

---

# Unges tilknytning til arbejdslivet

---

© NAV August 2013

**EIER**

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5, St. Olavs plass  
0130 Oslo

Rapporten kan bestilles per e-post: [nav.statistikk.utredning@nav.no](mailto:nav.statistikk.utredning@nav.no)

Rapporten er tilgjengelig på [www.nav.no](http://www.nav.no) på siden «Tall og analyse»

ISBN 978-82-551-2344-6

---

---

# Unges tilknytning til arbeidslivet

---

Av Jorunn Furuberg og Sigrid Myklebø

NAV-rapport 2013:3

---

---

## FORORD

*Ungdomsåra er viktige for vidare karriere i yrkeslivet. Unge i overgangen frå utdanning til arbeid er meir utsett for arbeidsløyse enn andre aldersgrupper. Ungdom er difor ei prioritert gruppe i NAV. Føremålet med dette prosjektet er å få fram kunnskap om korleis NAV følgjer opp dei unge arbeidssøklarane og kva som kjenneteiknar denne brukargruppa. Rapporten tar føre seg erfaringar som rettleiarane i NAV har frå arbeidet med unge arbeidslause. I tillegg har vi brukt statistikk frå NAV sine register til å få fram viktige kjenneteikn ved dei unge arbeidssøklarane. Vi ser òg på kva som skjer med dei unge i etterkant av arbeidssøklarperioden.*

*Delar av rapporten, i form av fire artiklar, er tidlegare publisert i Arbeid og velferd nr. 1/2012 og nr. 3/2012.*

*Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd. Arbeidet er utført ved Kunnskapsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Analysane og rapporten er utarbeidd av Sigrid Myklebø og Jorunn Furuberg. Det kvalitative materialet er samla inn av Anne-Cathrine Grambo og Sigrid Myklebø. Torunn Bragstad, Jorunn Furuberg og Ola Thune har tilrettelagt datamateriale frå NAV sine register.*

*Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Kunnskapsstaben / Utredningsseksjonen  
August 2013*

*Yngvar Åsholt  
Kunnskapsdirektør*

*Anne-Cathrine Grambo  
Seksjonssjef*

## SAMANDRAG

Hovudproblemstillingane i rapporten er:

- Kva kjenneteiknar unge som er arbeidslause?
- Tiltaksbruk blant unge arbeidssøkjjarar
- Korleis er oppfølginga på NAV kontora?
- Kva skjer med dei unge etter ein periode som arbeidslaus?

Gjennomgåande problemstillingar er å sjå på kva som skil ungdom som vert arbeidslause i ein nedgangskonjunktur og i ein oppgangskonjunktur, samt kva som skil unge som blei arbeidslause i nedgangskonjunktura etter finanskrisa frå ungdom som vart arbeidslause i førre nedgangskonjunktur.

### Kjenneteikn ved unge arbeidslause

Nedgangskonjunktura i 2002 råka unge hardare enn nedgangskonjunktura som kom i etterkant av finanskrisa i 2008. Arbeidsløysa var då høgare i utgangspunktet, og fleire unge vart arbeidslause i 2002 enn i 2009. Likevel hadde dei som vart arbeidslause i 2009 lengre arbeidssøkjjarperiodar. Ei viktig årsak til dette var at langt fleire kom inn i arbeidsretta tiltak i 2009. Tiltaksdeltakarar vil ofte vera mindre aktive arbeidssøkjjarar enn heilt arbeidslause, sidan mange er i ein arbeidsliknande aktivitet og ynskjer å gjennomføra tiltaket.

Eit viktig kjenneteikn ved unge arbeidslause er at dei har lågare utdanningsnivå enn unge generelt i same aldersgrupper. Færre har fullført ei utdanning på vidaregåande eller høgare nivå, samanlikna med annan ungdom i same aldersgrupper.

Dei fleste unge som vert arbeidslause har vore i eit arbeidsforhold tidlegare. Blant dei som vart arbeidslause i åra med nedgangskonjunktur, er det noko fleire som har arbeidserfaring samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2006, då det var oppgangskonjunktur. Unge som vart arbeidslause i 2006 hadde altså ei noko svakare tilknytning til arbeidsmarknaden enn dei som vart arbeidslause i 2002 og 2009. Unge

som vert arbeidslause i ei tid med høg etterspørsel etter arbeidskraft vil vera ei meir selektert gruppe, der fleire har problem med å komma i arbeid samanlikna med dei som vert arbeidslause når etterspørselen etter arbeidskraft er låg.

Mange unge arbeidslause har ikkje nokon form for arbeidsrelatert stønad i den tida dei er arbeidssøkjjarar. Dette skuldast fyrst og fremst at dei ikkje har arbeidd lenge nok til å ha opparbeidd seg rett til dagpengar. I 2009 var fire av ti unge som vart arbeidslause i aldersgruppa 20–24 år utan arbeidsmarknadsrelatert stønad frå NAV i den tida dei var arbeidssøkjjarar.

I løpet av perioden 2002–2009 var det ein auke i talet på unge som fekk attføringspengar eller arbeidsavklaringspengar (AAP) i den tida dei var arbeidssøkjjarar. Det var òg langt fleire av dei som vart arbeidslause i 2009 enn i førre nedgangskonjunktur som hadde motteke helserelaterte trygdeytningar i åra før dei vart arbeidslause. Dette kan indikera at samansetjinga av dei unge som melder seg arbeidslause har endra seg over tid.

### Unge arbeidslause som treng oppfølging frå NAV

Gruppa av unge arbeidssøkjjarar som er registrerte hos NAV er todelt: På den eine sida er det dei som stort sett klarar seg sjølv, som gjerne har fullført utdanning og kanskje opparbeidd seg rett til dagpengar. På den andre sida er det dei som treng meir omfattande oppfølging. Av desse har dei færreste fullført vidaregåande opplæring, og dei færreste har arbeidserfaring.

Blant dei unge som treng meir omfattande oppfølging frå NAV, er det ein del med nokså samansett problematikk. Ein del har psykiske vanskar, problem med rus eller andre helserelaterte utfordringar. Psykiatri- og rusproblematikk opptre ofte saman.

## Korleis er oppfølgingsarbeidet organisert på NAV-kontora?

Erfaringar frå NAV viser at nokre av dei viktigaste kriteria for å lukkast med å få unge arbeidssøklarar i arbeid eller utdanning er at rettleiarane må ha tid til tett oppfølging, dei må vera tilgjengelege, tenkje heilskapleg og motivera dei unge. For å følgja opp unge med samansette problem er det viktig å ha eit godt samarbeid med andre delar av hjelpeapparatet, slik som ulike delar av helsevesenet, kommunen og fylkeskommunen.

Dei enkelte NAV-kontora står ganske fritt når det gjeld korleis dei vil organisera seg internt. Nokre stader er for eksempel dei kommunale og statlege ansvarsområda organiserte i ulike einingar, medan dei andre stader er meir integrerte. For unge arbeidssøklarar med samansette behov, er det viktig at samarbeidet internt fungerer godt. Erfaringar frå NAV viser at det interne samarbeidet fungerer best ved kontora som har organisert seg tverrfagleg, anten i ungdomsteam eller på andre måtar.

Mange unge arbeidssøklarar treng tett oppfølging for å koma ut i jobb eller utdanning. Det er viktig at rettleiarane har tid til individuelle samtaler og avklaring av behov. Det er òg viktig å halda dei unge i aktivitet og stilla krav. Erfaringar frå NAV viser at mange rettleiarar ikkje har tid til å følgja opp dei unge tett nok. Dette er den største hindringa for å lukkast i oppfølgingsarbeidet med unge.

Ein del NAV-kontor har eigne ungdomsteam eller ungdomskontaktar som har spesielt ansvar for å følgja opp unge. Ungdomsteama får ofte litt færre brukarar å følgja opp, fangar lettare opp dei som fell utanfor og får i større grad spesialisert seg på å jobba med unge. Ofte krev oppfølging av unge at ein jobbar på ein annan måte enn med vaksne arbeidssøklarar, og det er viktig at rettleiarane er personleg eigna og har erfaring med gruppa.

## Tiltaksbruk blant unge arbeidssøklarar

Ikkje alle unge arbeidssøklarar får tilbod om tiltaksplass, og det er heller ikkje alle som har behov for det. Dei unge tiltaksdeltakarane er kjenneteikna ved

at dei har låg formell utdanning og lite arbeids-erfaring. Blant tiltaksdeltakarane under 20 år har så å seia ingen fullført vidaregåande opplæring. I aldersgruppa 20–24 år har òg tiltaksdeltakarane lågare formell utdanning enn gjennomsnittet for folkemengda i si aldersgruppe, men forskjellane mellom dei heilt arbeidslause og tiltaksdeltakarane er ikkje like stor som blant dei yngste. For begge aldersgrupper gjeld det at langt færre har arbeids-erfaring samanlikna med dei heilt arbeidslause.

Arbeidslause under 20 år kjem langt oftare i tiltak enn eldre ungdommar, og det er meir sannsynleg at dei kjem i tiltak dess yngre dei er. Rettleiarar ved NAV fortel at dei prioriterer dei yngste for tiltak, i tillegg til dei som søker om økonomisk sosialhjelp og langtidsledige med tiltaksgaranti.

Svært få unge under 20 år vert langtidsledige. Med langtidsledig meiner vi at ein har vore heilt arbeidslause i 26 veker eller lengre. Prosentdelen langtidsledige i alderen 20–24 år er høgast når det er nedgangskonjunktur, og i 2009 gjaldt dette 11 prosent av dei arbeidslause. Det vart innført ein tiltaksgaranti for langtidsledige i aldersgruppa 20–24 år i 2009, og vi ser at fleire av dei langtidsledige i denne gruppa tok del i tiltak i 2009 enn i 2006 og 2002.

Dei fleste unge som kjem i tiltak har vore arbeidslause i kort tid før dei startar i tiltak. Blant ungdom under 20 år som startar i tiltak har seks av ti vore arbeidslause mindre enn fire veker. Rettleiarar ved NAV meiner at det er viktig at unge kjem raskt i aktivitet, blant anna for at dei ikkje skal verta vande med å få pengar frå NAV utan å gjera noko for det. I tillegg er det viktig å ha noko å gå til. Brukarar som har rus- eller psykiske problem kan verta dårlegare dersom dei vert gåande lenge utan å koma i aktivitet. Manglande tilbod om lågterskeltiltak og ressurs-situasjonen ved NAV-kontora, gjer at ikkje alle kjem så raskt i aktivitet som ynskjeleg.

Arbeidspraksis er det vanlegaste tiltaket for ungdom under 20 år, medan opplæringstiltak er det vanlegaste for aldersgruppa 20–24 år. Rettleiarar ved NAV meiner at arbeidspraksis er det beste tiltaket for mange, fordi det gjev nyttig arbeidserfaring og fordi

det er lett tilgjengeleg. Lønstilskot er òg eit svært nyttig tiltak, men dette er vanskelegare å få til enn arbeidspraksis, fordi det krev at arbeidsgjevar er viljug til å tilsetja personen. Det er få arbeidsgjevarar som ynskjer å tilsetja personar utan utdanning og arbeidserfaring.

Nytteverdien av tiltak er avhengig av at behovet til brukaren er godt avklara og at han/ho har fått god rettleiing og informasjon på førehand. Erfaringar frå NAV viser at nokre av dei viktigaste årsakene til fråfall frå tiltak er at brukarane har vorte sende i feil tiltak, at dei ikkje er motiverte og at dei ikkje har fått nok informasjon. Det som fyrst og fremst hindrar rettleiarane i å gjera ein betre jobb, er at dei har for lite tid til å følgja opp kvar enkelt brukar. Mange meiner òg at rammestyrt av tiltaksmidla og førehandsskjøpte tiltaksplassar som må fyllast opp hindrar dei i å gjera jobben sin med å finna rett tiltak til kvar enkelt brukar.

### Oppfølgingsmetodikken i NAV

Unge arbeidssøklarar oppsøker i stor grad NAV fordi dei treng pengar. I den fyrste samtala prøver rettleiarane å kartleggja situasjonen deira og kva dei treng av oppfølging. Mange unge veit ikkje kva dei vil, og rettleiarane må ofte jobba med motivasjonen deira.

Alle som tek kontakt med NAV, og som ynskjer eller treng bistand for å koma i arbeid, har rett til å få ei behovsvurdering. Den fyrste behovsvurderinga vert stort sett gjort med utgangspunkt i kva brukaren sjølv har registrert på nav.no. Behovsvurderinga fungerer mest som eit sorteringsverktøy for å fordela brukarar mellom ulike rettleiarar og avdelingar. Få av rettleiarane i NAV meiner at behovsvurderinga er nyttig i oppfølgingsarbeidet, og mange meiner at mykje av oppfølgingsmetodikken i etaten er unødig byråkrati som ikkje gagnar brukarane.

Brukarar som treng situasjonsbestemt eller spesielt tilpassa innsats skal ha ein aktivitetsplan. Erfaringar frå NAV viser at planen er viktigast for brukarar som treng spesielt tilpassa innsats. Planen er viktig som dokumentasjon, og gir ei god oversikt over løpet vidare for brukaren.

Arena er eit sakshandsamingsverktøy for oppfølging av brukarar i NAV. Rettleiarar i NAV som har god kompetanse og lang erfaring med systemet, synest det er eit godt verktøy, medan dei som har mindre kompetanse i stor grad oppfattar det som eit stort og til dels uoversiktleg system. Rettleiarane må bruke fleire ulike datasystem, og ynskjer at desse vert meir samordna. Spesielt gjeld dette Arena og dei kommunale oppfølgingsverktøya Sosio, Velferd og Oscar.

Rettleiarane i NAV kjenner i stor grad til garantiordningane for unge, men meiner det er viktigare å vurdere dei individuelle behova enn å følgja desse.

### Kva skjer med unge etter ein periode som arbeidslause?

Om lag ein firedel av dei unge som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 er registrert som arbeidssøklarar eller trygdemottakarar to år etter at dei meldte seg arbeidslause hos NAV. Dei unge som vart arbeidslause i 2006, året med oppgangskonjunktur, hadde litt svakare tilknytning til arbeidsmarkanden då dei vart arbeidslause samanlikna med unge som vart arbeidslause i dei to andre åra. Likevel var flest av dei som var arbeidslause i 2006 i arbeid etter to år. Den høge etterspørselen etter arbeidskraft før finanskrisa kom alle unge til gode. Det å ha arbeidserfaring før ein vart arbeidslaus, og å ha utdanning ut over grunnskolen, er kjenneteikn ved unge som kom i arbeid uansett kva år vi ser på. Medan færre unge innvandrarar kom i arbeid samanlikna med annan ungdom, kom andre generasjons innvandrarane i arbeid på line med ikkje innvandrarar.

Dei unge som vart arbeidslause i 2002 er oftare også arbeidslause to år etter. I 2004 var arbeidsløysa høgare enn i 2011, og langt høgare enn i 2008. Blant unge som var langtidsledige, er det langt fleire som også er arbeidslause to år etter, samanlikna med unge som ikkje vart langtidsledige.

Prosentdelen unge som er registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne to år etter at dei vart arbeidslause, er nesten dobbelt så høg blant dei som vart arbeidslause i 2009 samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2002. Kva som er årsaka til dette, er

det vanskeleg å seia noko om. Talet på unge med nedsett arbeidsevne er høgare i 2009 enn i dei andre åra uansett kva for kjenneteikn ved ungdommen vi ser på. Unge som har vore registrert med nedsett arbeidsevne hos NAV før dei vart arbeidslause, er langt oftare registrert med nedsett arbeidsevne på nytt. Unge som har vakse opp med ufør mor eller ufør far, har oftare nedsett arbeidsevne enn annan ungdom. Medan unge med innvandrarbakgrunn oftare er arbeidslause enn unge utan innvandrarbakgrunn, er det færre med nedsett arbeidsevne i denne ungdomsgruppa samanlikna med unge utan innvandrarbakgrunn.

Blant unge under 20 år som vart arbeidslause i 2009, er meir enn ein av ti mottakarar av økonomisk sosialhjelp to år etter. Særleg er det unge som igjen har vorte arbeidslause som er mottakarar av økonomisk sosialhjelp, men også blant unge med nedsett arbeidsevne er det mange mottakarar av økonomisk sosialhjelp.

# Innhald

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| FORORD                                                                          | ii  |
| SAMMENDRAG                                                                      | iii |
| 1. INNLEIING                                                                    | 1   |
| 2. DATA OG METODE                                                               | 2   |
| 2.1 Data og metode i dei kvantitative analysane                                 | 2   |
| 2.2 Gjennomføring av intervjuundersøkinga                                       | 3   |
| 2.3 Analyse av intervju                                                         | 3   |
| 3. UNGE SOM VERT ARBEIDSLAUSE                                                   | 5   |
| 3.1 Samandrag                                                                   | 5   |
| 3.2 Innleiing                                                                   | 5   |
| 3.3 Kjenneteikn ved unge arbeidslause                                           | 7   |
| 3.3.1 Flest arbeidslause unge menn                                              | 7   |
| 3.3.2 Mange ungdommar har vore arbeidssøklarar tidlegare                        | 8   |
| 3.3.3 Høg innvandring har ført til fleire arbeidslause med innvandrarbakgrunn   | 9   |
| 3.3.4 Dei fleste unge arbeidslause har arbeidserfaring                          | 9   |
| 3.3.5 Låg utdanning blant unge arbeidslause                                     | 11  |
| 3.4 Kva skjer i arbeidssøklarperioden?                                          | 12  |
| 3.4.1 20–24-åringane er arbeidslause lenger når det er lågkonjunktur            | 12  |
| 3.4.1 Flest vert langtidsledige i lågkonjunkturar                               | 12  |
| 3.4.2 Høg tiltaksaktivitet i 2009 kom dei unge til gode                         | 14  |
| 3.4.3 Arbeidspraksis og opplæring er dei vanlegaste tiltaka                     | 14  |
| 3.4.4 Fleirtalet av dei unge arbeidslause har ikkje dagpengar                   | 15  |
| 4. UNGE ARBEIDSSØKERE – HVEM ER DE, OG HVA SLAGS OPPFØLGING TRENGER DE FRA NAV? | 18  |
| 4.1 Sammendrag                                                                  | 18  |
| 4.2 Innledning                                                                  | 18  |
| 4.3 Hvem er de unge som står utenfor arbeidsmarkedet og er registrert hos NAV?  | 19  |
| 4.3.1 Ikke alle trenger oppfølging                                              | 20  |
| 4.3.2 Mange mangler formell kompetanse                                          | 20  |
| 4.3.3 Sosial arv og foreldres betydning                                         | 23  |
| 4.3.4 Psykiatri og rus                                                          | 24  |
| 4.4 Suksesskriterier for å få unge ut i arbeid og aktivitet                     | 25  |
| 4.4.1 Tett oppfølging                                                           | 26  |

|       |                                                                        |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.4.2 | Være tilgjengelig og engasjert                                         | 26 |
| 4.4.3 | Tenke helhetlig                                                        | 27 |
| 4.4.4 | Motivasjon                                                             | 27 |
| 5     | ERFARINGER FRA OPPFØLGINGSARBEIDET VED NAV                             | 29 |
| 5.1   | Sammendrag                                                             | 29 |
| 5.2   | Innledning                                                             | 29 |
| 5.3   | Hvordan er oppfølginga organisert?                                     | 30 |
| 5.3.1 | Generalister, spesialister og tverrfaglig samarbeid                    | 30 |
| 5.3.2 | Egne ungdomsveiledere                                                  | 31 |
| 5.3.3 | Nødvendig kompetanse                                                   | 32 |
| 5.3.4 | Samarbeid med eksterne aktører                                         | 32 |
| 5.4   | Oppfølgingsløp for ulike grupper av unge arbeidssøkere                 | 33 |
| 5.4.1 | Unge med rett til videregående opplæring                               | 33 |
| 5.4.2 | Unge som søker økonomisk sosialhjelp                                   | 34 |
| 5.4.3 | Unge med dagpengerettigheter                                           | 34 |
| 5.4.4 | Unge med helseproblematikk                                             | 34 |
| 5.4.5 | Oppfølging av de som er lengst unna arbeidsmarkedet                    | 34 |
| 5.5   | Dilemmaer og utfordringer i oppfølgingsarbeidet                        | 35 |
| 5.5.1 | For lav bemanning og for lite tid til oppfølging                       | 35 |
| 5.5.2 | Tiltaksmuligheter                                                      | 37 |
| 5.5.3 | Organisering av arbeidet                                               | 37 |
| 6     | TILTAKSBRUK FOR UNGE ARBEIDSSØKJARAR                                   | 38 |
| 6.1   | Samandrag                                                              | 38 |
| 6.2   | Innleiing                                                              | 38 |
| 6.3   | Kva for grupper vert prioriterte for tiltak?                           | 39 |
| 6.3.1 | Korleis er forholdet mellom tiltaksplassar og behovet?                 | 40 |
| 6.3.2 | Små kjønnsforskjellar i tiltaksdeltaking blant unge                    | 41 |
| 6.3.3 | Unge med innvandrarbakgrunn                                            | 41 |
| 6.3.4 | Ungdom utan arbeidserfaring er prioriterte for tiltak                  | 41 |
| 6.3.5 | Unge tiltaksdeltakarar har lite formell utdanning                      | 43 |
| 6.3.6 | NAV prioriterer dei yngste og dei som står lengst frå arbeidsmarknaden | 44 |
| 6.4   | Når kjem dei unge i tiltak, og kva er rett tidspunkt?                  | 44 |
| 6.4.1 | Dei fleste som kjem i tiltak har vore arbeidslause i kort tid          | 44 |
| 6.4.2 | Ungdom bør ikkje venta for lenge før dei kjem i aktivitet              | 44 |
| 6.4.3 | NAV får ikkje alltid dei unge i aktivitet så raskt som ynskjeleg       | 45 |
| 6.5   | Arbeidspraksis og opplæring er dei viktigaste tiltaka for ungdom       | 46 |
| 6.5.1 | Arbeidspraksis er mest brukt fordi det gjev arbeidserfaring            | 46 |
| 6.5.2 | Opplæringstiltak                                                       | 47 |
| 6.5.3 | Jobbklubb brukast ofte fordi det er lett tilgjengeleg                  | 47 |
| 6.5.4 | Tidsavgrensa lønstilskot                                               | 48 |
| 6.5.5 | Tiltakskjeder vert nytta i blant                                       | 48 |

