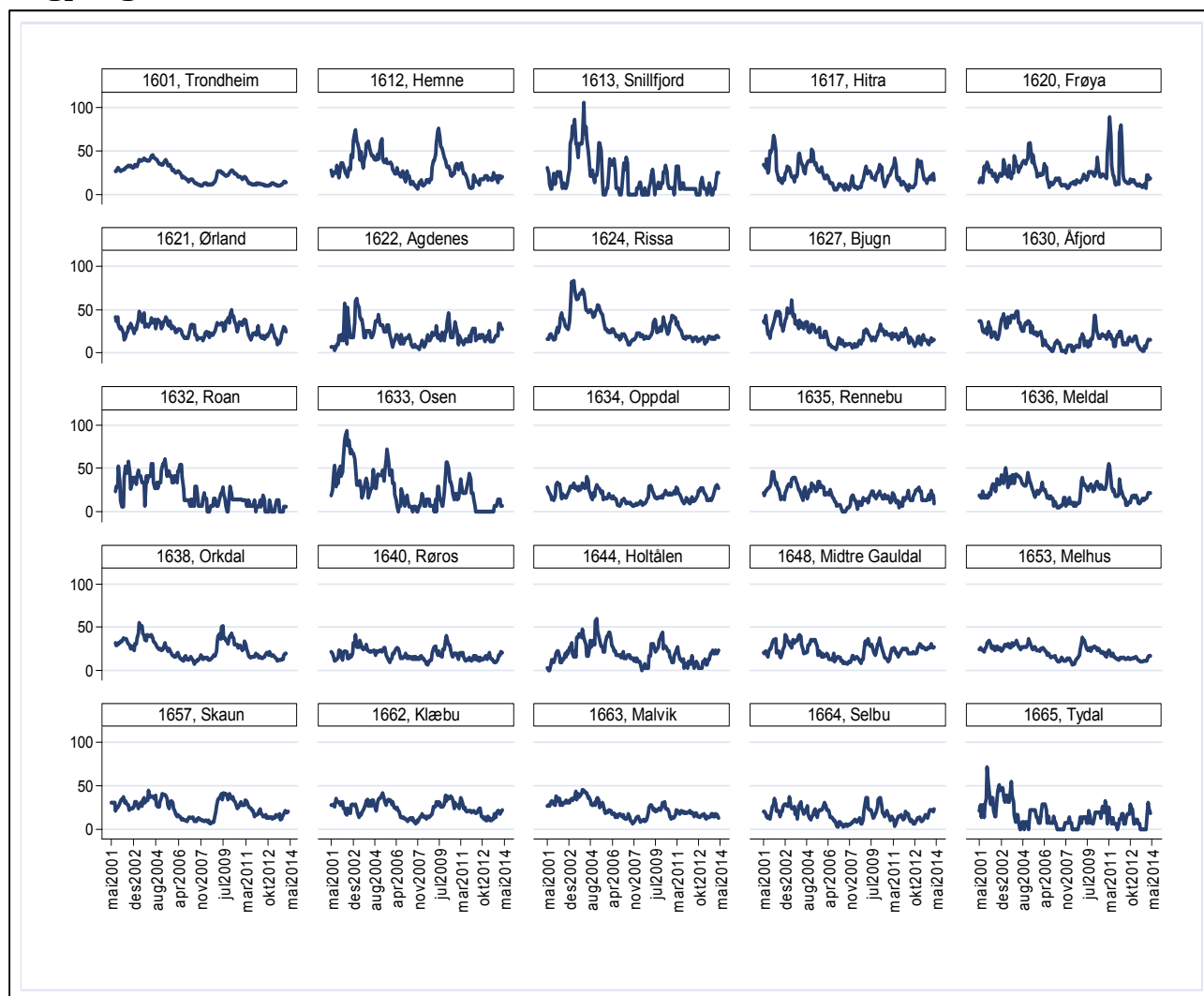
For mange unge mennesker med vilje og evne til å bidra i arbeidslivet, ekskluderes fordi de ikke er sterk i de teoretiske fagene. Mulighetene for å utdanne seg gjennom praktisk arbeid er i dag begrenset. Det er ikke slik at ungdommene er late og viljeløse, men mange mestrer ikke de kravene som stilles i dagens skolesystem. Mange unge både kan og vil jobbe, men har ikke den formelle kompetansen som kreves. En gjennomgang av mange av yrkene som i dag krever fagbrev, vil sannsynligvis vise at det er mange oppgaver som kan gjøres uten fullt fagbrev. Ordningen med praksisbrev ser ut til å ha et stort potensial, og det er vanskelig å forstå hvorfor ikke denne benyttes i mye større grad når vi observerer de høye, stabile frafallsratene fra videregående skoler.