|       |                                                                          |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.6   | Riktige tiltak for dei unge og for arbeidsmarknaden?                     | 48 |
| 6.6.1 | Kva for tiltak er best eigna for unge arbeidssøkkjarar?                  | 48 |
| 6.6.2 | Kva for tilbod finst for unge som står langt unna arbeidsmarknaden?      | 50 |
| 6.6.3 | Er tiltaksporteføljen tilpassa arbeidsmarknadens behov?                  | 51 |
| 6.7   | Stønader og rettar                                                       | 51 |
| 6.7.1 | Å ta del i tiltak sikrar inntekter for dei unge                          | 51 |
| 6.7.2 | Fleire tiltaksdeltakarar med individstønad når det er nedgangskonjunktur | 52 |
| 6.7.3 | Konsekvensar av å seia nei til tiltak                                    | 52 |
| 6.7.4 | Dilemma rundt individstønaden                                            | 54 |
| 6.8   | Få takkar nei til tiltak, men mange fell frå før dei har fullført        | 55 |
| 6.8.1 | Årsaker til avslag og fråfall                                            | 55 |
| 7     | OPPFØLGINGSMETODIKKEN I NAV                                              | 57 |
| 7.1   | Sammendrag                                                               | 57 |
| 7.2   | Innledning                                                               | 57 |
| 7.3   | Første samtale                                                           | 57 |
| 7.4   | Behovsvurderinger                                                        | 58 |
| 7.4.1 | Gjennomføring av behovsvurdering                                         | 58 |
| 7.4.2 | Videre bruk av behovsvurderinga                                          | 58 |
| 7.4.3 | Nye behovsvurderinger underveis i oppfølgingsløpet                       | 59 |
| 7.4.4 | Hva synes veilederne om å gjøre behovsvurderinger?                       | 59 |
| 7.5   | Aktivitetsplan                                                           | 60 |
| 7.5.1 | Hvem får aktivitetsplan, og hva legges inn?                              | 60 |
| 7.5.2 | Hvor viktig er aktivitetsplanen?                                         | 60 |
| 7.6   | Arena                                                                    | 61 |
| 7.6.1 | CV, jobbmatch og oppfølgingspunkt                                        | 61 |
| 7.6.2 | Erfaringer med Arena                                                     | 61 |
| 7.6.3 | Hva registreres?                                                         | 64 |
| 7.7   | Erfaringer med oppfølgingsmetodikken                                     | 65 |
| 7.8   | Garantiordningene                                                        | 66 |
| 8     | KVA SKJER MED UNGE ETTER EIN PERIODE SOM ARBEIDSLAUS?                    | 67 |
| 8.1   | Samandrag                                                                | 67 |
| 8.2   | Innleiing                                                                | 67 |
| 8.3   | Ein av fire er registrert hos NAV to år seinare                          | 68 |
| 8.3.1 | Konjunkturtilhøva er viktige for tilpassinga på arbeidsmarknaden         | 68 |
| 8.3.2 | Auke i talet på unge med nedsett arbeidsevne                             | 69 |
| 8.3.3 | Mange med ukjent status er truleg under utdanning                        | 69 |
| 8.4   | Unge som er i arbeid etter to år                                         | 70 |
| 8.4.1 | Andre generasjons innvandrarak kjem i arbeid på line med annan ungdom    | 71 |
| 8.4.2 | Få langtidsledige er i arbeid to år seinare                              | 73 |

|       |                                                                                  |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 8.4.3 | Utdanning er viktig for å komma i arbeid                                         | 73 |
| 8.4.4 | Unge med arbeidserfaring kjem oftare i arbeid                                    | 75 |
| 8.5   | Unge som er arbeidslause to år seinare                                           | 75 |
| 8.5.1 | Fleire arbeidslause blant ungdom med innvandrarbakgrunn                          | 76 |
| 8.5.2 | Unge som vaks opp med uføre foreldre                                             | 76 |
| 8.5.3 | Tidlegare langtidsledige er oftare arbeidslause                                  | 76 |
| 8.5.4 | Færre arbeidslause to år etter blant dei som var ledige for første gong          | 77 |
| 8.5.5 | Utdanning                                                                        | 77 |
| 8.5.6 | Mange unge arbeidslause er mottakarar av økonomisk sosialhjelp                   | 80 |
| 8.6   | Unge med nedsett arbeidsevne to år seinare                                       | 80 |
| 8.6.1 | Størst auke blant unge kvinner                                                   | 82 |
| 8.6.2 | Få unge med innvandrarbakgrunn har nedsett arbeidsevne                           | 82 |
| 8.6.3 | Ungdom med uføre foreldre er overrepresenterte blant dei med nedsett arbeidsevne | 83 |
| 8.6.4 | Unge med nedsett arbeidsevne tidlegare blir ofte registrert på ny                | 85 |
| 8.6.5 | Unge utan arbeidserfaring blir oftare registrert med nedsett arbeidsevne         | 85 |
| 8.6.6 | Fleire med nedsett arbeidsevne i alle utdanningsgrupper                          | 85 |
| 8.6.7 | Arbeidsavklaringspengar gir inntektssikring                                      | 85 |
| 8.7   | Mottakarar av økonomisk sosialhjelp                                              | 86 |
| 9     | REFERANSAR                                                                       | 87 |

# 1. Innleiing

Mange unge veksler mellom korte periodar som arbeidslause og periodar i arbeid. Ungdomstida er på mange måtar ein kritisk fase i livet. Etter grunnskolen må ungdommen sjølv velja vegen vidare når det gjeld utdanning og starten på yrkeslivet. I Noreg startar dei fleste 16-åringar opp i vidaregåande skole, men etter fem år er det berre to tredeler av desse som har fullført ei yrkesutdanning eller fått studiekompetanse. Mangel på formell kompetanse gjer det vanskelegare å få innpass på arbeidsmarknaden. Personar med dårleg skoletilpassing og som droppar ut frå vidaregåande, har auka sannsyn for tidleg arbeidsløyse og mottak av økonomisk sosialhjelp.

Arbeidsløysa er vanlegvis høgast i aldersgruppa 20–24 år, og mange opplever ein periode med arbeidsløyse i overgangen frå utdanning til arbeid. For dei fleste ungdommar er arbeidsløysa kortvarig, men i nedgangskonjunkturar vil mange gå lenger ledige før dei kjem ut i arbeid. Arbeidsløyse tidleg i livsløpet har negative effektar på seinare integrering på arbeidsmarknaden og løn, og aukar risikoen for seinare arbeidsløyse og økonomiske problem.

Difor har ungdom lenge vore ei prioritert gruppe hos NAV.

Denne rapporten tar føre seg resultat frå prosjektet «Unges tilknytning til arbeidslivet», som delvis er finansiert gjennom programmet FARVE i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet er tredelt. Det fyrste delprosjektet er ein kvantitativ registerbasert analyse av kva som kjenneteiknar unge som vert arbeidslause i ulike konjunkturar, og kva som skjer med dei i løpet av arbeidssøklarperioden. Resultata frå denne analysen er presenterte i Furuberg (2012) og Furuberg og Myklebø (2012).

Det andre delprosjektet er ei kvalitativ intervjuundersøking som omhandlar NAV si oppfølging av unge arbeidssøklarar. Tema for undersøkinga var blant anna samansetninga av ungdomsgruppa, organiseringa av og innhaldet i oppfølgingsarbeidet, utfordringar i oppfølgingsarbeidet og bruk av tiltak. Resultat frå denne undersøkinga er presentert i Furuberg og Myklebø (2012), Myklebø (2012a) og Myklebø (2012b). Resultata som blir presenterte i kapittel 7 er ikkje tidlegare publisert.

Det tredje delprosjektet byggjer på same data-materialet som det fyrste, og omhandlar kva som skjer med arbeidslause ungdommar etter arbeidssøklarperioden. Resultata frå denne analysen vert presenterte i kapittel 8, og er ikkje tidlegare publisert.

Hovudproblemstillingane for dette prosjektet er:

- 1 Kva kjenneteiknar unge som er arbeidslause? (kapittel 3 og 4)
- 2 Kva skil unge som vert ledige i oppgangskonjunkturar og nedgangskonjunkturar? (kapittel 3 og 6)
- 3 Kva kjenneteiknar unge som vart ledige under førre nedgangskonjunktur samanlikna med dei som vart ledige etter finanskrisa? (kapittel 3 og 6)
- 4 Korleis er oppfølginga ved NAV-kontora? (kapittel 4 og 5)
- 5 Korleis er tiltaksbruken blant unge arbeidssøklarar? (kapittel 6)
- 6 Kva skjer med dei unge etter ein periode som arbeidslaus? (kapittel 8)
- 7 Kva skjer etter tiltaksdeltaking? (kapittel 8)

Rapporten er skriven på nynorsk, med unnatak for kapitla 4, 5 og 7, som er skrivne på bokmål.

## 2. Data og metode

### Sentrale omgrep

**Registrerte arbeidssøkkjarar:** Personar som søker inntektsgjevande arbeid ved NAV og som er arbeidsføre og elles disponible for det arbeidet dei søker. Ein person vert rekna som registrert arbeidssøkkjar dersom han har meldt seg til NAV, eller fornya meldinga til NAV, i løpet av dei to siste vekene. Arbeidssøkkjarar kan vera heilt arbeidslause, delvis arbeidslause, tiltaksdeltakarar eller andre arbeidssøkkjarar.

**Registrerte heilt arbeidslause:** Arbeidssøkkjarar som har vore utan inntektsgjevande arbeid dei to siste vekene.

**Registrerte delvis ledige:** Ordinære arbeidssøkkjarar som har hatt inntektsgjevande arbeid mindre enn full tid dei siste vekene, og som søker arbeid med lengre arbeidstid.

**Ordinære tiltaksdeltakarar:** Arbeidssøkkjarar som tek del i ordinære arbeidsretta tiltak og som søker ordinært arbeid hos NAV og som er disponible for ordinært arbeid.

**Varigheit som heilt arbeidslause:** Ein samanhengande periode der ein er registrert som heilt arbeidslause. Er ein ute av registeret fjorten dagar eller meir, startar ein ny periode som arbeidslause dersom ein registrerer seg igjen.

**Langtidsledige:** Personar som har hatt ein samanhengande periode som heilt arbeidslause på minimum 26 veker.

**Varigheit som arbeidssøkkjar:** Ein samanhengande periode frå det tidspunktet ein registrerer seg som arbeidssøkkjar

hos NAV, der ein ikkje har vore registrert som arbeidssøkkjar dei siste fire vekene, og til ein sluttar å registrera seg som arbeidssøkkjar og har eit opphald på minimum fire veker. Denne perioden inkluderer tid som heilt arbeidslause, delvis arbeidslause og ordinær tiltaksdeltakar.

**Langtidsarbeidssøkkjarar:** Personar som har ein samanhengande periode som arbeidssøkkjarar på minimum 26 veker.

**Arbeidsretta tiltak:** Det er situasjonen på arbeidsmarknaden og politiske føringar som bestemmer utforminga, samansetjinga og omfanget av arbeidsretta tiltak. Før 2009 skilde ein mellom tiltak for ordinære arbeidssøkkjarar og tiltak for personar med nedsett arbeidsevne (yrkesvalhemma). I 2009 kom det ei ny forskrift for arbeidsretta tiltak der ein ikkje lenger skil mellom tiltak for ordinære arbeidssøkkjarar og tiltak for personar med nedsett arbeidsevne. Føremålet var at det skulle bli eit enklare regelverk og færre og meir fleksible tiltak, og at den einskilde sitt behov for tiltak skulle vera avgjerande. Tiltaka skal bidra til

- å styrkja kompetansen og evna til arbeid
- å auka sjansen til å gjera vanleg arbeid
- å skaffa kvalifisert arbeidskraft
- å førebyggja og dempa skadeverknadane av arbeidsløyse
- å hindra at arbeidstakarar fell ut av arbeidslivet

### 2.1 Data og metode i dei kvantitative analysane

Utvalet i dei kvantitative analysane er ungdom som blei arbeidslause i løpet av 2002, 2006 og 2009. Vi har definert ungdom som blir arbeidslause til å omfatta alle personar under 25 år som har tilgang som heilt arbeidslause eller ordinær tiltaksdeltakar i løpet av kalenderåret. Med tilgang meiner vi her at dei er nyregistrerte som heilt arbeidslause eller ordinære tiltaksdeltakarar, og ikkje har vore registrert som heilt arbeidslause eller ordinære tiltaksdeltakarar i løpet av dei siste tre månadene. Dei aller fleste ungdommar har tilgang som heilt arbeidslause, men nokre få registrerer seg som arbeidssøkkjar først når dei startar i eit tiltak (dette gjeld i underkant av to prosent av utvalet vårt). Vi følg ungdommen i eitt år etter at dei har tilgang til arbeidsløyse, slik det er definert her.

Data som er brukt til analysane er henta frå NAV sine register over arbeidssøkkjarar og trygdemottakarar. I tillegg er det brukt data frå folkeregisteret. Data frå Arbeidsgjevar-/arbeidstakarregisteret er brukt for å gi opplysningar om arbeidsforhold.

I kapittel 3 bruker vi dette datasettet til å presentera vi kjenneteikn ved ungdommen som vart arbeidslause i dei tre aktuelle åra. I kapittel 6 går vi nærare inn på kjenneteikn ved dei av dei arbeidslause som kom i tiltak i løpet av den perioden dei var arbeidslause.

I kapittel 8 ser vi på kva status dei unge arbeidslause har to år etter at dei vart arbeidslause. Data er henta frå dei same register som vi brukte til å laga og beskriva utvalet. For dei unge som vart arbeidslause i 2009, og som vi observerer status på i 2011, har vi også opplysningar om dei er mottakarar av økonomisk

sosialhjelp. Opplysningar om dette er henta frå KOSTRA.

I rapporten refererer vi til ein del sentrale omgrep slik dei er definert i NAV sin offisielle statistikk over arbeidssøkjjarar. Desse er omtalt i faktaboks på side 2.

## 2.2 Gjennomføring av intervjuundersøkinga

Erfaringane frå NAV-tilsette er samla inn ved hjelp av kvalitative forskingsintervju med rettleiarar ved 24 ulike NAV-kontor. Formålet med intervjuet var å få fylldig og omfattande informasjon om korleis NAV følgjer opp unge arbeidssøkjjarar, samt innsikt i rettleiaranes erfaringar med dette arbeidet. Vi har hatt ei delvis strukturert tilnærming, det vil seie at tema og spørsmål for intervjuet var fastlagt på førehand, men at rekkefølga vart bestemt undervegs (Thagaard 2002).

Det fyrste intervjuet vart gjennomført i midten av mars 2011, og kan kategoriserast som eit prøveintervju. Det vart gjort nokon små justeringar i intervjuguiden etter dette, men vi har likevel vald å inkludera prøveintervjuet i analysen, sidan tema for intervjuet stort sett var dei same. I slutten av mars spurde vi ytterlegare 24 NAV-kontor om å delta i intervjuundersøkinga. Utvalet av NAV-kontor vart gjort med ynskje om best mogeleg spreiding med omsyn til kommunanes geografiske plassering, sentralitet, storleik, næringsstruktur og arbeidsløysenivå. 23 av dei 24 NAV-kontora svara ja til å delta. Intervjua vart gjennomførte av Anne-Cathrine Grambo og Sigrid Myklebø i perioden 27. april – 1. juli 2011.

NAV-kontora som vart spurd om å delta i undersøkinga fekk samtidig tilsendt ei oversikt over kva for tema vi ville snakka om i intervjuet. Vi presiserte at vi ynskte å snakka med rettleiarar som jobbar med oppfølging av arbeidssøkjjarar, og at dersom NAV-kontoret har egne rettleiarar som jobbar spesielt med oppfølging av *unge* arbeidssøkjjarar, var det desse vi ville snakke med. Vi avgrensa unge arbeidssøkjjarar til å omfatta personar under 25 år som er registrerte som arbeidssøkjjarar hos NAV. Svara frå informantane i intervjuundersøkinga kan likevel til ein viss

grad òg gjelda unge som ikkje er arbeidssøkjjarar, til dømes unge med nedsett arbeidsevne, sidan nokre av rettleiarane arbeider med begge gruppene.

Vi let det vera opp til kvart enkelt kontor om dei ville delta med éin eller fleire rettleiarar, og informerte om at intervjuet kom til å vare 2 – 2 ½ time. Talet på rettleiarar som deltok i intervjuet varierte frå éin til fem ved dei ulike NAV-kontora.

Svara som blir gjevne i intervju kan i nokon tilfelle bli farga av kva informantane *trur* at intervjuaren vil høyre (Thagaard 2002). Intervjuarar og informantar i denne undersøkinga er tilsette i same etat. Intervjuarane jobbar i Arbeids- og velferdsdirektoratet, medan informantane jobbar ved ulike lokale NAV-kontor. Sidan direktoratet har styringsansvar overfor NAV-kontora, kan dette ha påverka måten informantane oppfatta intervjuarane på. Dette kan ha hatt noko å seia for kva som vart sagt under intervjuet.

## 2.3 Analyse av intervjua

Vi har analysert datamaterialet frå intervjuundersøkinga ut frå ei temasentrert tilnærming, der teksta fyrst har blitt inndelt i kategoriar som er basert på temaa i intervjuguiden. Vi har så samanlikna informasjonen frå dei ulike NAV-kontora innanfor desse kategoriane for å finne samanhengar og mønster i informasjonsmaterialet. I analysen er NAV-kontora fordelt etter følgjande kjenneteikn: Talet på tilsette<sup>1</sup>, landsdel, sentralitet<sup>2</sup>, om kommunen har bystatus eller ikkje og arbeidsløysenivået (sjå tabell 1).

Tabell 1. Fordeling av NAV-kontora i undersøkinga etter ulike kjenneteikn

Vi har teke med ein del sitat i teksta. Desse er skrivne i kursiv og markert med hermeteikn. Sitata

<sup>1</sup> Her har vi berre opplysningar om statleg tilsette.

<sup>2</sup> Sentralitetsvariabelen er henta frå SSBs Standard for kommuneklassifisering, Standard for sentralitet 2008. Med sentralitet meiner vi ein kommunes geografiske plassering sett i forhold til tettstader av ulik storleik. Tettstadene delast i tre nivå etter folketal og tilbod av funksjoner.

**Tabell 1.** Fordeling av NAV-kontora i undersøkinga etter ulike kjenneteikn.

|                                                                       |                                                       | Talet på NAV-kontor |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------|
| Netto årsverk ved NAV-kontoret per 1. mars 2011.<br>Statleg tilsette. | Lite kontor: 5–11 årsverk                             | 6                   |
|                                                                       | Middels stort kontor: 15–36 årsverk                   | 13                  |
|                                                                       | Stort kontor: 52–82 årsverk                           | 5                   |
| Landsdel                                                              | Nord-Noreg                                            | 6                   |
|                                                                       | Trøndelag                                             | 2                   |
|                                                                       | Vestlandet                                            | 4                   |
|                                                                       | Sørlandet                                             | 2                   |
|                                                                       | Austlandet                                            | 10                  |
| Sentralitet                                                           | Særleg sentrale kommunar                              | 10                  |
|                                                                       | Sentrale kommunar                                     | 7                   |
|                                                                       | Mindre sentrale kommunar                              | 4                   |
|                                                                       | Minst sentrale kommunar                               | 3                   |
|                                                                       | Distriktskontor (kommunen har ikkje bystatus)         | 5                   |
| By-, bydels- eller distriktskontor                                    | Kontor i bykommune                                    | 15                  |
|                                                                       | Bydelskontor i større by (byar med fleire NAV-kontor) | 4                   |
|                                                                       | Høg arbeidsløyse (3,0–3,8 %)                          | 7                   |
| Arbeidsløyseprosent per mai 2011                                      | Middels arbeidsløyse (2,1–2,9 %)                      | 10                  |
|                                                                       | Låg arbeidsløyse (0,8–2,0 %)                          | 7                   |

Kjelde: NAV

er vald ut fordi dei fortel noko vi meiner er viktig, og fordi dei representerer fleire liknande utsegner om eit fenomen. Alle sitata er omsette til bokmål eller nynorsk, alt ettersom kva for kapittel dei er brukte i (nokre av kapitla er på bokmål, andre er på nynorsk). Vi har nokon stader fjerna ord eller delar av setninga, dersom dette får setninga til å henge betre saman.

Vi har òg fjerna namn på personar og stader, samt kommentarar og oppfølgingsspørsmål frå intervjuar dersom dette ikkje er viktig for å forstå samanhen- gen. Stader der noko er fjerna er markert med [...]. Dersom fleire av intervjudeltakarane er sitert i same avsnitt, står det I<sub>1</sub> (Informant 1), I<sub>2</sub> (Informant 2) og så bortetter framfor utsegnene.

## 3. Unge som vert arbeidslause

### 3.1 Samandrag

I dette kapitlet ser vi på unge som vart arbeidslause i åra 2002, 2006 og 2009 – to år med nedgangskonjunktur og eitt (2006) med oppgangskonjunktur. Nedgangskonjunkturen i 2002 råka ungdom hardare enn nedgangskonjunkturen som kom i etterkant av finanskrisa i 2008. Arbeidsløysa var då høgare i utgangspunktet, og fleire ungdommar vart arbeidslause i 2002 enn i 2009.

Sjølvs om fleire vart arbeidslause i 2002 enn i 2009, hadde dei som vart arbeidslause i 2009 lengre arbeids-søklarperiodar. Ei viktig årsak til dette var at langt fleire kom inn i arbeidsretta tiltak i 2009 enn tilfellet var i dei andre åra. Blant dei under 20 år er det svært få som opplever å bli langtidsledige, medan om lag kvar tiande i alderen 20–24 år som vert arbeidslaus i ein nedgangskonjunktur, vert langtidsledig.

Dei fleste ungdommar som vert arbeidslause har vore i eit arbeidsforhold tidlegare. Blant dei som vart arbeidslause i åra med nedgangskonjunktur er det noko fleire som har arbeidserfaring samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2006. Finanskrisa førte til eit kraftig fall i produksjonen innan bygg og anlegg, og i 2009 var det langt fleire unge arbeidslause frå bygge- og anleggs-næringa samanlikna med dei andre åra.

Ungdom som vart arbeidslause i 2006 har ei noko svakare tilknytning til arbeidsmarknaden enn dei som vart arbeidslause i 2002 og 2009. Uansett konjunkturtilhøve er mennene i fleirtal blant dei som vert arbeidslause, og prosentdelen menn er høgast når det er nedgangskonjunktur.

Mange unge arbeidslause har ikkje nokon form for arbeidsrelatert stønad i den tida dei er arbeids-søklarar. Dette skuldast fyrst og fremst at dei ikkje har arbeidd lenge nok til å ha opparbeidd seg rett til dagpengar. I 2009 var fire av ti unge som vart arbeidslause i alderen 20–24 år utan arbeidsmarknadsrelatert stønad frå NAV i den tida dei var arbeidssøklarar.