Å vente til den unge har mislykkes med skole og er i en situasjon der de forsøker å komme seg inn i arbeidslivet (med dårlig selvtillit og lav mestringsfølelse), er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Når de unge i siste instans kommer til NAV, er veien tilbake til skole og ut i arbeid så lang og tung at det må settes inn sterke og ressurskrevende tiltak om man skal lykkes. Å innføre aktivitetsplikt i regi av kommunene for sosialhjelpsmottakere, kan gi kommunene insentiver til å tenke nytt, også for å hindre frafall fra videregående skole. Særlig synes det å være et stort potensial for å forsterke forebyggingsarbeidet ved at kommunene og grunnskolen samarbeider med de videregående skolene og NAV for å finne alternative løp ut i arbeidslivet.

Vedlegg

Her viser vi antall mottakere av ulike ytelser i alderen 16-29 år i kommunene i fylket.

Dagpenger



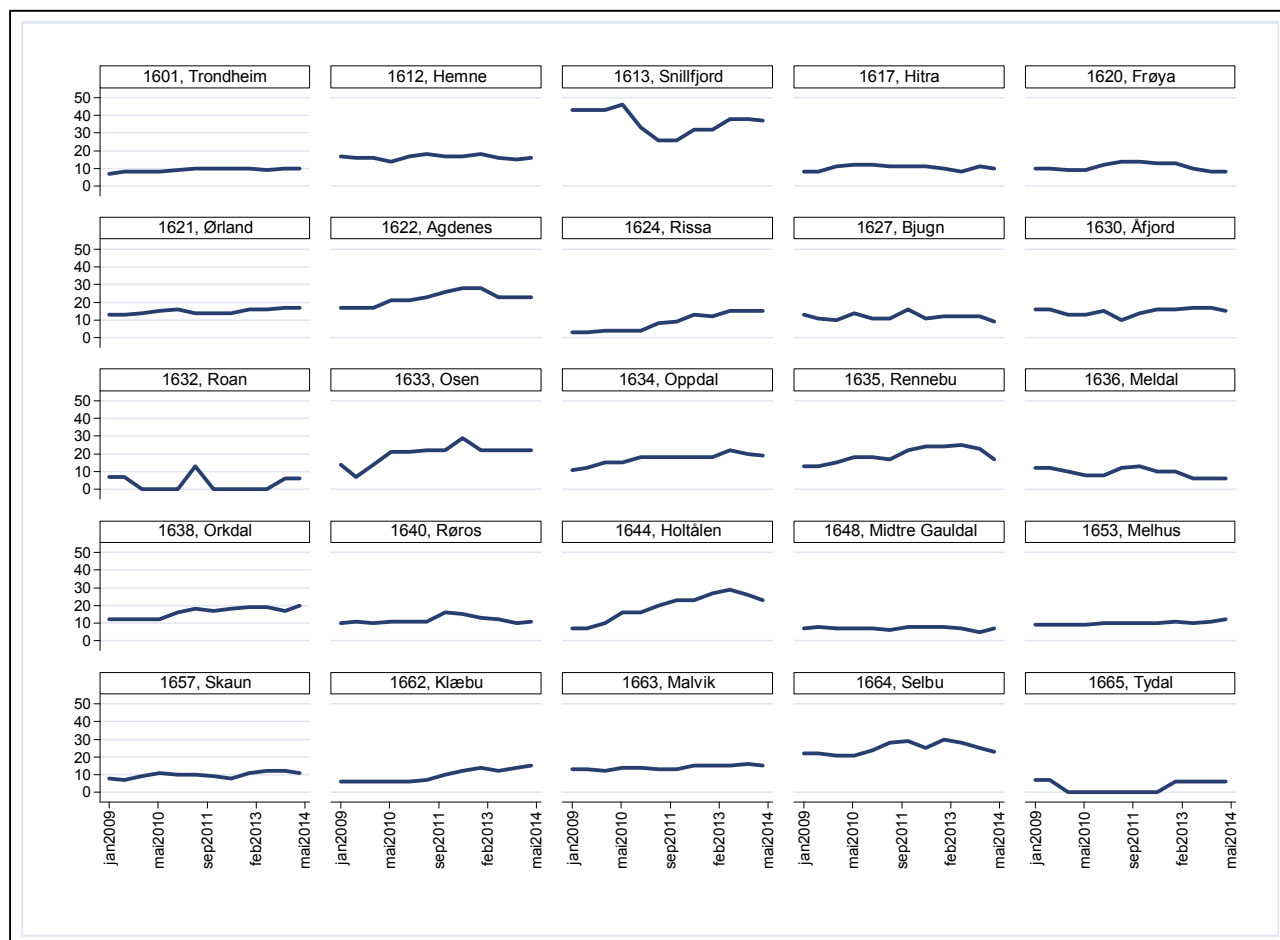
Figur A. Antall mottakere av dagpenger per 1 000 innbygger 16-29 år. Mai 2001-mai 2014.