I løpet av dei åra vi ser på er det ein auke i talet på unge som mottok attføringspengar eller arbeidsavklaringspengar (AAP) i den tida dei er arbeids-søklarar. Det er òg langt fleire av dei som vart arbeidslause i 2009 enn i førre nedgangskonjunktur som har mottoke helserelaterte trygdeytningar i åra før dei vart arbeidslause. Dette kan indikera at samansetjinga av dei unge som melder seg arbeidslause har endra seg over tid.

### 3.2 Innleiing

I kjølvatnet av finanskrisa i 2008 auka arbeidsløysa sterkt i Europa, og særleg var det mange unge som vart utan arbeid. Sjølvs om arbeidsløysa i Noreg ikkje auka på langt nær så mykje som i mange andre land, viser figur 1 at det var eit vendepunkt på arbeidsmarknaden våren 2008 då arbeidsløysa starta å auka. Denne auken skaut fart frå hausten 2008 og inn i 2009. Arbeidsløysa auka gjennom heile 2009. Figuren viser òg at ei kraftig opptrapping av arbeidsmarknadstiltaka dempa veksten i arbeidsløysa utover i 2009.

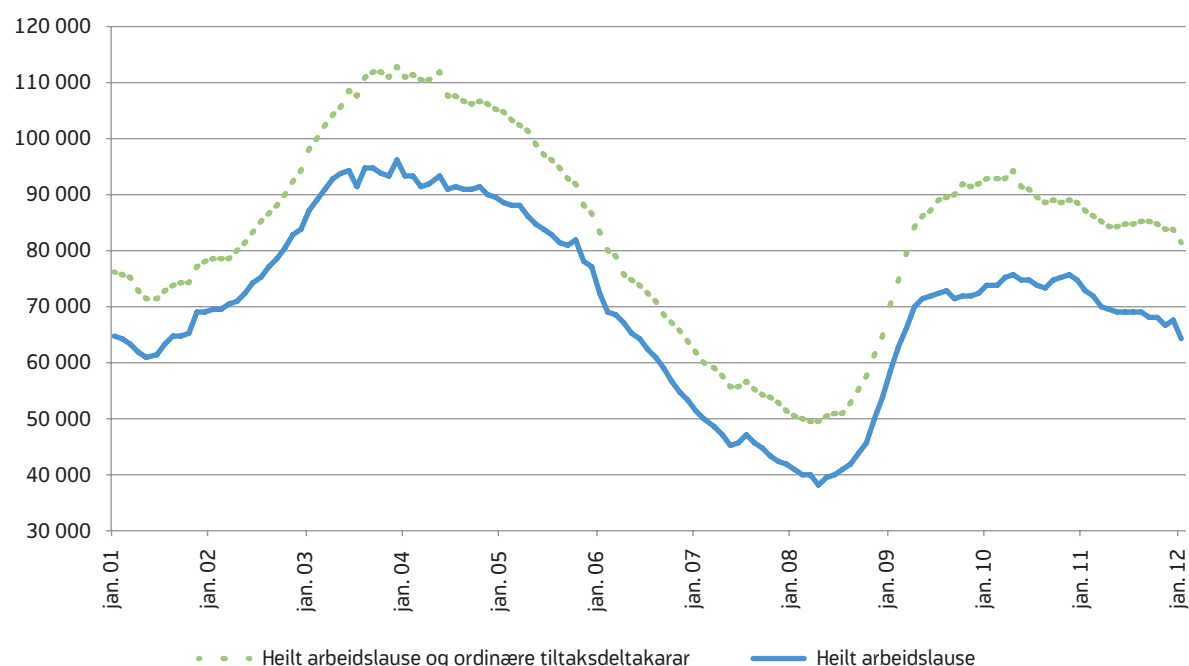
For mange er det i starten av 20-åra at ein avsluttar utdanning og skal inn i arbeidslivet. Konjunkturtilhøva i den tida der ein skal etablere seg på arbeidsmarknaden har mykje å seia for overgangen mellom utdanning og arbeid. Arbeidsløysa blant unge svingar meir med konjunkturane enn ho gjer for andre aldersgrupper (figur 2). I ein nedgangskonjunktur vil ofte arbeidsløysa auka raskt særleg for unge i starten av 20-åra, for så tilsvarande å falla raskt når etterspørse-len etter arbeidskraft tek seg opp att. I ein nedgangskonjunktur vil det kunna ta lengre tid for ungdom å finna den fyrste jobben, og dei vert arbeidslause i ein periode. Ungdom som er nyetablerte på arbeidsmarknaden har lågare ansiennitet enn eldre kollegaer, og er ofte dei fyrste som må gå når verksemdene innskrenkar. Ungdom som vert arbeidslause i ein oppgangskonjunktur vil truleg ha andre kjenneteikn enn ungdom som vert ledige i ein nedgangskonjunktur. Mange får ikkje arbeid fordi dei ikkje er kvalifi-

serte til jobbane som er ledige. Dei kan mangla formell kompetanse eller ha vanskar med å tilpassa seg arbeidslivet.

I Noreg er det politisk semje om å hindra at ungdom vert gåande lenge arbeidslause. Ungdomsgarantien

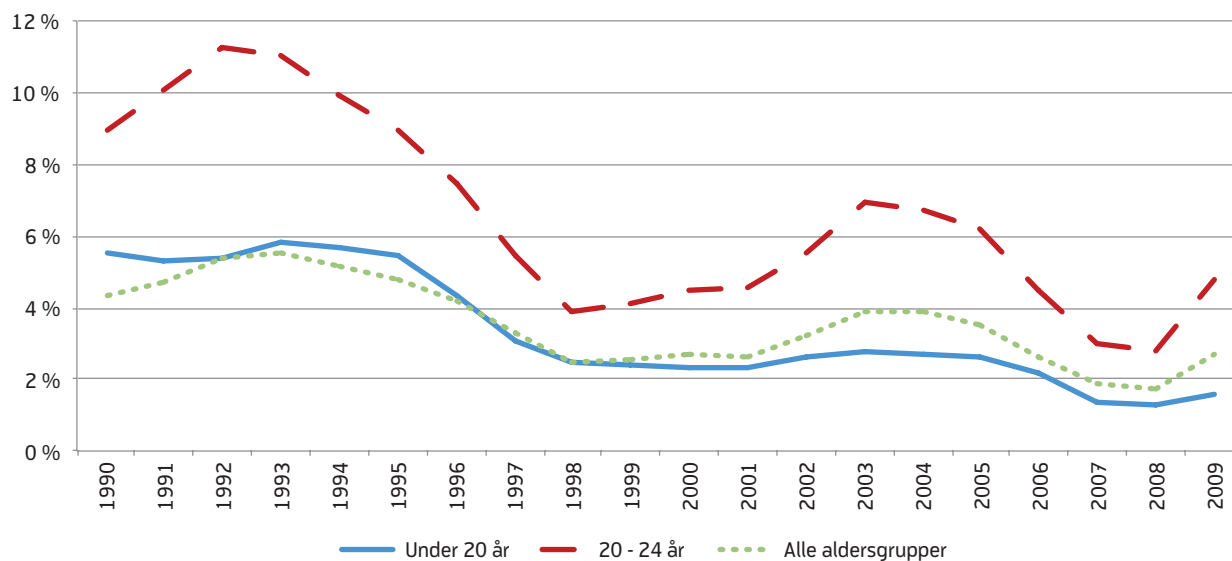
for unge under 20 år skal sikra at alle som er arbeidslause eller utan skoleplass skal få tilbod om arbeidsmarknadstiltak. NAV samarbeider med den fylkeskommunale oppfølgingstenesta om å setja denne garantien ut i livet. For unge mellom 20 og 24 år vart det frå 2007 innført ein utvida oppfølgingsgaranti

**Figur 1.** Heilt arbeidslause og summen av heilt arbeidslause og ordinære tiltaksdeltakarar. Januar 2001 – januar 2012. Sesongjusterte tal



Kjelde: NAV

**Figur 2.** Arbeidslause i prosent av arbeidsstyrken, 1990–2009. Alle aldersgrupper, under 20 år og 20–24 år. Prosent



Kjelde: NAV og SSB

som skal sikra at dei som har gått arbeidslause i meir enn tre månader skal få ei utvida oppfølging frå NAV. For unge i alderen 20–24 år som er langtidsarbeidslause, vart det frå 2009 innført ein garanti som skal sikra at denne gruppa får tilbod om arbeidsmarknadstiltak. Hardoy m. fl. (2006) har vist at ein forsterka tiltaksinnsats retta mot arbeidslause unge i alderen 20–24 år som hadde vore ledige i minst seks månader bidrog til auka deltaking i arbeidsmarknads-tiltak og raskare overgang til jobb for målgruppa.

### Garantiordningar

*Ungdomsgarantien:* Unge under 20 år som er arbeidsledige eller utan skoleplass skal få tilbod om arbeidsmarknadstiltak. Denne garantien vart innført i 1979

*Oppfølgingsgarantien:* Unge i alderen 20–24 år som har vore ledige i meir enn tre månader skal få individuelt tilpassa oppfølging frå NAV med fokus på jobbsøking og eigenaktivitet. Denne garantien vart innført i 2007.

*Tiltaksgarantien:* Unge i alderen 20–24 år som har vore samanhengande ledige i seks månader eller meir skal få tilbod om arbeidsmarknadstiltak. Garantien vart innført i 2009.

I dette kapitlet ser vi på kjenneteikn ved ungdom som vart arbeidslause i 2009, i nedgangskonjunkturer etter finanskrisa, og å samanlikna kjenneteikn ved desse ungdommane med tilsvarande aldersgrupper som vart arbeidslause under førre nedgangskonjunktur i 2002. Figur 1 viser at arbeidsløysa starta å auka sommaren 2001, og at denne auken held fram gjennom 2002.

Samanlikna med situasjonen i 2009 var tiltaksaktiviteten låg i 2002. Vi vil òg sjå i kva grad ungdom som vert arbeidslause i ein nedgangskonjunktur skil seg frå ungdom som vert arbeidslause i ein oppgangskonjunktur. Til det har vi valt ungdom som vart arbeidslause i 2006. Då var vi inne i ein periode med langvarig oppgangskonjunktur, og arbeidsløysa minka gjennom heile året. Tiltaksaktiviteten var i 2006 vesentleg lågare enn tidlegare i oppgangskonjunkturer.

Vidare vil vi sjå på kva som skjer med ungdommane i perioden dei er arbeidssøklarar. Vi ser nærare på

mellom anna tiltaksdeltaking, lengd på arbeidssøklarperioden, omfanget av økonomiske ytingar og langtidsarbeidsløyse.

Det er naturleg å skilja mellom ungdom over og under 20 år. Dei fleste under 20 år er under utdanning, og yrkesdeltakinga er låg i denne aldersgruppa. Mange av dei som er yrkesaktive har ein deltidsjobb ved sida av skolegang. I oppgangstider aukar yrkesdeltakinga blant dei yngste, medan mange trekkjer seg ut av arbeidsmarknaden i ein nedgangskonjunktur. For mange i denne aldersgruppa er utdanning eit alternativ til arbeidsløyse. Dei fleste under 20 år som melder seg som arbeidslause hos NAV har ikkje fullført vidaregåande opplæring. Ei viktig årsak til arbeidsløysa i denne aldersgruppa er at det er vanskeleg for ungdom som ikkje har fullført vidaregåande opplæring å få innpass på arbeidsmarknaden. Arbeidsløysa varierer mindre over konjunkturane for denne aldersgruppa enn for andre, jamfør figur 2.

Ungdom i alderen 20–24 år er i ein annleis situasjon enn dei under 20 år. Mange i denne aldersgruppa har avslutta utdanninga si og skal etablera seg på arbeidsmarknaden. Vidare utdanning er ikkje i like stor grad eit alternativ til arbeidsløyse i denne gruppa. Figur 2 viser at arbeidsløysa blant ungdom mellom 20 og 24 år varierer sterkt over konjunkturane.

## 3.3 Kjenneteikn ved unge arbeidslause

### 3.3.1 Flest arbeidslause unge menn

Figur 3 stadfestar at talet på ungdom som vert arbeidslause varierer med konjunkturane. Dette gjeld både dei under 20 år og ungdom i alderen 20–24 år, men forskjellen er størst for dei eldste ungdommane. Flest ungdommar vart arbeidslause i 2002. Dette viser at nedgangskonjunkturer i 2002 ramma ungdom hardare enn konjunkturedgangen i kjølvatnet av finanskrisa.

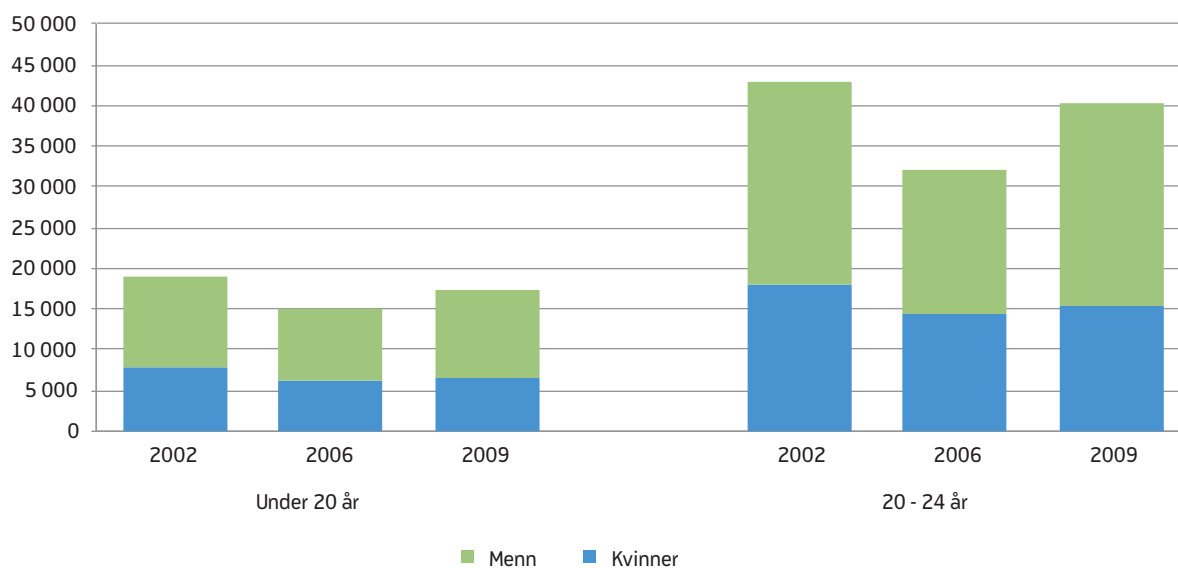
Uansett konjunkturtilhøve er mennene i fleirtal blant dei som vert arbeidslause, og prosentdelen menn er høgast når det er nedgangskonjunktur. Ei viktig årsak til dette er den kjønnsdelte arbeidsmarknaden i Noreg, der menn i langt større grad enn kvinner arbeider i konjunkturutsatte næringar. Finanskrisa

førte til ein rask og kraftig auke i talet på arbeids-  
lause innan konjunkturutsette næringar, og særleg  
innan bygg og anlegg som sysselset mange menn.  
I 2002 var situasjonen meir prega av ein breiare  
konjunkturedgang. Arbeidsløysa auka kraftig òg  
innafor mindre typiske konjunkturutsette næringar, og  
det vart særleg vanskeleg for nyutdanna å få arbeid.

### 3.3.2 Mange ungdommar har vore arbeids- søkjarar tidlegare

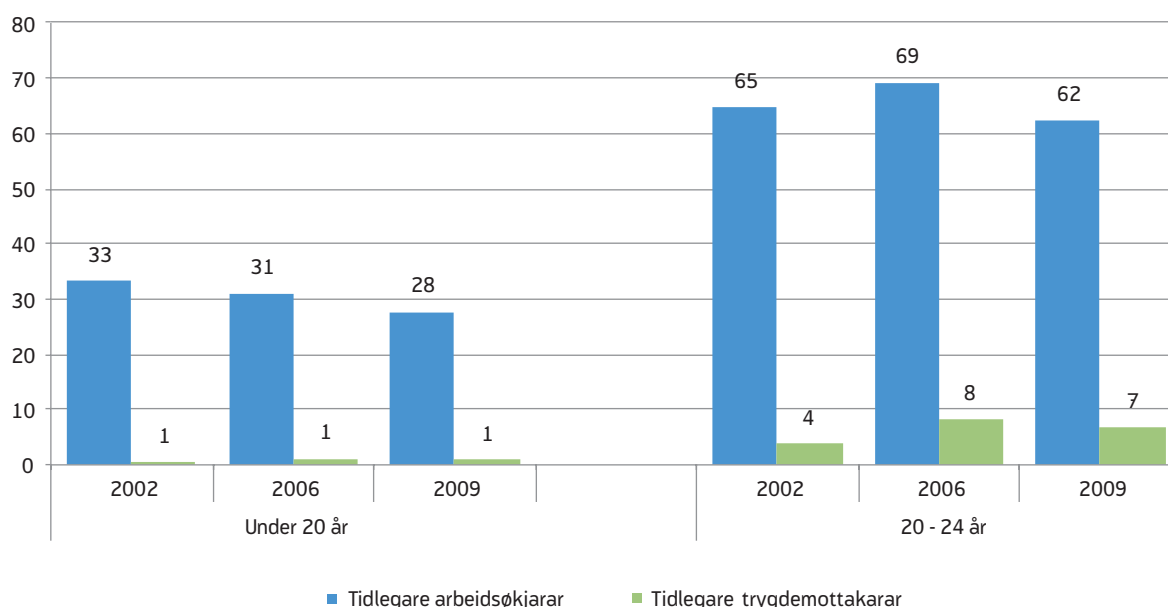
Figur 4 viser kor stor prosentdel av ungdommane som  
vart arbeidslause dei gjeldande åra, som òg har vore  
arbeidssøkjarar eller trygdemottakarar tidlegare. Svært  
mange ungdommar har vore registrert som arbeids-  
søkjarar tidlegare, særleg i aldersgruppa 20–24 år. I dei

**Figur 3.** Talet på ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe og kjønn



Kjelde: NAV

**Figur 4.** Prosentdelen av ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 som har vore registrert som arbeidssøkjarar eller trygdemottakarar i løpet av dei seks siste åra før tilgang, etter aldersgruppe



Kjelde: NAV

tre åra vi studerer, har i gjennomsnitt om lag to tredeler av dei arbeidslause i denne aldersgruppa søkt arbeid hos NAV tidlegare. I 2006, året med oppgangskonjunktur, er prosentdelen som tidlegare har vore registrert som arbeidssøklarar høgast. I ein høgkonjunktur vil fleire av ungdommane som vert arbeidslause ha andre problem i tillegg til at dei er utan arbeid. Til dømes kan dei ha problem med dårleg helse. Dette kan føra til at ein større prosentdel av dei arbeidslause ungdommane i ein oppgangskonjunktur har vanskar med å få ei stabil tilknytning til arbeidslivet, noko som vil gje seg utslag i fleire arbeidssøklarperiodar.

Prosentdelen som har vore registrert som arbeidssøklar tidlegare var lågast i 2009. Før konjunkturane snudde i 2008 hadde vi vore gjennom ein langvarig oppgangskonjunktur med rekordlåg arbeidsløyse, jamfør figur 1. Førre nedgangskonjunktur, som starta i 2001, kom i ein situasjon der arbeidsløysa var høgare i utgangspunktet. Dette kan forklara at det er færre av dei unge som vart arbeidslause i nedgangskonjunktura i 2009 som tidlegare hadde vore registrert som arbeidssøklarar samanlikna med ungdommane som vart arbeidslause i 2002.

Mange ungdommar har tidlegare arbeidssøklar-erfaring, men langt færre har vore trygdemottakarar. Det ser likevel ut som om denne prosentdelen kan ha auka noko over tid, uavhengig av konjunkturtilhøva. I 2002 hadde fire prosent av dei som vart arbeidslause i aldersgruppa 20–24 år tidlegare motteke ei form for helserelatert trygd. I 2009 var det tilsvarande talet sju prosent. I 2006, året med oppgangskonjunktur, var prosentdelen tidlegare trygdemottakarar i denne aldersgruppa høgast med åtte prosent. Dei aller fleste av desse, tre av fire, hadde motteke rehabiliteringspengar. At det er flest tidlegare trygdemottakarar blant dei som vert arbeidslause når det er oppgangskonjunktur, er som venta. Det er rimeleg at dei som vert arbeidslause i tider der det er relativt sett, lett å finna arbeid, har ei anna samansettning enn dei som vert arbeidslause i ein nedgangskonjunktur. Difor er det overraskande at talet på tidlegare trygdemottakarar er såpass høgt som sju prosent i 2009, og at det er så mykje høgare enn i 2002. Dette samsvarer likevel med at det i løpet av dei seinare åra har vore ein sterk vekst i talet på unge

som mottok helserelaterte stønader (Brage og Bragstad 2011).

For ungdom under 20 år vil arbeidssøklar- og trygdehistorikken vera mindre informativ på grunn av den låge alderen. Svært få blant dei yngste ungdommane har vore trygdemottakarar tidlegare.

### 3.3.3 Høg innvandring har ført til fleire arbeidslause med innvandrarbakgrunn

I aldersgruppa 20–24 år har det vore ein auke i prosentdelen personar med innvandrarbakgrunn blant dei unge som vart arbeidslause, frå 13 prosent i 2002 til 19 prosent i 2009. Med innvandrarbakgrunn reknar vi her at ein anten har innvandra sjølv, eller er født i Noreg av foreldre som begge er født i utlandet.<sup>3</sup> Auken i prosentdelen arbeidslause med innvandrarbakgrunn reflekterer den sterke auken i nettoinnvandringa til Noreg etter tusenårsskiftet. I løpet av perioden 2002 til 2009 auka talet på personar med innvandrarbakgrunn i folkemengda med 63 prosent, medan den totale folkemengda auka med 6,1 prosent i same periode, viser tal frå Statistisk Sentralbyrå.

Blant unge under 20 år som vart arbeidslause har prosentdelen med innvandrarbakgrunn halde seg relativt stabil i dei åra vi har med i vår analyse.