Arbeidsavklaringspenger



Figur B. Antall AAP-mottakere per 1 000 innbygger i 16-29 år. Mars 2010- mai 2014.

Uføire



Figur C. Antall mottakere av uførepensjon per 1 000 innbygger 16-29 år. 2009-2014.

Sosialhjelpstønad

Fordi sosialhjelp er en kommunal ytelse, er det ikke like god informasjon om antall mottakere som for de statlige ytelsene (fra Arena). Fra SSB (Kostra), finner vi kun andel i alderen 18-24 av innbyggere som får sosialhjelp i løpet av året. Dette kan ikke sammenliknes med tallene for dagpenger, AAP og uføre fordi det er antall mottakere en gitt måned hvert år. Vi får likevel et bilde av utviklingen, og kan se tendenser til substitusjon mellom ulike typer stønader.



Figur D. Antall mottakere av sosialhjelp per 1000 innbygger 18-24 år. 2006-2013.

OM RAPPORTEN

Mange unge mennesker er over lenger tid utenfor både utdanning og arbeid. Dette utgjør en betydelig samfunnsutfordring. I tillegg til de personlige kostnadene for de unge, går arbeidslivet glipp av arbeidskraft og trygdeutgiftene blir høye. Frafallsratene fra videregående skole er høye og stabile.

Rapporten bygger blant annet på informasjon fra nesten 600 unge brukere av NAV i Sør-Trøndelag. De har delt sine erfaringer og opplevelser gjennom å svare på et omfattende spørreskjema med mange åpne spørsmål. De har med egne ord fått beskrive sin situasjon, sine mål, utfordringer og erfaringer med skolen, NAV og andre. Vi har også intervjuet alle NAV-kontorene i fylket, både lederne og veiledere som arbeider med unge. I tillegg har vi intervjuet fem videregående skoler og relevante aktører i fylkeskommunen og i NAV Sør-Trøndelag. På denne måten har vi forsøkt å skaffe oss et helhetlig bilde av situasjonen for de unge utenfor skole og arbeidsliv i fylket. Vi har hatt som mål å finne ut om noe kan gjøres bedre enn i dag. Vi identifiserer et stort forbedringspotensial hos mange aktører.



SINTEF

Teknologi og samfunn
Avd. helse, Gruppe for arbeid og helse
Postboks 4760 Sluppen
7465 Trondheim
www.sintef.no/helse



**PRAKSIS- OG
KUNNSKAPSUTVIKLING**