### 3.3.4 Dei fleste unge arbeidslause har arbeidserfaring

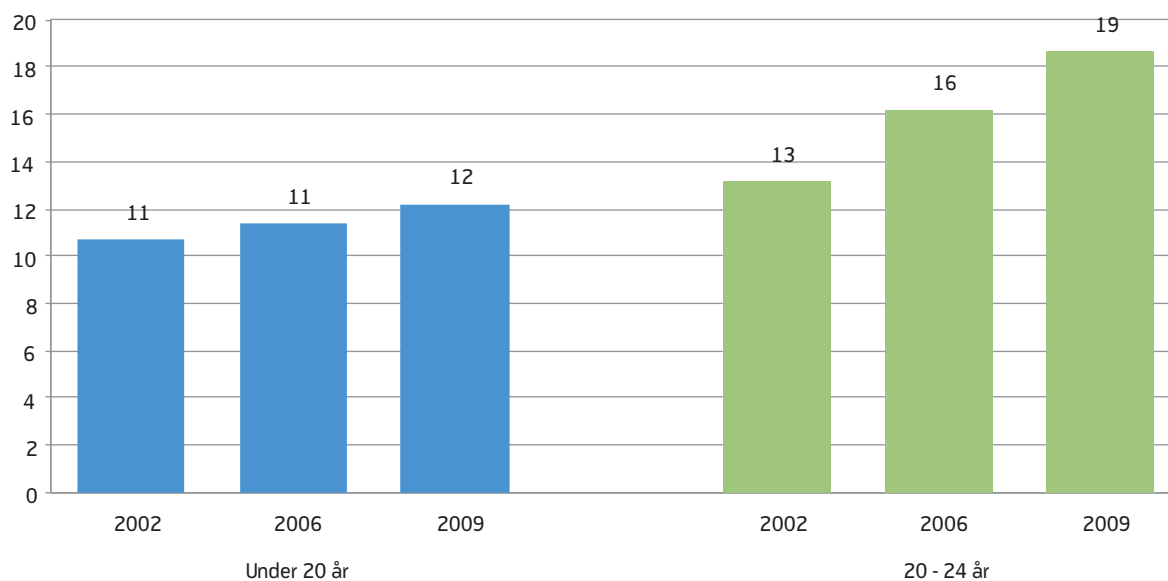
Figur 6 viser at dei fleste ungdommar i alderen 20–24 år har arbeidserfaring før dei registrerer seg som arbeidslause. Òg blant unge under 20 år har mange av dei arbeidslause arbeidserfaring. For begge aldersgrupper gjeld det at det er færrest med tidlegare arbeidserfaring i året med oppgangskonjunktur, 2006. Dette viser at i gjennomsnitt så har unge som registrerer seg ledige i ein oppgangskonjunktur ei noko svakare tilknytning til arbeidsmarknaden enn dei som vert ledige i ein nedgangskonjunktur.

<sup>3</sup> Definisjonen av innvandrarbakgrunn er ikkje heilt i samsvar med Statistisk sentralbyrå (SSB) sin definisjon. For å falla inn under SSB sin definisjon av omgrepet må ein i tillegg ha fire besteforeldre som òg er født i utlandet.

Tabell 2 viser kva for næring dei unge med arbeidserfaring arbeide i før dei vart arbeidslause. Tabellen viser òg sysselsetjing etter næring for alle ungdommar i 4. kvartal 2009. For dei arbeidslause som har hatt fleire arbeidsfor-

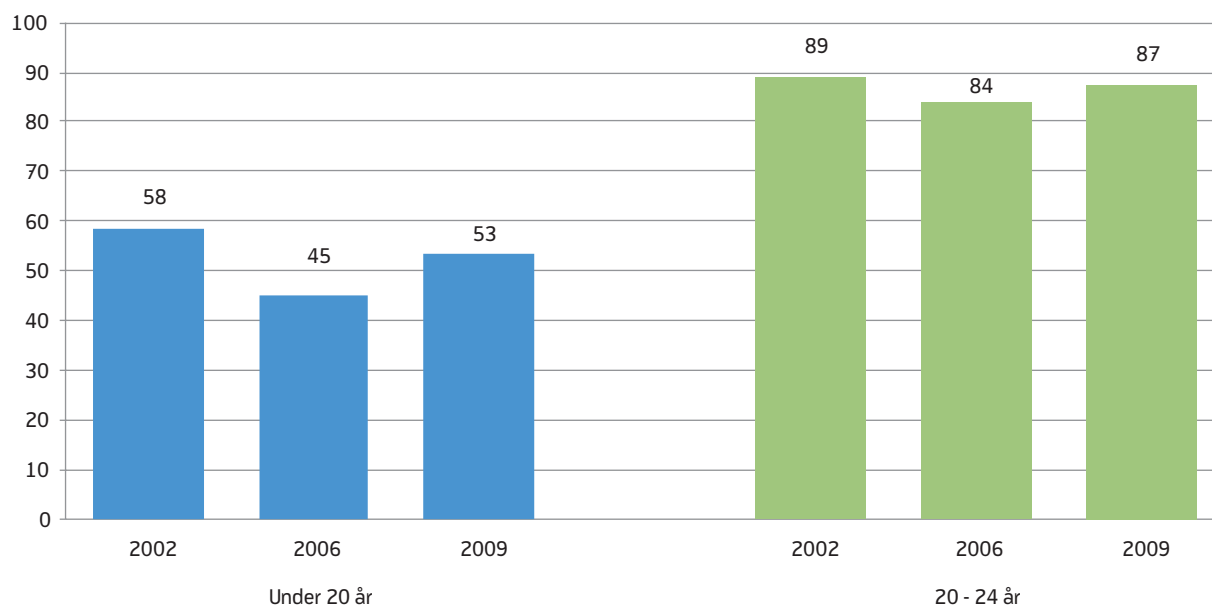
hold viser tabellen næring i det siste arbeidsforholdet før dei vart arbeidslause. Varehandel er den dominerande næringa blant unge arbeidslause. Dette gjeld for begge aldersgrupper og uansett konjunkturtilhøve.

**Figur 5.** Prosentdel med innvandrarbakgrunn blant ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe



Kjelde: NAV

**Figur 6.** Prosentdelen av dei unge som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 med minst eitt arbeidstilhøve\* før dei vart arbeidslause, etter aldersgruppe



Kjelde: NAV

\* Definert som at dei har vore registrert i Arbeidsgjevar- og arbeidstakarregisteret.

Når vi samanliknar næringsbakgrunnen til dei som vart arbeidslause i løpet av 2009 med næringsbakgrunnen til alle sysselsette ungdommar i dei aktuelle aldersgruppene, ser vi at langt fleire av dei arbeidslause har bakgrunn frå konjunkturutsette næringar. Blant dei som vart arbeidslause i 2009 hadde til saman 21 prosent av ungdommen under 20 år bakgrunn frå industri eller bygg og anlegg. Blant alle sysselsette i 4. kvartal 2009 i denne aldersgruppa gjaldt dette 14 prosent. Tilsvarende tal for dei i alderen 20–24 år er 25 prosent av dei arbeidslause og 17 prosent av alle sysselsette.

Den største forskjellen mellom dei to åra med nedgangskonjunktur er at det er langt fleire av dei unge arbeidslause som har bakgrunn frå bygge- og anleggsverksemd i 2009 samanlikna med 2002. Finanskrise i 2008 førte til eit brått og kraftig fall i produksjonen innan bygg og anlegg. I 2002 var industri den nest største næringsgruppa med tanke på kor dei unge arbeidslause kjem frå. Dette kan forklarast med at nedgangskonjunkturar vanlegvis går sterkt utover sysselsetjinga i industrien. I 2009 er prosentdelen av dei unge arbeidslause som kjem frå

industrien litt lågare enn i 2002. Over tid har det vore ein nedgang i sysselsetjinga i industrien. Det har òg vore ein aukande trend at mange industriverksemdar kjøper varer og tenester dei tidlegare produserte sjølve. Ein del av sysselsetjinga som tidlegare høyrde inn under industrinæringa er no å finna i næringane fagleg eller forretningsmessig tenesteyting. Tabell 2 viser òg at blant 20–24 åringane er det fleire med arbeidserfaring frå helse- og sosialtenester i 2006 enn dei to andre åra. Dette heng truleg saman med at det relativt sett var fleire kvinner blant dei arbeidslause unge dette året samanlikna med dei to åra med nedgangskonjunktur.

### 3.3.5 Låg utdanning blant unge arbeidslause

Tabell 3 gjev eit klårt bilete av at unge arbeidslause har lågare formell kompetanse enn gjennomsnittet i folkemengda i sine aldersgrupper.

Ungdom har mindre arbeidserfaring enn eldre, og utdanning er difor eit særleg viktig kjenneteikn ved ungdom på arbeidsmarknaden. Tabell 3 viser utdanningsnivået i folkemengda for ungdom i alderen 16–19 år og 20–24 år, samanlikna med registrert

**Tabell 2.** Næring i siste arbeidsforhold før registrering som arbeidslaus. Ungdom under 20 år og 20–24 år med tilgang til arbeidsløysa i 2002, 2006 og 2009. Sysselsetjing for alle under 25 år etter aldersgruppe 4. kvartal 2009. Prosent

|                                            | Under 20 år |      |      |                 | 20–24 år |      |      |                 |
|--------------------------------------------|-------------|------|------|-----------------|----------|------|------|-----------------|
|                                            | 2002        | 2006 | 2009 | 4. kvartal 2009 | 2002     | 2006 | 2009 | 4. kvartal 2009 |
| Industri                                   | 13          | 12   | 10   | 6               | 14       | 10   | 13   | 7               |
| Bygge- og anleggsverksemd                  | 6           | 6    | 11   | 8               | 6        | 7    | 12   | 10              |
| Elektrisitet og vassforsyning              | 1           | 1    | 1    | 1               | 1        | 1    | 1    | 1               |
| Varehandel, motorvognreparasjonar          | 20          | 23   | 26   | 39              | 17       | 20   | 21   | 25              |
| Transport og lagring                       | 8           | 6    | 5    | 3               | 7        | 7    | 5    | 4               |
| Overnattings- og serveringsverksemd        | 11          | 10   | 10   | 11              | 10       | 10   | 8    | 7               |
| Fagleg, vitskapleg og teknisk tenesteyting | 4           | 3    | 1    | 2               | 5        | 3    | 2    | 3               |
| Forretningsmessig tenesteyting             | 8           | 13   | 14   | 4               | 9        | 11   | 14   | 8               |
| Undervisning                               | 2           | 2    | 2    | 2               | 4        | 3    | 2    | 3               |
| Helse- og sosialtenester                   | 7           | 9    | 11   | 9               | 10       | 15   | 13   | 18              |
| Jordbruk, skogbruk, fiske                  | 3           | 2    | 2    | 5               | 3        | 2    | 2    | 2               |
| Andre næringar                             | 10          | 10   | 7    | 10              | 8        | 9    | 7    | 13              |
| Ukjend                                     | 7           | 2    | 0    | 0               | 6        | 2    | 0    | 0               |
| Sum                                        | 100         | 100  | 100  | 100             | 100      | 100  | 100  | 100             |

Kjelde: NAV

heilt arbeidslaus ungdom i dei same aldersgruppene.<sup>4</sup> Tabellen viser at arbeidslaus ungdom har lågare utdanningsnivå enn ungdom generelt i same aldersgruppe. Sjølv om tabellen viser utdanningsnivået til behaldninga heilt arbeidslause i 4. kvartal dei gjeldande åra, er det ikkje grunn til å tru at utdanningsnivået i vårt utval skulle vera vesentleg ulikt dette. Medan 11 prosent av ungdommen som var under 20 år i 2006 hadde fullført vidaregåande opplæring, gjaldt dette mindre enn 1 prosent av dei registrerte heilt arbeidslause i denne aldersgruppa. I aldersgruppa 20–24 år er det langt fleire blant dei arbeidslause som har grunnskole som høgaste fullførte utdanning samanlikna med folkemengda i denne aldersgruppa. Tilsvarande er det færre med fullført vidaregåande opplæring og høgare utdanning. For begge år og for begge aldersgrupper er personar med uoppgjeven eller inga fullført utdanning overrepresenterte blant dei arbeidslause.

### 3.4 Kva skjer i arbeidssøklarperioden?

#### 3.4.1 20–24-åringane er arbeidslause lenger når det er lågkonjunktur

Mange unge vekslar mellom å vera heilt arbeidslause og å arbeida litt (periodar som delvis arbeidslause) i den perioden dei står registrerte som arbeidssøklarar

.....

<sup>4</sup> NAV har ikkje data over fullført utdanning på individnivå. Tabellen viser tal frå SSB over behaldning heilt arbeidslause etter utdanning i 2006 og 2009. Tal for folkemengda er årsgjennomsnitt, medan tal for registrerte heilt arbeidslause er frå 4. kvartal.

hos NAV. Figur 7 viser kor mange dagar i gjennomsnitt ungdom som vart arbeidslause dei aktuelle åra var registrerte som anten heilt arbeidslause, delvis arbeidslause eller tiltaksdeltakarar i løpet av perioden som arbeidssøklar. Figur 7 viser at dei eldste ungdommane er heilt arbeidslause lenger i dei to åra med nedgangskonjunktur, 2002 og 2009, enn i 2006, året med oppgangskonjunktur. Vi ser òg at dei eldste ungdommane var lenger heilt arbeidslause enn dei under 20 år, uansett konjunkturforhold. 20–24-åringane har òg fleire dagar som delvis arbeidslause enn dei yngste arbeidssøklarane.

Ungdom under 20 år er i gjennomsnitt lenger i tiltak enn dei eldre ungdommane. Tiltaksgarantien, som skal sikra tiltak til ungdom under 20 år utan arbeid eller skoleplass, fører til at dei under 20 år er prioriterte når det gjeld arbeidsmarknadstiltak. For begge aldersgrupper ser vi at dei som vart arbeidslause i 2009 var lengre i tiltak enn dei som vart arbeidslause dei andre åra. Dette heng saman med eit høgt tiltaksnivå i 2009 samanlikna med dei andre åra, jamfør figur 1.

#### 3.4.2 Flest vert langtidsledige i lågkonjunkturar

Figur 8 viser kor stor prosentdel av ungdommen som opplevde å bli langtidsarbeidssøklarar eller langtidsledige i løpet av arbeidssøklarperioden (sjå definisjonar i faktaboks side 2).

Svært få unge under 20 år går samanhengande arbeidslause så lenge at dei vert langtidsledige,

**Tabell 3.** Høgaste fullførte utdanning etter alder. 2006 og 2009. Heile folkemengda (årsgjennomsnitt) og registrert arbeidslause (4. kvartal). Prosent

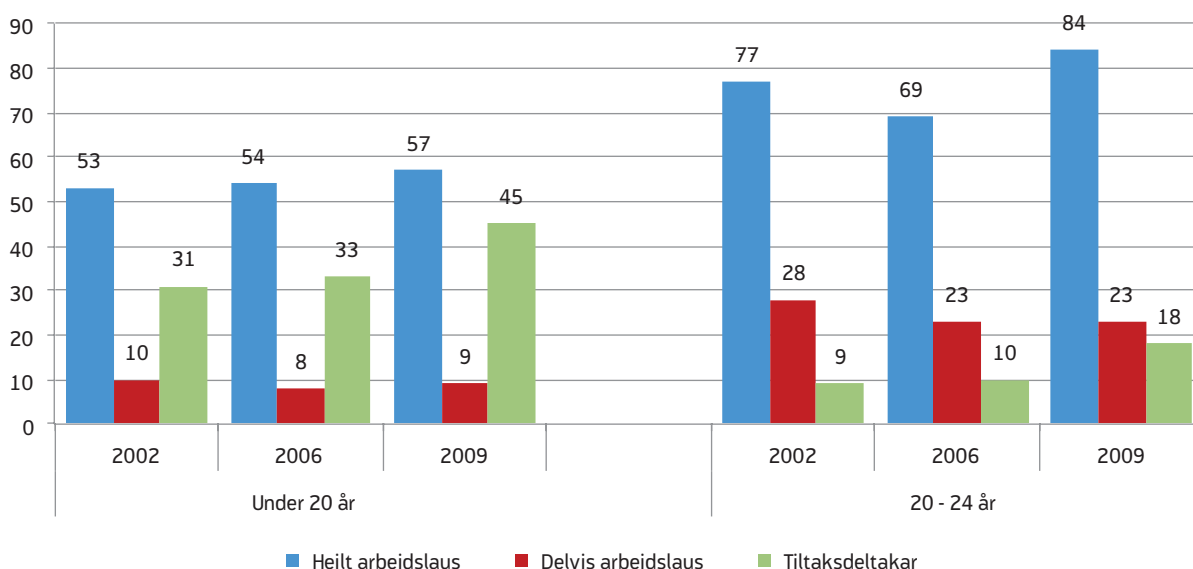
|                                                | 16–19 år                              |                                     |                                       |                                     | 20–24 år                              |                                     |                                       |                                     |
|------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
|                                                | 2006                                  |                                     | 2009                                  |                                     | 2006                                  |                                     | 2009                                  |                                     |
|                                                | Folke-<br>mengda,<br>års-gjennomsnitt | Heilt<br>arbeidslause<br>4. kvartal | Folke-<br>mengda,<br>års-gjennomsnitt | Heilt<br>arbeidslause<br>4. kvartal | Folke-<br>mengda,<br>års-gjennomsnitt | Heilt<br>arbeidslause<br>4. kvartal | Folke-<br>mengda,<br>års-gjennomsnitt | Heilt<br>arbeidslause<br>4. kvartal |
| Grunnskole                                     | 86                                    | 89                                  | 85                                    | 90                                  | 29                                    | 67                                  | 29                                    | 69                                  |
| Vidaregåande skole                             | 11                                    | 0                                   | 12                                    | 0                                   | 51                                    | 24                                  | 50                                    | 22                                  |
| Universitet og<br>høgskole                     | 0                                     | 0                                   | 0                                     | 0                                   | 15                                    | 1                                   | 15                                    | 1                                   |
| Uoppgjeven eller<br>inga fullført<br>utdanning | 3                                     | 11                                  | 3                                     | 9                                   | 5                                     | 8                                   | 6                                     | 9                                   |
| Sum                                            | 100                                   | 100                                 | 100                                   | 100                                 | 100                                   | 100                                 | 100                                   | 100                                 |

Kjelde: SSB og NAV

men langt fleire i denne aldersgruppa er registrerte hos NAV som arbeidssøklarar i 26 veker eller lenger. Ei viktig årsak til dette er at mange i denne aldersgruppa er i tiltak medan dei er arbeidssøklarar. Det at mange var i tiltak i 2009 er truleg årsaka til at så mange som 31 prosent av dei under 20 år som vart arbeidslause i 2009 vart langtidsarbeidssøklarar.

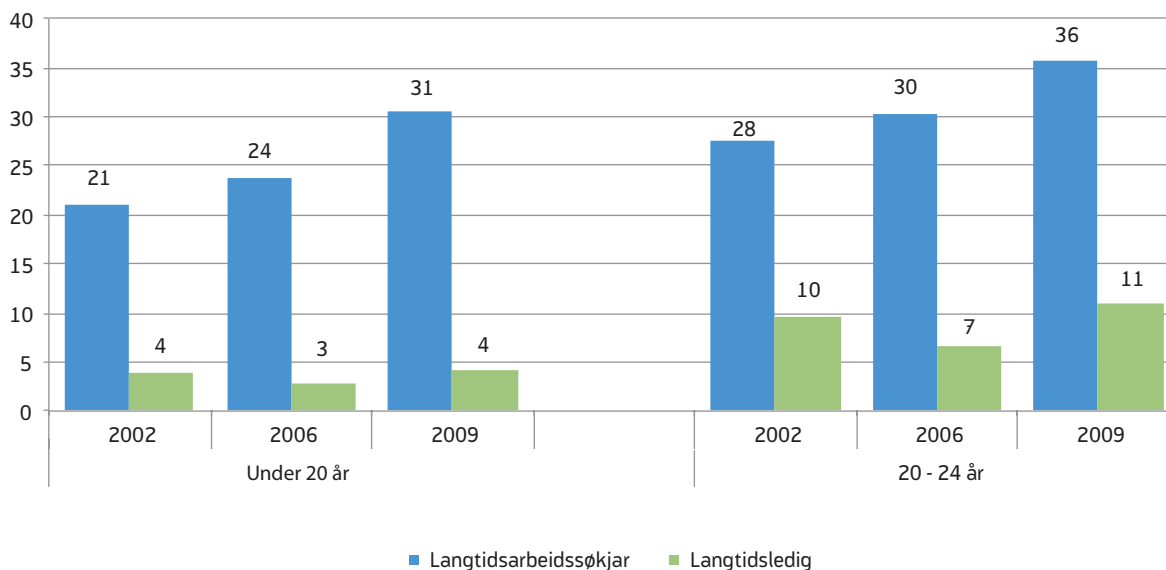
Øg i aldersgruppa 20–24 år er det flest langtidsarbeidssøklarar i 2009, noko som truleg heng saman med at fleire var lenger i tiltak blant dei som vart arbeidslause dette året. Ser vi på samanhengande tid som heilt arbeidslaus, viser figur 8 at fleire vert langtidsledige i åra med lågkonjunktur. I tider med låg etterspørsel etter arbeidskraft vil ein større prosentdel av arbeidslaus ungdom ha problem med å skaffa seg nytt arbeid.

**Figur 7.** Varigheit som heilt arbeidslaus, delvis arbeidslaus og tiltaksdeltakar blant ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe. Talet på dagar i løpet av arbeidssøklarperioden



Kjelde: NAV

**Figur 8.** Prosentdelen som vart langtidsarbeidssøklarar og/eller langtidsledige i løpet av arbeidssøklarperioden. Ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe



Kjelde: NAV

### 3.4.3 Høg tiltaksaktivitet i 2009 kom dei unge til gode

Kor mange som tek del i arbeidsmarknadstiltak heng saman med kor mange som har behov for tiltak og kor mange tiltaksplassar NAV kan tilby. Ungdom under 20 år er ei prioritert gruppe når det gjeld tiltak. Figur 9 viser at ein langt større prosentdel av dei under 20 år enn av dei i aldersgruppa 20–24 år tok del i arbeidsretta tiltak i dei aktuelle åra.

I slutten av 2008 og starten av 2009 auka arbeidsløysa sterkt og tiltaksaktiviteten vart raskt trappa opp. Figur 9 viser at langt fleire av dei unge arbeidslause i 2009 kom i tiltak samanlikna med i 2002 og 2006. Lågast prosentdel unge kom på tiltak i førre nedgangskonjunktur, 2002. I aldersgruppa 20–24 år kom dobbelt så mange på tiltak i 2009 som i 2002. Ei anna årsak til dette kan vera at det frå 2009 vart innført ein garanti som skulle sikra all langtidslause ungdom mellom 20 og 24 år tilbod om arbeidsretta tiltak.

Figur 9 viser òg at dei som vart arbeidslause i 2002, og som deltok i arbeidsmarknadstiltak, var lenger i tiltak enn tilsvarande grupper i 2006 og 2009.

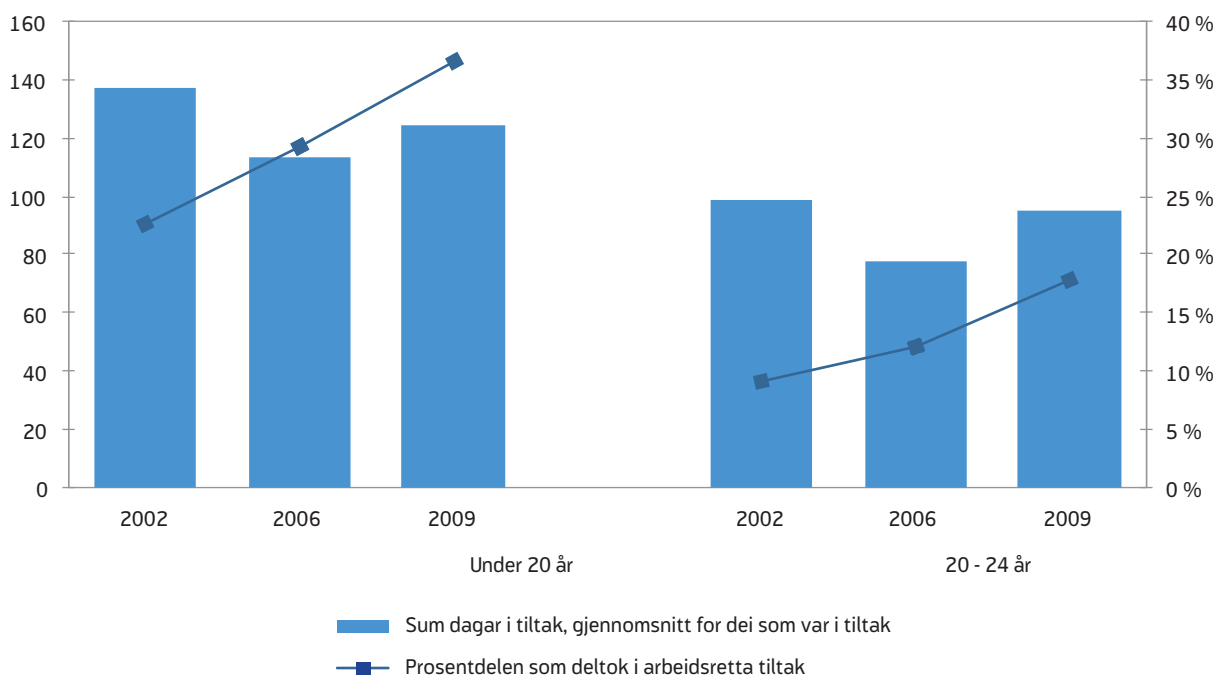
Ungdom under 20 år var lenger i tiltak enn dei i alderen 20–24 år i alle dei tre aktuelle åra.

Kort tid i tiltak kan tyda på at fleire droppar ut av tiltak og ikkje fullfører, men det kan òg tyda på at tiltaka i 2006 var av kortare varigheit enn i 2002 og 2009. Kortare tiltak fører til at det er mogeleg å tilby tiltak til fleire arbeidslause. I løpet av perioden vi ser på har tiltaksporteføljen endra seg, noko som kan ha innverknad på kor lenge ein er i tiltak.

### 3.4.4 Arbeidspraksis og opplæring er dei vanlegaste tiltaka

Figur 10 viser prosentdelen av tiltaksdeltakarar etter type tiltak. Arbeidspraksis er det dominerande tiltaket for ungdom under 20 år. Arbeidspraksis skal gje unge erfaring frå arbeidslivet og skal motivera for vidare utdanning eller arbeid. Ei målsetjing for NAV sitt arbeid med unge som ikkje har fullført vidaregåande opplæring er at dei skal fullføra utdanning i det ordinære skolesystemet. Opplæringstiltaket har difor ei nedre aldersgrense på 19 år. Ein del av dei yngste arbeidslause har passert 19 år og tek òg del i opplæringstiltak. I 2009 endra NAV tiltaksporte-

**Figur 9.** Prosentdelen som deltok i arbeidsmarknadstiltak i løpet av arbeidssøklarperioden, og sum dagar i tiltak blant dei som deltok i tiltak. Ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe



Kjelde: NAV

føljen, og det kom nye grupper med tiltak. Oppfølgingstiltak er ein ny type tiltak frå 2009, jamfør omtale i faktaboks. Blant dei unge under 20 år som vart arbeidslause i 2009, og som tok del i arbeidsmarknadstiltak i løpet av perioden dei var arbeids-søkjarar, tok 14 prosent del i eit oppfølgingstiltak.

I aldersgruppa 20–24 år er opplæringstiltak det dominerande tiltaket. Mange unge som manglar formell kompetanse, eller som har ein kompetanse som er lite etterspurt i arbeidsmarknaden, kan få ny kompetanse via opplæringstiltak. I 2002 og 2006 var meir enn 60 prosent av tiltaksdeltakarane i denne aldersgruppa i opplæringstiltak. Mange i alderen 20–24 år tek òg del i arbeidspraksis. Lønstilskott, som er eit tiltak der deltakaren er tilsett i ei verksemd på vanlege vilkår og arbeidsgjevar får dekkja delar av lønskostnadene, ser ut til å vera eit tiltak som er blitt mindre brukt med åra. I nedgangskonjunktoren i 2002 hadde 15 prosent av dei mellom 20 og 24 år som tok del i arbeidsretta tiltak vore i tiltak med lønstilskott. I 2009 var det tilsvarende talet 9 prosent. I 2009, etter innføringa av ny tiltaksforskrift, tok 31 prosent av tiltaksdeltakarane i alderen 20–24 år del i oppfølgingstiltak.

I kapittel 6 vil vi sjå nærare på tiltaksbruk for unge arbeidssøkjarar. Her drøftar vi erfaringar frå

NAV-tilsette om bruk av tiltak for unge, og vi kjem nærare inn på kjenneteikn ved tiltaksdeltakarane.

### 3.4.5 Fleirtalet av dei unge arbeidslause har ikkje dagpengar

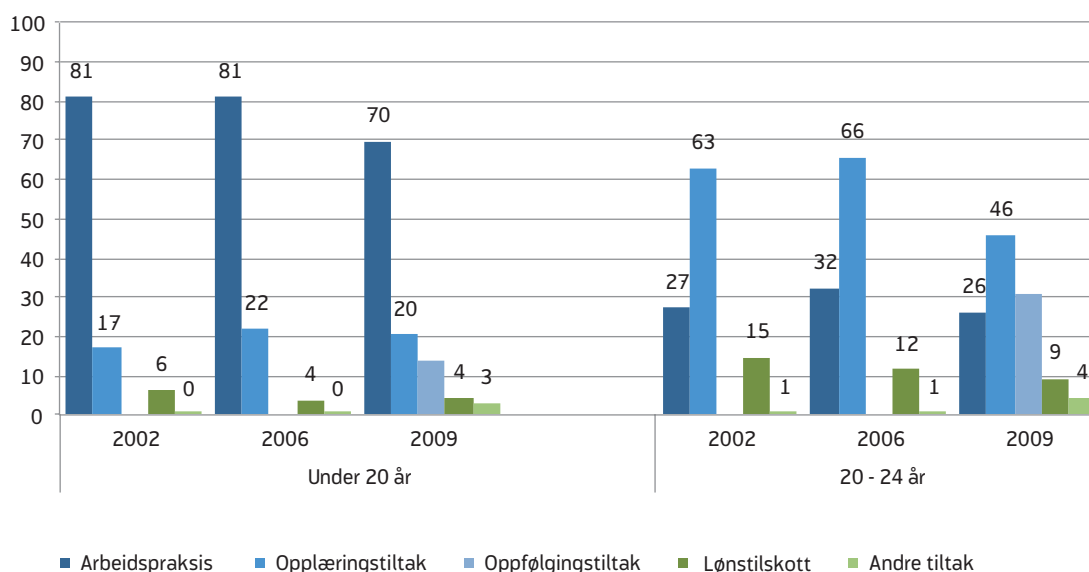
Dei mest aktuelle arbeidsmarknadsrelaterte stønadane for unge arbeidssøkjarar er dagpengar og individstønad. Nokre ungdommar får arbeidsavklaringspengar (attføringspengar før mars 2010). Ungdom som ikkje har rett til dagpengar eller individstønad, kan ha rett til økonomisk sosialhjelp.<sup>5</sup>

Dagpengar ved arbeidsløyse er knytt opp mot tidlegare arbeidsinntekt. For å ha rett til dagpengar må ein ha hatt ei arbeidsinntekt i siste avslutta kalenderår på minimum 1,5 G<sup>6</sup>, eller 3 G i løpet av dei tre siste kalenderåra. Kravet til tidlegare inntekt gjer at mange unge ikkje har rett til dagpengar ved arbeidsløyse. Unge som tek del i arbeidsretta tiltak kan få individstønad. Dette er ein stønad som skal sikra livsopphald medan ein tek del i arbeidsretta tiltak, samt dekkja visse utgifter knytt til tiltaks-

<sup>5</sup> NAV har ikkje registeropplysningar over mottakarar av økonomisk sosialhjelp frå dei aktuelle åra.

<sup>6</sup> G = grunnbeløpet i folketrygda. G blir regulert kvart år. Per mai 2009 var 1 G kr 72 881.

**Figur 10.** Tiltaksdeltakarar etter type tiltak, blant ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe. Prosent av totalt tal på tiltaksdeltakarar



Kjelde: NAV

deltakinga. Ungdom under 19 år får individstønad etter ein lågare sats enn eldre tiltaksdeltakarar.

Figur 11 viser prosentdelen av dei unge arbeidslause som fekk ulike former for stønader i løpet av arbeids-søklarperioden. Figuren viser òg kor stor prosentdel som ikkje hadde nokon form for arbeidsmarknadsrelatert stønad i løpet av den tida dei var arbeids-søklarar. Svært mange unge har ikkje nokon form for arbeidsmarknadsrelatert stønad medan dei er arbeidslause.<sup>7</sup>

Blant ungdom under 20 år er individstønad den viktigaste arbeidsmarknadsrelaterte stønaden frå NAV. Det å ta del i arbeidsretta tiltak er difor òg ei viktig kjelde til inntekt for dei yngste arbeidslause, i tillegg til å gje praksis og kvalifikasjonar til arbeidslivet. Svært få i denne aldersgruppa har opparbeidd seg rett til dagpengar. I dei to åra med nedgangskonjunktur, 2002 og 2009, ser vi likevel at det er fleire dagpengemottakarar blant dei yngste enn i oppgangskonjunktura i 2006. Attføringspengar/arbeidsavklaringspengar spelar ei lita rolle som

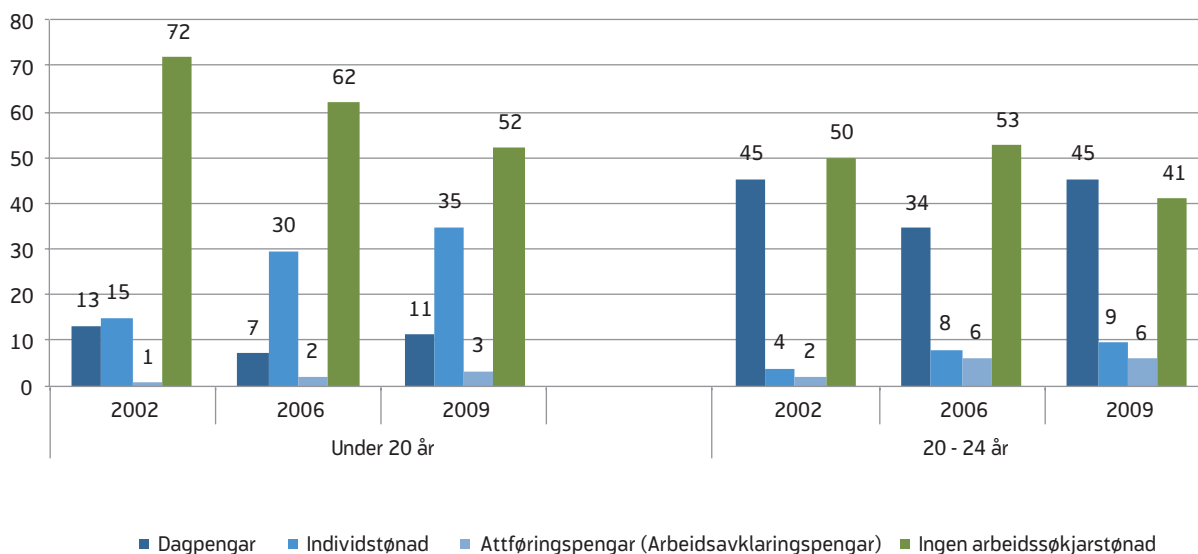
inntektskjelde for dei yngste arbeidssøklarane. Vi observerer likevel ein liten auke i prosentdelen med slik stønad. Dei fleste arbeidslause under 20 år har ikkje nokon form for arbeidsmarknadsrelatert stønad frå NAV, men prosentdelen utan stønad minkar når prosentdelen på tiltak aukar.

Blant ungdom i alderen 20–24 år er dagpengar den dominerande stønaden. Figur 11 viser at det er langt fleire dagpengemottakarar i dei to åra med nedgangskonjunktur enn i 2006 då det var oppgangskonjunktur. I ein nedgangskonjunktur råkar arbeidsløysa breiare, og ein større prosentdel av dei unge som vert arbeidslause har vore i arbeid og tent opp rett til dagpengar. Individstønad spelar ei mindre rolle som inntektssikring for ungdom i aldersgruppa 20–24 år, sidan færre i denne aldersgruppa tek del i tiltak.

Òg blant 20–24-åringane har det vore ein auke i prosentdelen som får attføringspengar/arbeidsavklaringspengar. Kva dette skuldast er det vanskeleg å vita noko sikkert om utan ein meir omfattande analyse. Arbeidsavklaringspengar er ikkje det same som attføringspengar, og talet på mottakarar av AAP kan meir samanliknast med summen av dei som tidlegare fekk attføringspengar, rehabiliteringspengar eller tidsavgrensa uførestønad. Når vi samanliknar

<sup>7</sup> Med arbeidsmarknadsrelaterte stønader meiner vi her dagpengar, individstønad og arbeidsavklaringspengar attføringspengar i 2002 og 2006).

**Figur 11.** Prosentdelen som mottok arbeidsmarknadsrelatert stønad. Ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter aldersgruppe



Kjelde: NAV

unge arbeidssøklarar er det likevel ikkje grunn til å tru at gruppa som får arbeidsavklaringspengar skil seg vesentleg frå gruppa som fekk attføringspengar tidlegare. Tidsavgrensa uførestønad og rehabiliteringspengar var truleg lite aktuelle stønader for unge som meldte seg som arbeidssøklarar. Opprettinga av NAV i 2006 kan ha ført til at fleire unge som tidlegare i hovudsak fekk bistand frå trygdeetaten eller den kommunale sosialtenesta, no registrerer seg som arbeidssøklarar. Vegen til å registrera seg som

arbeidssøklar kan ha blitt lettare for fleire, i så fall er denne auken positiv. Dersom auken skuldast at fleire blant dei unge har redusert arbeidsevne, er det ikkje sikkert at denne auken er like positiv.

Òg blant 20–24 åringane er det mange som ikkje har nokon form for arbeidsmarknadsrelatert stønad. Prosentdelen er høgast i 2006, året med nedgangskonjunktur.

## 4. Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV?

### 4.1 Sammendrag

Dette kapitlet bygger på resultat fra intervjuundersøkelsen som ble gjennomført våren 2011, og som er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Gruppen av unge arbeidssøkere som er registrert hos NAV kan sies å være todelt: Det er de som stort sett klarer seg selv, og de som trenger mer omfattende oppfølging. Ungdommene i den førstnevnte gruppen har gjerne fullført utdanning, og mange har opparbeidet rett til dagpenger. Ungdommene i den sistnevnte gruppen mangler i større grad både formell kompetanse og arbeidserfaring. Av disse har de færreste fullført videregående opplæring, og flere har en lang historie med manglende mestring, lav selvfølelse og lite motivasjon i skolen. Det er også en del som har toårig fagopplæring, men som ikke får fullført utdanninga fordi de mangler lærlingplass.

Blant ungdommene som trenger mer omfattende oppfølging fra NAV, er det en del med nokså sammensatt problematikk. Noen har en «sosial arv», med foreldre som har svak tilknytning til arbeidslivet og en historie som sosialhjelps- eller trygdemottakere. En del ungdommer har psykiske vansker, problemer med rus eller andre helserelaterte utfordringer. Flere av informantene opplever at psykiatri- og rusproblematikk ofte opptrer sammen, og at forekomsten av slike problemer blant unge arbeidssøkere har økt.

For å lykkes med oppfølginga av de unge arbeidssøkerne er det flere faktorer som veilederne ved NAV-kontorene omtaler som viktige. De viktigste suksessfaktorene er å ha tid til å drive tett oppfølging, å være tilgjengelig, å tenke helhetlig og å få ungdommene til å ville selv. For å få til dette må antall brukere per saksbehandler reduseres, de som jobber med ungdom må være dedikerte til oppgaven, og det kan være en fordel å ha egne veiledere som jobber bare med ungdom. Dessuten er det viktig å ha et godt samarbeid med andre etater og bedrifter, samt innad i NAV-kontoret.

### 4.2 Innledning

Ungdomsperioden er en kritisk fase for mange. Grunnskolen avsluttes, og det er opp til hver enkelt å velge løpet videre. De aller fleste begynner i videregående opplæring.<sup>8</sup> I løpet av videregående er det imidlertid en del som faller fra. Andelen som fullfører og består videregående opplæring innen fem år etter at de begynte, har ligget stabilt på mellom 67 og 70 prosent siden 1999-kullet (Utdanningsdirektoratet 2012).

Mangel på formell kompetanse gjør det vanskeligere å få innpass på arbeidsmarkedet. Hyggen (2010) har vist at personer med dårlig skoletilpasning og som dropper ut fra videregående har økt sannsynlighet for tidlig arbeidsledighet og sosialhjelpsmottak. Arbeidsledighet tidlig i livsløpet har negative effekter på senere arbeidsmarkedsintegrering og lønn, og øker risikoen for senere ledighet og økonomiske problemer.

I Norge er det innført visse politiske garantier for å hindre at ungdom blir gående lenge arbeidsledige (se faktaboks side 7). I tillegg har Kunnskapsdepartementet satt i gang prosjektet «Ny GIV» for å få flere unge til å fullføre videregående opplæring (se faktaboks under).

Ungdomsgarantien, oppfølgingsgarantien og tiltaks-garantien er politiske garantier, og gir ikke ungdom noen juridiske rettigheter. En studie gjennomført av Rambøll (2011) på oppdrag for Arbeidsdepartementet, viser at innholdet i Oppfølgingsgarantien til dels er lite kjent både blant NAV-ansatte og brukere. Studien viser at de NAV-ansatte i liten grad forholder seg til garantiordninger i det daglige arbeidet, og at de er opptatt av at arbeidet med garantiordninger

<sup>8</sup> Tall fra SSB viser at rundt 3 prosent av elevene som går ut av grunnskolen ikke begynner i videregående opplæring samme året som de går ut av grunnskolen. Noen av disse begynner i videregående opplæring på et senere tidspunkt, mens andre aldri begynner (Utdanningsdirektoratet 2012).

## Ny GIV

Gjennom Ny GIV (Gjennomføring i videregående opplæring) settes det i gang nasjonale og lokale tiltak for å sikre at elevene når formell kompetanse i videregående opplæring (Kunnskapsdepartementet 2012). Noen av tiltakene som settes i gang er «Tidlig innsats», «Mer fleksibel opplæring», «Tettere oppfølging av den enkelte elev og lærling», «Mer relevant og praksisnær fag- og yrkesopplæring», «Økt tilskudd til lærebedrifter» og «Flere læreplasser».

Ny GIV ble lansert høsten 2010 og pågår ut 2013, og har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkes-

kommuner og kommuner gjennom Oppfølgingsprosjektet og Overgangsprosjektet. *Oppfølgingsprosjektet* skal bidra til bedre samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som over tid har vært ute av utdanning og arbeidsliv. *Overgangsprosjektet* skal bidra til systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring.

## Servicegrupper i NAV

Gjennom ei behovsvurdering skal veileder avklare brukers behov for videre oppfølging og tiltak, og se på om det foreligger spesielle hindringer med tanke på arbeid og aktivitet. Veileder vurderer om brukeren har behov for standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller arbeidsevnevurdering.

*Standardinnsats* tilbys brukere som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid. Dette innebærer en innsats fra NAV som i hovedsak kun omfatter de generelle tjenestene som er tilgjengelige for alle brukere. De generelle tjenestene omfatter blant annet jobbsøkekurs, formidlingsbistand, veiledning om yrkesvalg, informasjonsmøter og selvbetjeningstjenester.

*Situasjonsbestemt innsats* tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette ha

sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller at den enkeltes kvalifikasjoner ikke tilfredsstiller arbeidslivets krav. Dette gjelder i økende grad personer som ikke har fullført videregående opplæring. I tillegg til brukerens egeninnsats innebærer dette en innsats fra NAV som kan omfatte kortere aktiviteter og tjenester som kvalifisering og jobbsøking, i tillegg til de generelle tjenestene.

*Arbeidsevnevurdering* gjennomføres i tilfeller der bruker og/eller veileder ser behov for å finne ut mer om brukerens arbeidsevne. Arbeidsevnevurderinga kan konkludere med behov for standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpassa innsats eller varig tilpassa innsats. *Spesielt tilpassa innsats* og *varig tilpassa innsats* tilbys brukere som har midlertidig eller varig nedsatt arbeidsevne og som trenger behandling og/eller mer langvarige tiltak før de kan komme i ordinært arbeid.

ikke må gå på bekostning av arbeidet med andre viktige brukergrupper, slik som yngre brukere og brukere som har vært ledige i mindre enn tre måneder. Et overordna mål for NAV er å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. NAV skal stimulere den enkelte stønadmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig, samt bistå arbeidssøkere med å få jobb.<sup>9</sup> Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (se faktaboks side 19).<sup>10</sup>

Problemstillingene i dette kapitlet er:

- Hva kjennetegner de unge arbeidssøkerne?
- Hva skal til for å lykkes med oppfølginga av ungdom i NAV?

## 4.3 Hvem er de unge som står utenfor arbeidsmarkedet og er registrert hos NAV?

I intervjuene ba vi informantene om å beskrive gruppa av unge arbeidssøkere – hvilke ungdommer finner vi her, hva slags bistandsbehov har de og hva slags problematikk er inne i sakene? Mange svarer at det er vanskelig å gi en generell beskrivelse, siden gruppa er veldig sammensatt. Likevel er beskrivelsene vi har fått fra de ulike NAV-kontorene ganske like, og vi ser at mye av problematikken er felles uansett

<sup>9</sup> Ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven, § 5.

<sup>10</sup> Ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven, § 14a.

geografisk beliggenhet, kommunestørrelse og andre kjennetegn ved NAV-kontorene.

#### 4.3.1 Ikke alle trenger oppfølging

Informantene ved samtlige NAV-kontor ga uttrykk for at gruppa av unge arbeidssøkere kan deles i to hovedkategorier – de som stort sett klarer seg selv, og de som trenger tettere oppfølging. En stor del av ungdomsgruppa havner i servicegruppa «standard-innsats» Disse har gjerne fullført utdanning, har kanskje tjent opp dagpengerettigheter, og er arbeidssøkere en kort periode før de får seg jobb eller fortsetter i utdanning. Mange av disse ungdommene er ikke innom NAV-kontoret i det hele tatt, siden det nå er lagt opp til at brukere skal registrere seg selv via [www.nav.no](http://www.nav.no).

Den gruppa som veilederne ved NAV-kontorene har mest kontakt med er ungdommer som gjerne har noe mer omfattende problematikk og som trenger mer oppfølging og bistand for å komme seg ut i jobb eller utdanning. Av disse er det en mindre andel som har tjent opp rett til dagpenger, og en større andel som mottar økonomisk sosialhjelp, eventuelt individstønad dersom de er i et tiltak. I beskrivelsene av disse er det særlig to faktorer som går igjen: For det første er det en stor andel som har «droppa ut» fra videregående, og for det andre er det mange som har helseproblemer, særlig knytta til psykiske lidelser og rus. Ofte henger disse to faktorene sammen.

*«Veldig mange av de som er her er fort inn og fort ut. Altså, det er veldig mye flott ungdom i [kommunen] som greier det her helt selv, og trenger bare lite-grann kanskje. [...] men så har vi jo – og det er jo de som tar tid, og det er de vi snakker mest om, og det er jo de som opptar dagene våre – det er jo de som ikke greier det, og ikke får det til og sånn [...]. Den gruppa som utkrystalliserer seg for oss, som vi ikke kanskje lykkes så godt med, er jo de med rus for eksempel. Og psykiatri er jo også utfordrende, for å si det sånn»* (stort bykontor, Nord-Norge).

*«Ca. 1/4–1/3 av de unge som melder seg hos NAV er 'ordinære' i den forstand at de ikke har behov for noe innsats fra oss. [...] Dette er som regel personer i aldersgruppa 21–24 år som har fullført utdanning*

*og som ganske sikkert vil klare å skaffe jobb på egenhånd uten spesiell innsats fra NAV»* (middels stort bykontor, Østlandet).

*«De som er kjekke og oppegående, de klarer seg jo stort sett selv. De er kanskje arbeidssøkende i en kort periode [...] mens vi da blir sittende og får kanskje den gruppa som er litt [...] – de som har droppa ut av skolen, de som ikke er interessert i utdanning, de som sliter med rus, psykiatri...»* (stort bykontor, Østlandet).

*«... vi anslår at cirka én tredjedel, cirka 100, har vesentlige rusproblemer. Det er ikke alle de som er helt i rennesteinen [...] cirka 100 stykker som er litt på vippen, som verken er helt klare for jobb eller av de helt svakeste [...] Her er det mange som eksperimenterer litt med rus for eksempel, men som ikke har utviklet et stort problem enda. Og så har vi de 100 som kanskje er de minst krevende på en måte. [...] De har dagpengerettigheter og er kanskje litt mer ordinære arbeidssøkere»* (middels stort bykontor, Østlandet).

Et annet skille går etter alder. Flere av informantene sier at de yngste arbeidssøkerne trenger mest oppfølging. Blant de eldre er det en større andel som har fullført noe utdanning eller som har vært i jobb og tjent opp rett til dagpenger.

*«Det som er et faktum er at veldig mange av de som er unge, arbeidsledige – i alle fall mellom 18 og 21 – at det ofte er en litt sammensatt problematikk rundt det. Det er ikke sånn at de er arbeidsledige, prøver mye og har verktøykassa i orden»* (lite distriktskontor, Østlandet).

Som vi kan se av sitatene er det stor variasjon innenfor gruppa av unge arbeidssøkere når det gjelder behov for oppfølging. Noen trenger knapt nok oppfølging, mens andre kan ha ganske store utfordringer. Beskrivelsene av hva slags problematikk som er vanlig blant de unge arbeidssøkerne, og hvilke utfordringer dette byr på i oppfølgingsarbeidet, er slående like på tvers av NAV-kontor.

#### 4.3.2 Mange mangler formell kompetanse

Informantene ved samtlige NAV-kontor oppgir at mange av de unge arbeidssøkerne ikke har fullført

videregående opplæring. Dette er et problem fordi det er vanskelig å få jobb uten å ha fullført videregående skole.

*«... de ungdommene vi har, først og fremst så har de jo – de mangler jo formell kompetanse. Det går jo igjen. [...] de har fått seg jobber, kortere jobber, men det er jo det... Så kommer de jo hit – for de kommer jo til oss før eller senere – for som ufaglært og ikke gått på skolen, så får de ikke noe varig arbeidsforhold»* (stort bykontor, Nord-Norge).

*«Det er ikke helt enkelt for ungdom som ikke har fullført videregående. Mange av bedriftene som tar inn ufaglærte krever at de har fullført videregående»* (middels stort bykontor, Trøndelag).

Blant ungdommene som ikke har fullført videregående er det to grupper. Den ene gruppa er de som fortsatt har rett til videregående opplæring gjennom ungdomsretten, og som hovedsakelig er mellom 15 ½ og 21 år gamle (se faktaboks under). Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT) har

hovedansvaret for å følge opp disse, og målet med oppfølginga er at de skal komme inn igjen i et utdanningsløp og få en formell kompetanse. Den andre gruppa er de som ikke lenger har ungdomsrett til videregående opplæring.

NAV kan tilby opplæring gjennom arbeidsmarkeds-kurs til personer som trenger bistand til å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Kravet er at en må være registrert som arbeidssøker, ha behov for kvalifisering og være over 19 år. NAV tilbyr ikke ordinær utdanning som et tiltak til arbeidssøkere uten nedsatt arbeidsevne eller til unge under 26 år. Enslige forsørgere kan få utdanningsstønad dersom de trenger utdanning for å bli i stand til å forsørge seg selv.

Det er ulike årsaker til at ungdommer dropper ut fra videregående skole, og flere av informantene nevner for eksempel feilvalg eller at ungdommene ikke har kommet inn på førstevalget sitt.

*«Noen av ungdommene vi følger opp har bare valgt feil linje på videregående. De får gjerne praksisplass*

### Rett til videregående opplæring

I følge opplæringsloven (oppl) § 3-1 har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring rett til tre års heltids videregående opplæring. Dette omtales ofte som «ungdomsrett». Hele retten må normalt tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. De fleste som går gjennom et vanlig utdanningsløp fullfører grunnskolen det året de fyller 16 år, og må dermed benytte retten til treårig videregående opplæring innen året de fyller 21. Retten til videregående opplæring kan utvides med inntil ett opplæringsår ved omvalg. Fylkeskommunen skal tilby annen opplæring dersom en elev, lærling eller lære-kandidat har særlige vanskeligheter med å følge den opplæringa som er valgt. I Oslo har kommunen de samme rettigheter og plikter som fylkeskommunen har ellers i landet.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, og som ikke har fullført videregående opplæring tidligere, har i følge oppl § 4A-3 rett til videregående opplæring fra det året de fyller 25 år. Denne retten omtales ofte som «voksenrett». Personer mellom 21 og 25 år som ikke har fullført videregående skole faller således mellom to stoler, da de ikke har rett til videregående opplæring verken gjennom ungdomsretten eller voksenretten.

### Rett til lærlingplass

Fagopplæringa i videregående skole omfatter normalt to års opplæring i skole og ett års opplæring i bedrift. Dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift til de som ønsker det, må også bedriftsdelen av opplæringa skje i skole (oppl, § 3-3).

### Oppfølgingstjenesten

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste (OT) for ungdom som har rett til opplæring og som ikke er i opplæring eller arbeid. Tjenesten gjelder til og med det året de fyller 21 år (oppl, § 3-6). Formålet med OT er å sørge for at all ungdom som hører til målgruppa får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak, eventuelt en kombinasjon av disse. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse innen videregående opplæring.

OT skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppa. Aktuelle instanser for samarbeid er særlig grunnskolene og de videregående skolene og rådgiverne der, den pedagogisk-psykologiske tjenesten, opplærings-administrasjonen i fylkeskommunen, NAV og helseetaten.

*fram til sommeren, og kommer deretter ikke tilbake til NAV» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

Videregåendelever som bor på hybel er mer utsatt for å få problemer med skolen.

*«Videregåendelever som bor på hybel dropper oftere ut fra skolen på grunn av at de får dårlig døgnrytme og ikke klarer å møte opp på skolen» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

Det er også en del ungdommer som har fullført toårig fagopplæring, men som ikke får lærlingplass, selv om de har rett til det. I 2010 hadde bare 30 prosent av yrkesfagelevne overgang til læreplass etter Videregående trinn 2 (Vg2). Dette bildet varierer mellom fylkene. 40 prosent av lærlingene i Rogaland hadde overgang til læreplass, mens dette bare gjelder 20 prosent av elevene i Oslo. En av fire yrkesfagelever var ute av videregående opplæring i minst ett år etter Vg2. 29 prosent fortsatte på et studiekompetansegivende utdanningsløp, mens 7 prosent fortsatte i et yrkeskompetansegivende utdanningsløp som elev i skole (Utdanningsdirektoratet 2012).

Mange av informantene fortalte at det er for få lærlingplasser, i hvert fall innen enkelte fag. Dette betyr at bedriftene som tar inn lærlinger kan velge og vrake, og at elever med svake karakterer og mye fravær havner bakerst i køen.

*«De blir fulgt veldig tett igjennom videregående, og så stopper det opp når de skal ut og skaffe læreplass, det må de ordne selv. Så de svake, de klarer ikke ta initiativet, og selvfølgelig så kommer de ofte da i andre rekke – arbeidsgiverne velger fra øverste hylle, og de som har mye fravær og kanskje ikke består i alle fag og sånt, de...» (middels stort distriktskontor, Østlandet).*

Det er heller ikke alle som er like flinke til å markedsføre seg selv. Flere av informantene framhever at ungdom som vil ha lærlingplass og som står på for det, stort sett får lærlingplass.

*«Det er også en del som har gått to år på videregående, men som ikke får lærlingplass eller som ikke*

*bryr seg om å skaffe lærlingplass fordi de har valgt feil retning» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

Det er gjort en del forskning på hvem som avbryter videregående opplæring og hvorfor de gjør det. Markussen (2010) oppsummerer noen funn i rapporten *Frafall i utdanning for 16–20-åringer i Norden*. Forskning fra Norge viser at skoleprestasjoner på ungdomsskolen er den enkeltfaktoren som i størst grad bidrar til å forklare hvem som fullfører videregående skole innen fem år.

Ifølge Markussen (2010) er det en sterk sammenheng mellom sosial bakgrunn, skoleprestasjoner og sannsynligheten for å fullføre videregående. Oppvekst og bakgrunn har betydning for hvordan barn identifiserer seg med skolen, samtidig som identifikasjon, engasjement og resultater påvirker hverandre gjensidig. For de som har svake forutsetninger kan dette bidra til at engasjement og identifikasjon med skolen svekkes, noe som igjen påvirker de faglige resultatene. Dette er prosesser som starter tidlig, og det å droppe ut fra videregående skole er gjerne slutt punktet på en prosess av negativ identifikasjon og engasjement som har starta tidlig i barneskolen (Markussen 2010).

Flere av informantene i undersøkelsen ga uttrykk for at de ser det samme. De forteller om ungdommer som har hatt problemer lenge, som avslutter ungdomsskolen med manglende basisferdigheter og som ikke klarer å fullføre videregående opplæring. Opplevelsen av mestring er sentral for selvfølelsen og motivasjonen, og blant de unge arbeidssøkerne som NAV følger opp er manglende mestring i skolen noe som går igjen.

*«... skolen må se at den her ungdommen krever litt mer. Og er kanskje så lei av skolen og har [...] bare triste opplevelser av skolen – altså, de har ikke noe selvbilde i det hele tatt på skolen...» (lite bykontor, Nord-Norge).*

*I<sub>1</sub>: «For mange så er det håpløst å begynne på [...] en ordinær videregående».*

*I<sub>2</sub>: «De dropper ikke ut for moro skyld, de dropper ut for noe».*

*I<sub>j</sub>: «Og så er det å finne ut hva er det som gjør det. Og det er faktisk mer enn én gang at vi har funnet ut at det faktisk er det der med ungdomsskole- eller grunnskoleopplæringen. [...] For mange begynner ikke å slite når de er 16, de har gjort det kanskje i mange år»* (lite distriktskontor, Østlandet).

#### 4.3.3 Sosial arv og foreldres betydning

Flere av informantene mener at sosial bakgrunn har betydning for situasjonen til mange av ungdommene, og bruker begrepet «sosial arv» for å beskrive tilfeller der flere generasjoner i samme familie har svak tilknytning til arbeidslivet og en historie som trygdemottakere eller sosialhjelpsmottakere. Noen bruker begrep som «andregenerasjonsbrukere», «flergenerasjonsbrukere», «flergenerasjonsmottakere» eller «andregenerasjons sosialhjelpsmottakere».

*«Men det er familiært altså, det er ofte sosial arv. Vi ser det. Du ser det hele veien, at du kan nesten plukke dem ut fra barnehagen, for å si det sånn»* (lite bykontor, Nord-Norge).

At en form for sosial arv er utbredt støttes av forskning. Ifølge Raaum m.fl. (2009) er barn som vokser opp i familier med fattige og lavt utdanna foreldre langt mer utsatt for å bli sosialt ekskludert enn de som har høyt utdanna foreldre med god økonomi. En lignende konklusjon har Hansen og de Vibe (2005), som finner en sterk og systematisk sammenheng mellom foreldres inntekt i oppveksten og risikoen for å motta økonomisk sosialhjelp i minst ett år i 20–24-årsalderen eller å bli uførepensjonist i voksen alder. Jo lavere foreldreinntekt, desto høyere er risikoen. Wiborg (2011) finner at foreldrenes inntekt i oppvekstårene innvirker systematisk på ungdoms risiko for blant annet mottak av sosialhjelp, arbeidsledighet i ungdomsårene og tenåringsgraviditet. Lorentzen (2010) viser at barn som vokser opp i familier som mottar sosialhjelp, har større risiko enn andre for å bli sosialhjelpsmottakere som voksne.

Wiborg (2011) finner at sammenhengen mellom foreldres økonomi og senere risiko for mottak av sosialhjelp delvis skyldes ikke observerbare egenskaper ved individene og familien. Lorentzen (2010) finner at kjennetegn ved familien forklarer både foreldrenes

egen og barnas mottak av sosialhjelp. Både Wiborg (2011) og Lorentzen (2010) viser altså at barn av sosialhjelpsmottakere ikke nødvendigvis «lærer» sosialhjelpsmottak av sine foreldre, men at det er egenskaper ved familien som bidrar til å gjøre sosialhjelp «arvelig». Van der Wel m.fl. (2006) har vist at mange langtidsmottakere av sosialhjelp har en opphopning av fysiske, psykiske og sosiale problemer.

*«... viktig å snu ungdommene tidlig så de ikke havner i samme spor som bestemor og mor. Disse ungdommene blir tidlig foreldre. Det å bidra til å bryte den sosiale arven før den går videre til deres barn igjen er viktig. Da blir gevinsten stor – det gagnar både dem selv, barna deres og NAV»* (middels stort bykontor, Trøndelag).

Det er trolig flere faktorer som virker sammen og gjør betydningen av sosial arv såpass sterk. Informantene legger særlig vekt på betydningen av foreldre som rollemodeller. En del foreldre forventer at NAV skal forsørge ungdommene når de blir 18 år.

*«Foreldre har en posisjon i unges liv som oppdragerne og rollemodeller. Dersom de ikke har noen tilknytning til arbeidslivet, har de heller ikke kunnskap om dette å overføre til ungdommene»* (middels stort bydelskontor).

*«... det er jo farlig å snakke om arv, men det er klart at når du har foreldre som er sosialhjelpsmottakere, og ikke noe annet, så er det på en måte... altså, vi har foreldre som kommer kjørende med 18-åringen og sier at 'Nå må NAV [...] Nå kan NAV overta'»* (middels stort bykontor, Østlandet).

*«... Også merker vi jo [...] at det går i arv. [...] ikke alle, men noen er jo sånn at de fra den dagen de er 18 så er de på NAV. [...] Foreldrene kan til og med være med og si at 'Nei, men vi har ikke råd til å fø dem. De er 18 år nå. Da må dere betale'. [...] Du føler deg jo ikke mye verdsatt som 18-åring hvis du... 'Nå har jeg ikke råd til å betale maten din mer. Nå får du se å komme deg ut!'»* (middels stort bykontor, Østlandet).

Flere forteller også om foreldre som er til hinder for oppfølgingsarbeidet, fordi de ikke «spiller på lag»

med NAV og ikke stiller krav til ungdommene om at de må yte noe selv. Det er mer utfordrende å motivere ungdommene dersom foreldrene ikke bidrar.

*«Det er veldig forskjell med foreldre om de på en måte er med på at vi skal snu dem eller om de jobber i mot oss. Det er lettere å motivere et barn der foreldrene jobber med oss enn mot oss. Det merker en. [...] at det på en måte er NAV som er det negative, at det er bare barna som har rett og NAV skal gjøre det og det for dem. Da er det mye vanskeligere, for da ser de at foreldrene... men der foreldrene også sitter når de sitter i samtale, kanskje er med inn i mottaket eller noe sånt noe, og: 'Nå må du høre hva de sier' [...]. Da er det enklere å få motivert barna» (middels stort bykontor, Østlandet)*

Informantene forteller at en del av ungdommene som er lengst unna arbeidsmarkedet har en historie med barneverntiltak. Problematikken for mange av disse er ganske sammensatt. De vet ofte hvordan «systemet» virker og hva de skal si. De er veldig klar over hvilke rettigheter de har, men mangler begrep om plikter.

*«... ganske mange av de her har slitt lenge. Altså, de har en barndom som ikke har vært enkel. De har kanskje vært i kontakt med barnehjem, vært i fosterhjem, altså – man kjenner til at de har vært i systemet før de er gamle nok til å komme til NAV altså. Det ser vi jo. Og at de er godt drevne på systemene altså, fordi de har... De vet hva de skal si, og de vet... De har ordformuleringer som forundrer meg mange ganger, [...] vokabular som en bruker i helsevesen, eller i... De sitter inne med de ordene som ikke vanlig ungdom har. Fordi at de er vant til å sitte i møter med voksne og diskutere egen problematikk, så det er de gode på» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

*«... vi har mange institusjoner. [...] det vi ser med dem som har vært på barnevernsinstitusjon – de er veldig tydelige på rettighetene sine, men de mangler pliktene. De har ikke snøring på plikter. Og det er jo klart at da blir det sånn at bestillinga er 'Jeg skal ha det og det og det', og det første de spør om er 'Hvor lenge... Hvor tidlig kan jeg ta ut sykmelding? Hvor*

*tidlig kan jeg være borte fra jobb?' [...] To dager på jobb, og så er de borte» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

Ifølge Kristofersen og Clausen (2008a) har tidligere barneverns klienter dårligere levekår enn andre. De mottar i større grad sosialhjelp, er i større grad arbeidsledige og har større helseproblemer. Ifølge Kristofersen og Clausen (2008b) hadde også 55 prosent av barnevernsbarna i perioden 1997–2005 mødre som hadde mottatt sosialhjelp minst en gang.

#### 4.3.4 Psykiatri og rus

Informantene ved så godt som alle NAV-kontorene forteller at psykiske vansker og rus er utbredt blant de unge arbeidssøkerne som trenger oppfølging fra NAV. Disse tingene henger ofte sammen, og for en del unge er problematikken ganske sammensatt. Flere av informantene mener at forekomsten av psykiske problemer og rus har økt. I følge Nasjonalt folkehelseinstitutt (2009) har mellom 15 og 20 prosent av barn og unge i Norge psykiske plager som påvirker funksjonsnivået. Forekomsten er høyest blant ungdom, og i aldersgruppa 15–16 år har 25 prosent av jentene og 9 prosent av guttene psykiske plager.

*«... vi har vår del av unge som... problematikken er ganske sammensatt fordi at det er mye psykiatri, psykiske problemer, rusproblemer – og gjerne i kombinasjon da, på en måte» (middels stort bykontor, Østlandet).*

*I<sub>1</sub>: «... vi ser jo mange ganger de som dropper ut av skolen, og de... mange har kanskje rus og psykiatri, de har ikke gode familienettverk, kanskje lese- og skrivevansker...»*

*I<sub>2</sub>: «Psykiske problem blant ungdom er det mye av»  
I<sub>1</sub>: «[...] Hva kom først – rusen eller psykiatrien?»*

*I<sub>3</sub>: «Eller om det avdekkes bedre, jeg vet ikke... men vi snakker om det – vi får faktisk flere ungdommer med problemer altså. Vi har det. Den blir større og større den gruppa hos oss» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

*«... det tror jeg alle ser, at stadig flere unge sliter med psykiske problemer. Det begynner faktisk tidligere,*

*allerede i grunnskole, ungdomsskole, uten at vi kan forklare hvorfor»* (middels stort bydelskontor).

*«Det har vært veldig mye rus i ungdomsmiljøet og... videregåendelever... sånn det siste året, vil jeg si. [...] Vi får veldig mange ungdommer som dropper ut, [...] som sliter med psykiske problemer, og der jeg da spekulerer på om det – altså når jeg får høre at de har vært en del av et ungdomsmiljø [...] som har eksperimentert litt med rus, så tenker jeg: 'Jaha, er det noe utløst i forbindelse med rusbruk, det... psyken, problemet med psyken?' Jeg synes det er en del av det etter hvert»* (middels stort bykontor, Trøndelag).

At det har vært en økning i andelen unge med psykiske problemer finner vi støtte for i registeranalyser av unge på helserelaterte ordninger. Blant personer i aldersgruppa 18–29 år som mottok rehabiliteringspenger<sup>11</sup> eller var yrkeshemmede<sup>12</sup> var det i perioden 1996–2008 en sterk økning i psykiske lidelser, særlig angst og depresjon, som medisinsk årsak (Bragstad og Brage 2011). Kombinasjonen av psykiske helseproblemer, lav utdanning og liten arbeidslivserfaring var utbredt i denne gruppa. Psykiske lidelser er også den vanligste diagnosen blant unge i alderen 16–24 år som blir innvilga en uføreytelse, og har vært det i hele perioden 1977–2006 (Brage og Thune 2008). Andelen nye uføre med psykiske lidelser i denne aldersgruppa var relativt stabil fram til 1993, men i perioden fra 1993 til 2006 har den blitt mer enn tredoblet.

#### 4.4 Suksesskriterier for å få unge ut i arbeid og aktivitet

Vi ba alle informantene fortelle hva de mener er de viktigste kriteriene for å lykkes med å få unge

arbeidssøkere i jobb eller tilbake i et utdanningsløp. Svarene vi fikk på dette er i stor grad overlappende, og kan stort sett oppsummeres i følgende punkter:

- Tid til tett oppfølging
- Være tilgjengelig, dedikert og engasjert
- Tenke helhetlig, jobbe tverrfaglig
- Få ungdommene til å ville selv

Disse punktene samsvarer sterkt med resultater fra andre undersøkelser, blant annet prosjektet «Ungdom i svevet», som ble gjennomført i ni Nordlands-kommuner i perioden 2007–2010 (Follesø 2011).<sup>13</sup> En av målsetningene med prosjektet var å kartlegge virksomme tilnærmingmåter og samarbeidsformer overfor ungdom i alderen 15–25 år som har droppa ut eller er på drift bort fra skole, jobb, ordinære fritidstilbud, lokalmiljø, familie og venner. Da ungdommene selv skulle fortelle hva de hadde opplevd som virkningsfullt, fortalte de nesten uten unntak om en eller flere voksne som har vært der for dem, som har vært tilgjengelige, hatt tid, snakka med dem – ikke *til* dem, funnet ut hva de trengte og stilt realistiske krav til dem (Follesø 2011).

I en intervjuundersøkelse gjennomført av Nordlandsforskning om unge som er utenfor arbeid og skole, trakk ungdommene fram møter med enkeltmennesker som særlig betydningsfullt i møte med hjelpeapparatet (Thrana m.fl. 2009). Dette var personer som de fikk en god relasjon til og som fungerte som guider og veiledere i hjelpeapparatet. De fleste ungdommene opplevde NAV som et uoversiktlig og komplisert system, og Thrana m.fl. (2009) nevner tre områder hvor NAV har et forbedringspotensial i oppfølging av ungdom. Disse er: tilgjengelighet og tid, tettere oppfølging av arbeidssøkende ungdom og større variasjon i tilbud av arbeid/praksisplasser og utdanningskurs.

Anvik og Eides (2011) kunnskapsoppsummering om unge som har psykiske helseproblemer og svak tilknytning til arbeidsliv og skole, viser at tett

<sup>11</sup> Rehabiliteringspenger var en livsoppholdsytelse for personer som hadde brukt opp retten til sykepenger, men fortsatt hadde nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, og var under aktiv behandling. Fra 1.3.2010 er rehabiliteringspenger erstattet av arbeidsavklaringspenger.

<sup>12</sup> Yrkeshemmede var personer som ble vurdert med tanke på, eller deltok i, arbeidsrettede tiltak (attføringstiltak) fordi de av helsemessige årsaker hadde fått arbeidsevnen varig nedsatt eller yrkesmulighetene vesentlig innskrenka. Fra 1.1.2009 ble betegnelsen *yrkeshemmede* erstattet med *personer med nedsatt arbeidsevne*.

<sup>13</sup> «Ungdom i svevet» er et samarbeid mellom bl.a. Fylkesmannen i Nordland og Universitet i Nordland (tidligere Høgskolen i Bodø), og er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet.

individuell oppfølging og samarbeid mellom ulike instanser er viktige faktorer i oppfølging av denne gruppa.

#### 4.4.1 Tett oppfølging

*Tid og ressurser til tett oppfølging* er det kriteriet som flest informanter oppgir som det viktigste for å lykkes med å få ungdom i jobb eller annen aktivitet. Med tett oppfølging menes gjerne å kunne følge opp raskt, ha hyppig kontakt, få ungdommene raskt ut i aktivitet og også følge opp videre for eksempel ute i bedrift dersom de kommer i arbeidspraksis. Tett oppfølging krever at veilederne har *tid*. De aller fleste opplever at de med dagens ressursituasjon ikke har mulighet til å følge opp ungdom så tett som det er behov for.

*«... det primære er at vi har [...] ressurser til å jobbe tett på – intenst og litt over tid»* (middels stort bykontor, Vestlandet).

*«'Henge på nakken' på dem, være der hele tida, slik at de vet at NAV 'ser' dem – at de ikke blir glemt og kan snike seg unna. Ikke for å presse dem egentlig, men for at de skal bli mer bevisst valgene de gjør»* (lite distriktskontor, Østlandet).

*«Det handler jo om å kunne være litt kjapp, og at ungdommen føler at de blir tatt på alvor. Og da må du ha ressurser nok til – du kan ikke si at: 'ja, her har vi fem måneders saksbehandlingstid' – det går ikke an. [...] Jeg har over 200 [...] som skal følges opp. [...] jeg rekker å ta en første samtale som regel, men jeg rekker ikke å holde på å springe rundt og følge opp på praksisplassen sånn som vi egentlig bør da, både av hensyn til arbeidsgiver og bruker»* (middels stort bykontor, Trøndelag).

Flere sammenligner ressursituasjonen når det gjelder oppfølging av unge arbeidssøkere med ressursituasjonen for eksempel i Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Veiledere som jobber med KVP har stort sett ansvaret for langt færre brukere enn de som jobber med unge arbeidssøkere utenfor dette programmet, og har derfor mer tid til hver bruker.

*I<sub>1</sub>: «Et suksesskriterium er færre brukere per saksbehandler over hele linja»*

*I<sub>2</sub>: «Det er et større suksesskriterium enn å ha øremerka stillinger til å jobbe med enkelte brukere, tror jeg»*

*I<sub>1</sub>: «For det er derfor de tiltakene<sup>14</sup> er en suksess, fordi de har færre om gangen, helt sikkert. [...] Det er utrolig hva du får ut av ikke noe penger, hvis du har tid til å bruke de alternativene du har»* (stort bydelsskontor).

#### 4.4.2 Være tilgjengelig og engasjert

*Tilgjengelighet* er en annen faktor som flere av informantene trekker fram som viktig for å lykkes i oppfølgingsarbeidet. At veilederne er tilgjengelige innebærer at ungdommene lett kan få tak i dem. For mange ungdommer kan terskelen for å ringe veilederen eller møte opp på NAV-kontoret være ganske høy, og dersom de ikke får tak i veilederen sin, mister de kanskje motet. Mange av informantene legger vekt på at det er viktig å følge opp med en gang dersom ungdommene er motivert.

*«At en er tilgjengelig der og da er en kjempefordel, for det er ikke sikkert at de alltid har tid til å vente til i morgen. For det er jo liksom – det skjer der og da»* (middels stort bykontor, Sørlandet).

*I<sub>1</sub>: «... vi sitter på det rommet der. Der sitter vi med døra åpen, og da kan en komme og snakke. Noen kommer bare for å drikke en kaffekopp altså. Det er litt sånn»*

*Intervjuer: «For å snakke? For å ha noen voksne å snakke med?»*

*I<sub>1</sub>: «Ja»*

*I<sub>2</sub>: «Og da behøver de ikke å ha noen avtale. [...] det vi ser med ungdomsarbeidet er at det er tidskritisk å jobbe med ungdom. Du kan ikke vente tre måneder med å få satt i gang noe, for da er de borte. Så sånn sett har det vært veldig vellykket, og vi opplever at vi får fanget opp flere ved at vi er tilgjengelige»* (middels stort bykontor, Østlandet).

Flere framhever også at de som jobber med ungdom må være *dedikert til oppgaven*. Mange nevner det som en fordel å ha et eget ungdomsteam som jobber

.....  
<sup>14</sup> Kvalifiseringsprogrammet og LOS-prosjektet.

kun med oppfølging av ungdom slik at de opparbeider en form for spesialkompetanse på dette området.

*I<sub>1</sub>: «Tilgjengelighet. Oppfølging og tilgjengelighet»*

*I<sub>2</sub>: «Og at vi har eget ungdomsteam. Det er kjempe...»*

*I<sub>3</sub>: «Vi kan øremerke ungdomsproblematikken, eller ungdoms...»*

*I<sub>2</sub>: «Og at vi har kompetanse på å jobbe med ungdom. Det er noe helt annet. Ungdommene sier det selv også. De føler at de treffer et menneske som skjønner dem litt der de er. Og vi snakker ikke til dem som om vi var foreldrene deres. Vi skjønner at de er ungdom» (stort bykontor, Østlandet).*

*«de ser jo på deg om du ønsker å gjøre noe med dem eller ikke. Alle som er brukere av systemet her lærer seg det etter hvert. [...] Det nytter ikke med tid hvis ikke det er noe engasjement» (middels stort bydelskontor).*

#### 4.4.3 Tenke helhetlig

En annen faktor som blir nevnt av flere informanter er det å *tenke helhetlig*. Dette krever god kartlegging av hva slags behov ungdommene har. En må bli kjent med ungdommene, lytte til dem og se «hele» mennesket. Dette krever et godt samarbeid med eksterne samarbeidspartnere, slik at de ulike tiltakene og tjenestene kan samordnes.

*«... helhetlig oppfølging [...] At du får alle samarbeidspartnere med, og du får tatt alt: Familieproblematikk, boligproblematikk [...] Ikke fokusere bare på jobb og utdanning, men også på andre ting» (middels stort distriktskontor, Østlandet).*

*«Jeg ser det at jeg [...] og alle egentlig, er fryktelig avhengige av å ha et godt samarbeid med samarbeidspartnere. [...] Klimaet mellom oss som jobber i NAV og leger, behandlerapparat, kommunale tjenester – det er så viktig – at vi klarer å snakke sammen, fordi vi jobber jo mot samme mål. Og det opplever jeg må være en av de viktigste suksessformlene, hvis vi klarer å få til å snakke sammen» (stort bydelskontor).*

*«... NAV skal jo først og fremst konsentrere oss om arbeid og tiltak, men vi ser jo at måten vi jobber på*

*så kan vi ikke la være å tenke hele personen. Altså, hjemmesituasjonen og rus, psykiatri – alt dette henger jo sammen. Så vi tar tak i personen litt mer enn at... altså, de er jo ikke der at vi kan tenke jobb eller noe sånt. Det er en lang vei fram, men vi kan jo ikke fraskrive oss ansvaret, for de har fått et forhold til oss, så vi kan ikke bare henvise. Hvis vi bare skal henvise... for de har jo blitt henvist nok i sitt liv, mange» (middels stort bykontor, Østlandet).*

*«Mye handler om å rydde plass i hodene deres – få unna gjelda, få dem ut av foreldrehjemmet. Da ordner ofte ting seg selv» (stort bydelskontor).*

Også det å ha godt samarbeid internt på NAV-kontoret og ut mot arbeidsmarkedet nevnes som viktige faktorer.

*I<sub>1</sub>: «Og team her på huset som er gode til å samarbeide»*

*I<sub>2</sub>: «Så det ikke blir for mye dobbeltarbeid»*

*I<sub>1</sub>: «Ja, det er en av suksessfaktorene»*

*I<sub>2</sub>: «Og tett samarbeid, tror jeg også, med [...] Markedsavdelingen [...]»*

*I<sub>3</sub>: «Ja. Og tett samarbeid med Arbeidslivssenteret, de også sitter jo med en kjempekompetanse og kontakt med arbeidslivet – direkte kontakt. Så de er gull verdt»*

*I<sub>2</sub>: «Det er også en fare for at veldig mange av oss sitter på vårt kontor og prøver å finne på krutt på ny» (middels stort bydelskontor).*

*I<sub>1</sub>: «Samtidig er det selvfølgelig viktig med det der samarbeidet utad, altså, vi kommer jo ikke noen vei bare med å snakke med ungdommene, vi må ha med oss resten av [kommunen] også»*

*I<sub>2</sub>: «Ja. De må jo oppleve at de faktisk blir verdsatt der de kommer når de kommer ut på en arbeidsplass, at det faktisk funker, liksom. Og det er det jeg sier: Hvis vi finner en som ikke funker, så er jo nedturen enda større»*

*I<sub>3</sub>: «Det vi skulle hatt, var at vi skulle hatt et nettverk med næringslivet. Med NAV og næringslivet» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

#### 4.4.4 Motivasjon

Videre er en viktig faktor som mange nevner det å få ungdommene til å ville selv, gi dem mestringsfølelse,

motivasjon og få dem til å «eie» sin egen situasjon. Mange konkluderer med at ungdommer som selv har drivkraft og motivasjon til å komme seg videre i utdanning eller i arbeid, stort sett lykkes med dette. Den store utfordringa for de som jobber med oppfølging på NAV-kontorene ligger i den store andelen som ikke har denne motivasjonen.

*I<sub>1</sub>: «At du har tid til å følge dem opp. [...] Tid, og at du har tro på dem, og at du...» [...]*

*I<sub>2</sub>: «Empowerment, som vi sier i mitt fag – altså, det å myndiggjøre dem litt, å faktisk gi dem tilbake troen på at det går an å starte – altså, som jeg sier: ‘Du kan alltid starte på nytt. Så om du har en smasjet fortid, så går det an å komme i gang igjen’ [...]*

*I<sub>3</sub>: «Det er noe med å være tydelig, men ikke arrogant».*

*I<sub>4</sub>: «Det der med [...] respekt, at en tar dem for det de er, liksom [...]*

*I<sub>5</sub>: «Ja, og så gi dem [...] ansvar, [...] ha troen på dem. At en har tro på at dette skal de klare – motive-re dem på det» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

*«... det er jo å få dem til å ville selv da, det tenker jeg – at det er liksom ikke vi som skal ville det her for dem» (lite bykontor, Sørlandet).*

*«... i de sakene hvor vi lykkes [...] så er det jo i stor grad brukeren selv som viser motivasjon, vilje, målrettethet, stahet [...]. Mye står på brukeren selv. Vi kan på en måte gå ved siden av og tilrettelegge og tilby og så videre, men det er han som må [...] ha framdriften. Det har ikke vi tid til å gå bak og sørge for. [...] Og det vil si at de som ikke har den drivkraften der, de blir hengende som både passive og i tiltak alt for lenge» (middels stort bykontor, Trøndelag).*

*«Det er definitivt mest suksess når brukeren er innstilt på det selv, og det ikke er hjelpeapparatet rundt som mener det bør være sånn, men at han eier litt sin egen situasjon» (lite distriktskontor, Vestlandet).*

## 5. Erfaringer fra oppfølgingsarbeidet ved NAV

### 5.1 Sammendrag

De enkelte NAV-kontorene står ganske fritt når det gjelder hvordan de vil organisere seg internt. Noen steder er for eksempel de kommunale og statlige ansvarsområdene atskilt, mens de andre steder er mer integrert. For unge arbeidssøkere med sammensatte behov, er det viktig at samarbeidet internt fungerer godt. Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at det interne samarbeidet fungerer best ved kontorene som har organisert seg tverrfaglig, enten i ungdomsteam eller på andre måter.

NAV-kontorene som hadde egne ungdomsteam eller ungdomskontakter var godt fornøyd med denne ordningen. Fordelene er blant annet at de får mer tid til hver enkelt bruker, at de lettere fanger opp dem som faller utenfor og at de får spesialisert seg på å jobbe med unge. Ofte krever oppfølging av unge at en jobber på en annen måte enn med voksne arbeidssøkere, og det er viktig at veilederne er personlig egnede og har erfaring med gruppa. Veilederne må kunne vurdere behovet til den enkelte, slik at ressursene settes inn på rett sted.

For å følge opp unge med sammensatte problemer er det også viktig å ha et godt samarbeid med andre deler av hjelpeapparatet, slik som ulike deler av helsevesenet, kommunen og fylkeskommunen. Hvor godt samarbeidet fungerer, varierer mellom NAV-kontorene. Det varierer også om det er gode rutiner rundt samarbeidet.

Mange unge arbeidssøkere trenger tett oppfølging for å komme ut i jobb eller utdanning. Det er viktig at veilederne har tid til og prioriterer individuelle samtaler, avklaring av brukernes behov, orientering om løpet videre og oppfølging av brukere mens de er i tiltak.

For unge som dropper ut fra videregående opplæring, er det viktig at de holdes i aktivitet. Det aller beste er om de kan fortsette å ha noe kontakt med skolen, samtidig som at de for eksempel har arbeidspraksis noen ganger i uka.

Overfor unge som søker økonomisk sosialhjelp er det viktig å stille krav. Flere av NAV-kontorene vi besøkte krever at de som søker økonomisk sosialhjelp registrerer seg som arbeidssøkere og deltar på tiltak. De som av helsemessige årsaker ikke greier å delta på tiltak, må få en avklaring og eventuelt behandling. Ved oppfølging av unge med helseproblemer er det spesielt viktig at samarbeidet med eksterne aktører fungerer godt.

For å lykkes med å følge opp de unge som er lengst unna arbeidsmarkedet, er det viktig å ha god tid. Det er viktig å bli kjent med brukerne og oppnå tillit, noe som krever hyppige møter. Mange av veilederne forteller at de ikke har tid til å følge opp disse brukerne tett nok.

Generelt er det rammebetingelsene som skaper størst utfordringer i oppfølgingsarbeidet. Spesielt er det mange som forteller at de har for få veiledere og for lite tid til å drive tett nok oppfølging.

### 5.2 Innledning

Kapitlet bygger på resultater fra intervjuundersøkelsen, og tar for seg NAV-ansattes beskrivelser av hvordan oppfølginga av unge arbeidssøkere er organisert, erfaringer med dette, hvordan de mener unge arbeidssøkere bør følges opp, samt utfordringer og dilemmaer de støter på i oppfølgingsarbeidet.

NAV har overordnede retningslinjer for hvordan arbeidssøkere skal følges opp. Disse er beskrevet i en minimumsstandard for oppfølging.<sup>15</sup> Utover denne minimumsstandarden står hvert NAV-kontor fritt til å bestemme hvordan oppfølgingsarbeidet skal

<sup>15</sup> Minimumsstandarden baserer seg på dokumentene «Strategi for oppfølging av brukere i NAV», <http://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen>, og «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV», [http://www.nav.no/Arbeid/\\_attachment/269 927?\\_ts=12e57ae3cc0&download=true](http://www.nav.no/Arbeid/_attachment/269%20927?_ts=12e57ae3cc0&download=true).

organiseres. Flere av NAV-kontorene har etablert egne ungdomsteam eller ungdomskontakter for å gi god oppfølging til ungdom. Fra sentralt hold er det gitt anbefalinger om å vurdere denne måten å organisere ungdomsarbeidet på. I Mål- og disponeringsbrev fra overordna fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene for årene 2011 og 2012, står det at kontorene bør vurdere om etablering av ungdomsteam eller ungdomskontakter kan gi bedre resultater i arbeidet med denne gruppa.

En annen faktor som kan påvirke oppfølginga av ungdom, er hvordan statlige og kommunale oppgaver er organisert. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV skal sikre samordna bruk av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltninga, men den interne organiseringa av ansvarsområdene bestemmes lokalt. Det varierer derfor om kommunale og statlige oppgaver er delt mellom ulike enheter og personer, eller om de er mer integrert. I tillegg varierer det mellom kontorene om de benytter en «generalistmodell», en «spesialistmodell» eller kombinasjoner av disse. I generalistmodellen er målet at hver bruker bare skal ha én saksbehandler, uansett hvilke tjenester og ytelser han trenger, og at hver enkelt veileder skal kunne jobbe med alle eller mange av NAVs fagområder. Dette var et mål i NAVs oppstartsfase, men mange av kontorene har senere gått litt bort fra denne modellen.

Som beskrevet i forrige kapittel, er det store forskjeller innad i gruppa av unge arbeidssøkere. På den ene sida har du de som stort sett klarer seg selv – de har gjerne fullført utdanning, og mange har opparbeida rett til dagpenger. På den andre sida har du de som trenger mer omfattende oppfølging, og som gjerne mangler både formell kompetanse og arbeidserfaring. Her er det en del med nokså sammensatt problematikk.

Dette kapitlet belyser følgende problemstillinger:

- Hvordan er oppfølginga av unge arbeidssøkere organisert i NAV-kontorene, og i hvilken grad bidrar organiseringa til god oppfølging av gruppa?
- Hva er gode og hensiktsmessige oppfølgingsløp for ulike grupper av unge arbeidssøkere?
- Hvilke dilemmaer og utfordringer støter veilederne på i oppfølgingsarbeidet?

Kapitlet omhandler i utgangspunktet ungdom uten nedsatt arbeidsevne, det vil si ungdom som ikke har behov for mer enn situasjonsbestemt innsats (se faktaboks side 19). Svarene fra informantene kan likevel til en viss grad gjelde både unge med og uten nedsatt arbeidsevne, både fordi noen av informantene arbeider med begge gruppene og fordi avklaring av arbeidsevnen kan skje over lengre tid. Med arbeidssøkere mener vi her personer som søker inntekts-givende arbeid og som er tilgjengelige for arbeid.

### 5.3 Hvordan er oppfølginga organisert?

Som nevnt innledningsvis, er det mye opp til hvert enkelt NAV-kontor hvordan oppfølginga av unge er organisert. Generelt var det slik at de fleste NAV-kontorene vi besøkte var organisert i mottaks- og oppfølgingsenheter, der de som jobba i mottaks-enhetene tok i mot brukere i publikumsmottaket og hadde ansvar for å gjøre behovsvurderinger og følge opp arbeidssøkere med behov for standard- eller situasjonsbestemt innsats. Oppfølgingsenheterne hadde ansvar for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger og følge opp brukere med behov for spesielt tilpassa eller varig tilpassa innsats. Utover dette var det store variasjoner i organiseringa, og mange av kontorene vi besøkte hadde vært gjennom flere omorganiseringer siden de ble NAV-kontor. Vi presenterer her noen erfaringer om hvordan organiseringa påvirker oppfølginga av ungdom.

#### 5.3.1 Generalister, spesialister og tverrfaglig samarbeid

Mange unge arbeidssøkere har en sammensatt problematikk og trenger hjelp på flere områder enn å skaffe seg jobb. I arbeidet med disse vil det ofte være behov for koordinerte tjenester og ytelser fra både statlig og kommunal portefølje. For å lykkes med dette, kreves det enten at samme veileder kan følge opp på alle områdene, eller at det er et godt internt samarbeid.

En del av NAV-kontorene hadde organisert ansvaret for kommunale og statlige oppgaver i atskilte enheter, mens andre i større grad hadde integrert de to porteføljene. De fleste erfaringene på dette området peker i retning av at det er en fordel med samordning. En fordel som ble nevnt av flere, er at samme veileder da

har ansvar for både arbeids- og sosialrelaterte spørsmål hos bruker. Dette er kanskje spesielt viktig for ungdomsgruppa, siden mange er registrert som arbeidssøkere og søker om økonomisk sosialhjelp. Ved kontor hvor ansvaret er delt, vil unge i denne situasjonen få én statlig og én kommunal veileder. For at dette skal fungere tilfredsstillende er det nødvendig med god kommunikasjon mellom veilederne.

Noen steder var veilederne organisert i tverrfaglige team innad i mottaks- og oppfølgingsenhetene, slik at hvert enkelt team hadde ansvar for å følge opp sine brukere på «alt», men at de ulike veilederne i teamet hadde ulike bakgrunn og spesialkompetanse. Veiledere som hadde prøvd å jobbe i tverrfaglige team hadde gode erfaringer med dette, og mente at tverrfaglig jobbing fører til bedre trivsel og bedre løsninger fordi folk lærer av hverandre og samarbeider.

Flere av NAV-kontorene hadde faste samarbeidsarenaer mellom ulike avdelinger. Dette beskrives som positivt. Noen steder diskuteres sosialsaker på kontormøter, andre steder er det faste møter mellom ulike faggrupper. Hovedformålet med møtene er å finne gode løsninger på enkeltsaker, samt sørge for likebehandling og at brukere skal møte en felles holdning fra NAV. På NAV-kontorene som ikke har slike faste samarbeidsarenaer er det også mange som forteller om godt samarbeid, men flere av informantene beskriver samarbeidet i slike tilfeller som personavhengig. Dette kan medføre at det blir litt tilfeldig hva slags oppfølging ungdommene får, ut fra hvor i kontoret de havner. Det kan se ut til at det er lettere å få til et slikt uformelt samarbeid ved små NAV-kontor.

### 5.3.2 Egne ungdomsveiledere

Av de 24 NAV-kontorene vi besøkte, var det 13 som hadde egne veiledere som følger opp ungdom. I tillegg var det tre kontorer som hadde pågående ungdomsprosjekter, slik at de inntil videre hadde egne ungdomsveiledere eller ungdomsteam. Av de åtte resterende, som ikke hadde egne ungdomsveiledere eller ungdomsprosjekt, hadde de fleste et spesielt fokus på ungdom. På noen av disse kontorene var det også planer om å få på plass egne ungdomskontakter. Noen av NAV-kontorene som ikke hadde egne ungdomskontakter, hadde hatt det tidligere.

På omtrent halvparten av de 13 NAV-kontorene som hadde egne ungdomsveiledere, hadde ungdomsveilederne eller -teamene ansvar for å følge opp *alle* ungdommer, uansett innsatsbehov. Ved de fleste andre kontorene hadde ungdomsveilederne kun ansvar for ungdommer med behov for standard eller situasjonsbestemt innsats. På et par av NAV-kontorene hadde ungdomsteamet kun ansvar for unge med mer omfattende behov.

Ved noen av NAV-kontorene hvor egne ungdomsveiledere hadde ansvar for *alle* ungdommer, var ungdomsteamet delt slik at noen hadde ansvar for de med behov for standard eller situasjonsbestemt innsats og andre hadde ansvar for de med nedsatt arbeidsevne. Noen ungdomsteam hadde også delt ansvaret slik at egne veiledere hadde ansvaret for de aller yngste, enten fordelt etter alder eller om de hadde ungdomsrett til videregående opplæring (se faktaboks side 25).

Det er stor forskjell på store og små NAV-kontor når det gjelder muligheten for å ha egne veiledere eller team som følger opp ungdom. Halvparten av de minste NAV-kontorene hadde egne ungdomsveiledere. Ved disse var det én person som hadde ansvaret for å følge opp ungdom, men siden forholdene var så små, hadde de andre arbeidsoppgaver i tillegg. Halvparten av de mellomstore NAV-kontorene hadde også egne ungdomsveiledere eller -team, mens nesten samtlige av de største NAV-kontorene hadde egne ungdomsteam. Alle informantene som hadde eget ungdomsteam eller ungdomskontakter, eller som hadde hatt det tidligere, hadde positive erfaringer med dette. Blant informantene som ikke hadde eget ungdomsteam eller ungdomskontakter, var det flere som ønsket at de hadde det.

Det flere av informantene legger vekt på som positivt er at ungdomskontaktene har færre brukere i porteføljen enn de som jobber med voksne, og at de derfor får mer tid til hver enkelt og kan følge opp tettere. En annen faktor som flere nevner, er at når de bare har fokus på ungdom så er det lettere å få oversikt og fange opp dem som faller utenfor, fordi ungdommene ikke forsvinner i mengden av andre brukere som kanskje «roper høyere». Flere mente at ikke alle ungdommer klarer å nyttiggjøre seg den generelle

oppfølgingsmetodikken. Når ansvaret for oppfølging av de unge fordeles utover mange saksbehandlere, er det vanskeligere å oppfylle kravene til oppfølging, og særlig de svakeste brukerne kan bli skadelidende. Videre nevnte flere at det er en fordel å kunne spesialisere seg på å jobbe med ungdom, fordi en må jobbe på en helt annen måte enn med voksne.

*«Jeg tenker at hvis det virkelig er sånn at en skal satse på ungdommen og virkelig [...] fange opp de som dropper ut av skolen, de som kanskje har rusproblemer, så hadde det kanskje vært greit å ha et eget team som bare fokuserte på dem, rett på dem. Nå blir de, tror jeg, bare én av mange»* (stort bykontor).

### 5.3.3 Nødvendig kompetanse

Ifølge mange av informantene, er erfaring med å jobbe med ungdom og personlig egnethet noe av det viktigste når en skal jobbe med oppfølging av unge. Det å jobbe med ungdom er noe en blir flink til etter å ha gjort det ei stund. En må være fleksibel, løsningsorientert, ærlig og tydelig. I tillegg må en være dedikert og like å jobbe med ungdom. Flere presiserer at det er viktig å få spesialisert seg på denne gruppa, fordi ungdom har andre behov enn voksne og må møtes på en annen måte. Ungdom har ofte lavere selvtillit og mindre livserfaring enn voksne, og er totalt sett mer krevende å jobbe med.

*«Vi har jo ikke noen spesiell kompetanse noen av oss. Det er vel ingen som har noen egne utdanninger på å jobbe med ungdom, men etter å ha jobba med ungdom en stund så blir du bare bedre på det»* (stort bykontor).

For å kunne følge opp unge på en god måte, var det også mange av informantene som mente at samtale- og veiledningsteknikk er viktige kompetanser. Dette innebærer blant annet at en må være flink til å lytte, at en må være tydelig og at en må prøve å vise dem noen muligheter videre. Noen mente at dette er noe en lærer seg etter å ha jobba en del med ungdom, mens andre mente at det er en fordel å ha noe utdanning eller kurs som bakgrunn.

*«Jeg tenker at det er veldig viktig at en klarer å være tydelig – og så en slags personlig egnethet tror jeg er*

*veldig bra – være tydelig overfor de ungdommene, og det å kunne prøve å grave fram noe, i alle fall prøve å jobbe med det, grave fram noe i dem som gjør at de får litt tro på seg selv»* (middels stort bykontor, Sørlandet).

Ellers er det mange av informantene som vektlegger at en må ha god kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og at en må kunne en del om utdannings-systemet og alternative utdanningsløp. En trenger ikke kunne alt, men det er viktig å ha en viss oversikt og vite hvor en kan henvende seg. Det er en fordel å kunne spille på lag med næringslivet. I tillegg kan det være en fordel med noe kompetanse innen helse, spesielt psykiatri og rusproblematikk, samt kunnskap om det kommunale hjelpeapparatet.

Hoveddelen av dem som hadde egne ungdomsteam mente at en av fordelene med det er nettopp at de får samla kompetansen og spesialisert seg. Blant dem som ikke hadde ungdomsteam, var det flere som fortalte at kompetansen er spredt rundt på kontoret og at det derfor er vanskelig å holde oversikten over hvem som har hvilken kompetanse.

*«Slik det er nå, er det vanskelig å ha oversikten over hvem som har hvilken kompetanse. Oppfølging av ungdom er spredt på mange forskjellige saksbehandlere. Dette bidrar til at de enkelte har lite oversikt over ungdommene, og lite oversikt over hvilke tilbud som fins»* (middels stort bykontor, Nord-Norge).

### 5.3.4 Samarbeid med eksterne aktører

En del unge arbeidssøkere har i tillegg til oppfølging fra NAV behov for tiltak eller behandling fra andre etater. For at tjenestene og oppfølginga fra de ulike aktørene skal bli best mulig koordinert, er det viktig med godt samarbeid. Noen av de viktigste samarbeidspartnerne er ulike enheter i fylkeskommunen og kommunen, som Oppfølgingstjenesten, videregående skoler, Barnevernet og det kommunale helsevesenet. I tillegg er private bedrifter, samt distriktpsykiatriske sentre (DPS) og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) viktige samarbeidspartnere for mange.

Det varierer mellom de ulike NAV-kontorene hvem de samarbeider med, hvor tett de samarbeider og

hvordan samarbeidet er organisert. Om lag halvparten av informantene fortalte at de har faste møter med de viktigste samarbeidspartnere, mens den andre halvparten har kontakt med de ulike samarbeidspartnerne etter behov. Flere av informantene forteller at det blir oppretta ei ansvarsgruppe eller lignende rundt brukere som har behov for koordinert oppfølging. Ansvarsgruppa diskuterer det videre oppfølgingsløpet og fordeler ansvar mellom etatene. Av de som har faste samarbeidsmøter, er det særlig OT de har møter med. En del har faste møter med rus- og psykiatritjenesten i kommunen, mens det også er en del som har faste nettverksmøter der flere instanser er representert. I slike nettverk kan det for eksempel være representanter fra OT, Barnevernet, det kommunale helsevesenet, behandlingsinstitusjoner og politiet.

Ansvarsdelinga mellom NAV og de ulike samarbeidspartnerne fungerer ikke alltid like godt, og er ikke alltid like godt avklart. Flere oppfatter at mange av samarbeidspartnerne har urealistiske forventninger til NAV og at de gjerne vil at NAV skal overta ansvaret for de aktuelle ungdommene. Mangel på rutiner er ei utfordring flere steder. Dette medfører at det blir veldig personavhengig hvordan samarbeidet foregår og hvem en kontakter. Flere plasser jobba ungdomsteam og ungdomskoordinatorer på systemnivå for å få på plass rutiner og ansvarsfordeling mellom NAV og andre aktører.

## 5.4 Oppfølgingsløp for ulike grupper av unge arbeidssøkere

Som beskrevet i kapittel 4, mener de fleste informantene at det som først og fremst skal til for å lykkes med å få unge arbeidssøkere ut i jobb eller utdanning, er tett oppfølging. Dette innebærer at en må ha tid til individuelle samtaler, avklaring av brukernes behov, orientering om løpet videre og oppfølging også av brukere som er i tiltak. For de fleste unge arbeidssøkere er det for lenge å vente tre måneder mellom hver gang de får oppfølging fra NAV.<sup>16</sup>

Noen veiledere mente at de aller fleste unge arbeidssøkere trenger oppfølging i hvert fall to ganger i måneden, og at noen kan trenge oppfølging enda oftere. Flere uttalte at det er viktig å sette inn ressurser her, fordi unge er den gruppa som er enklast å gjøre noe med.

Et godt oppfølgingsløp starter ifølge informantene med kartlegging av brukerens situasjon og behov. Siden tid og ressurser er begrensa, er det viktig å lære seg til å se hvem som trenger tett oppfølging, slik at en bruker tida på de rette personene. Oppfølgingsbehovet kan variere på tvers av ytelse, men ofte kan de yngste brukerne trenge tettere oppfølging enn de som er litt eldre. I samtalene med bruker kan det være viktig å få brukeren til å reflektere over sin egen situasjon, hvor han vil og hva han kan gjøre for å komme dit. Mange av brukerne trenger hjelp til å finne ut dette, samt å bli klar over hvilke ressurser de har som arbeidsgivere kan være interessert i. Videre må en bli enige om målsetting og aktuelle virkemidler for å nå målet.

Det er viktig at det er gjort ei grundig avklaring før de unge sendes ut i aktivitet, slik at en maksimerer sjansen for at de havner i et tiltak som er hensiktsmessig for dem. Flere av informantene mener at for dårlig avklaring er en viktig årsak til frafall fra tiltak. Dette står det mer om i kapittel 6. For mange av de unge arbeidssøkerne, og særlig de under 19 år, er arbeidspraksis i ordinær virksomhet det mest aktuelle tiltaket. For disse er det mest hensiktsmessig at de kontakter arbeidsgiver og ordner arbeidspraksisplass selv. Da tar de tak i sin egen situasjon, lærer å søke jobb, får et eierforhold til praksisplassen, blir stolte når de får det til og blir mer interessert i å holde ut i arbeidspraksisen. Det er imidlertid ikke alle unge som tør eller klarer å skaffe seg arbeidspraksis på egenhånd, og disse må da få bistand fra veilederen.

### 5.4.1 Unge med rett til videregående opplæring

For ungdom som ikke har fullført videregående opplæring og som ikke har brukt opp ungdomsretten, er målet at de skal føres tilbake til et utdanningsløp. Dette er hovedsakelig OTs ansvar, men mange dukker likevel opp hos NAV. I en del tilfeller kan det være OT som kontakter NAV, men det er også en del brukere som kontakter NAV på egenhånd. Flere av

<sup>16</sup> Andelen ordinære arbeidssøkere under 20 år og i aldersgruppa 20–24 år som har fått oppfølging i løpet av de siste tre månedene er indikatorer som benyttes av NAV for å vurdere måloppnåelse i oppfølginga av unge.

NAV-kontorene krever at de som har rett til oppfølging fra OT skal ha en handlingsplan fra OT før de eventuelt får oppfølging fra NAV.

Når det gjelder oppfølging av disse ungdommene, mente de fleste informantene at det er viktig at de kommer raskt ut i aktivitet. Dette er blant annet fordi det er viktig å opprettholde rutinen med å stå opp om morgenen og ha noe å gå til fram til de eventuelt begynner på skolen igjen. Aktiviteten er vanligvis arbeidspraksis. De fleste informantene mener at det beste er om de får prøvd seg innfor samme fagområde som de har tenkt å begynne på til høsten, men at det viktigste er å holde dem i aktivitet. De må følges opp tett når det nærmer seg søknadsfrist til skole, og en må sørge for at de får søkt og eventuelt hjelpe dem med søknaden.

Flere av informantene mener at det aller beste er om ungdommene ikke slutter helt på skolen, men kanskje fortsetter to eller tre dager i uka, samtidig som de får arbeidspraksis de andre dagene. Dette krever tidlig inngripen. Det viktigste, påpeker mange, er å være fleksibel og finne løsninger som gjør at den enkelte får fullført et utdanningsløp.

#### **5.4.2 Unge som søker økonomisk sosialhjelp**

Overfor unge som kommer til NAV for å søke om økonomisk sosialhjelp, mente de fleste informantene at det er viktig med tett oppfølging, avklaring av behov og å stille tydelige krav. Dette gjøres i varierende grad, men mange forteller at de som søker økonomisk sosialhjelp blir prioritert. Ved over halvparten av NAV-kontorene vi besøkte, kreves det at de registrerer seg som arbeidssøkere og tar i mot eventuelle tilbud om tiltak. Noen steder har de kommunale praksisplasser eller andre tiltak som tar inn deltakere fortløpende. Ifølge flere av informantene er dette også en måte å avklare behovet på, siden de som ikke egentlig har behov for hjelp fra NAV gjerne takker nei til stønaden når den innebærer krav om aktivitet. Flere av de unge som søker sosialhjelp kan ha sammensatte problemer, og noen trenger en helsemessig avklaring.

#### **5.4.3 Unge med dagpengerettigheter**

Også når det gjelder oppfølging av unge med dagpengerettigheter, mente de fleste informantene at det

er viktig å stille krav. Mange plasser blir ikke dagpengemottakerne fulgt opp så tett som OT-ungdommene og de som søker sosialhjelp, fordi de anses å være mer selvhjulpne og fordi stønaden er rettighetsbasert. Flere av informantene mente imidlertid at dagpengene kan bli en «sovepute» for en del unge, og at det derfor er viktig å følge dem opp. Ved noen NAV-kontor har de informasjonsmøter som er obligatoriske å møte opp på, og en del krever at dagpengemottakerne leverer jobblogg for å vise at de er aktive arbeidssøkere.

#### **5.4.4 Unge med helseproblematikk**

Mange av de unge arbeidssøkerne som følges opp av NAV har en sammensatt problematikk, og rus- og psykiske problemer er relativt utbredt. I oppfølginga av unge med sammensatte problemer, mener de fleste informantene at det er viktig å ha et godt samarbeid med andre relevante aktører. Brukere som har mindre helseproblemer trenger kanskje bare litt ekstra oppfølging. Noen av informantene forteller at de har flere ungdommer med lettere psykiske problemer som ikke tør eller klarer å kontakte arbeidsgiver for å finne praksisplass, og derfor trenger hjelp til dette. Dersom helseproblematikken er så omfattende at det er tvil om brukerens arbeidsevne, gjør veilederne ved NAV ei arbeidsevnevurdering (se faktaboks side 19). Noen av informantene mener imidlertid at det er viktig at en ikke gjør folk sykere enn de er – at en må tenke lavest mulig bistandsnivå først. I noen tilfeller kan det bli for mye og for lang avklaring, når det beste og mest effektive kanskje hadde vært å komme i en arbeidspraksis og oppleve mestring.

#### **5.4.5 Oppfølging av de som er lengst unna arbeidsmarkedet**

For arbeidssøkere som befinner seg langt fra arbeidsmarkedet er det mange som forteller at de kjøper oppfølging og/eller avklaring fra arbeidsmarkedsbedrifter. For å lykkes med denne gruppa må en bruke god tid på avklaring og drive tett oppfølging, og veldig mange av informantene forteller at de ikke har mulighet til å gjøre dette selv slik de nå er organisert. Mange er fornøyd med oppfølgingstilskene de kjøper fra tiltaksleverandørene, men de fleste mente det ville vært mer effektivt å ha ressurser lokalt slik at de selv kunne gjøre denne jobben.

Et viktig kriterium for å lykkes med oppfølginga, er å oppnå tillit hos bruker. Det er viktig å bygge en god relasjon, slik at brukeren opplever trygghet og stabilitet. Dette er en årsak til at en ikke bør bytte saksbehandler for ofte, og et argument for å ha mer ressurser til oppfølging lokalt. Det er også viktig at eventuelle tiltak går over litt tid, og at det ikke blir mye venting før de kommer i nytt tiltak eller behandling.

Det er også viktig at veilederne er tilgjengelige for brukerne. Noen av ungdomsteamene har «drop in» slik at de som har behov for det kan komme og spørre om ting eller slå av en prat. Noen mente at det beste hadde vært å ha et ungdomsteam som ikke begynner på jobb før kl. 11 og som heller er tilgjengelig noen timer utover ettermiddagen/kvelden.

I oppfølgingsprosessen er det viktig å tenke helhetlig slik at brukeren får hjelp til å ordne opp på alle områder i livet som kan ha betydning for muligheten for å komme seg i jobb eller utdanning. Dette kan for eksempel være helseproblemer, rusproblemer, mangel på bolig eller gjeldsproblematikk. I den forbindelse er det viktig å ha et godt samarbeid med andre etater som bruker trenger oppfølging fra.

Hovedutfordringa når det gjelder å lykkes med oppfølging av de som står lengst fra arbeidsmarkedet, er nok tid. Veilederne må være tålmodige og standhaftige og la brukerne ta et skritt om gangen. Det er også ei utfordring med brukere som ikke har vilje og motivasjon til å møte opp på kurs og tiltak som de får tilbud om. Noen av veilederne forteller at de bruker samtalemetoder som LØFT (løsningsfokusert tilnærming) og motiverende intervju. Dette er metoder som vektlegger deltakerperspektiv, at brukeren skal bli klar over sine egne ressurser og at han/hun ved hjelp av veiledning skal se løsninger.

## 5.5 Dilemmaer og utfordringer i oppfølgingsarbeidet

Vi spurte informantene om hvilke dilemmaer og utfordringer de støter på i oppfølgingsarbeidet med de unge arbeidssøkerne. Vi tenkte da på for eksempel rammebetingelser, motivasjon hos brukerne og brukere med sammensatt problematikk. Svarene

viser at det store flertall av informanter ser på rammebetingelsene for oppfølginga som den aller største utfordringa. Dette gjelder spesielt tid og bemanning til å drive tett nok oppfølging av brukerne, men også tiltaksmuligheter og organisering av arbeidet.

### 5.5.1 For lav bemanning og for lite tid til oppfølging

Antall brukere som hver veileder har ansvar for å følge opp avhenger av hva slags brukergruppe de jobber med. Informantene forteller at de som jobber med arbeidssøkere gjerne har ansvar for å følge opp 200–250 personer. Til sammenligning har de som jobber med arbeidsavklaringspenger kanskje ansvar for å følge opp 100 personer, og de som jobber med Kvalifiseringsprogrammet kanskje 25 personer. Som nevnt tidligere, har de som jobber i ungdomsteam stort sett ansvaret for litt færre brukere enn de som jobber med voksne arbeidssøkere.

De aller fleste informantene oppga at for lav bemanning og for lite tid er den største utfordringa de har i arbeidet med å følge opp unge arbeidssøkere. En del av de unge har behov for oppfølging oftere enn hver tredje måned, men dette er svært utfordrende å få til med dagens bemanningssituasjon. Flere steder sliter de også med å få til oppfølging av alle hver tredje måned, og må prioritere noen brukere. For lite tid til oppfølging på et tidlig tidspunkt kan blant annet føre til at arbeidssøkere som egentlig ikke trenger så mye oppfølging får sin situasjon forverret og blir tyngre å hjelpe.

*«Det går mye tid på administrative ting, kontakt med forvaltning for eksempel – dette går ut over tida som skulle vært brukt til oppfølging. En del av disse ungdommene trenger noen de kan snakke med ganske jevnlig, de trenger en nær relasjon for å klare å få til noe som helst. Når vi ikke er så tilgjengelige at vi kan gi dem den nære relasjonen de trenger, så får vi ikke ting til»* (lite distriktskontor, Vestlandet).

*«Hvis alle brukerne som er på våre fødselsnummer skulle ha en personlig samtale hver tredje måned, så kunne ikke hver samtale tatt mer enn ti minutter og det ville blitt 30 samtaler i løpet av ei uke. Det ville jo ikke*

*gått. En oppfølgingssamtale tar minst 40 minutter. Det blir praktisk umulig å følge opp alle på en skikkelig måte» (middels stort bykontor, Østlandet).*

*«Jeg tenker også at det som er et dilemma er at de vi får fulgt opp, det er jo de skikkelig tunge sakene, de som det kanskje ikke er noen positiv slutt på likevel – det var kanskje ikke dem vi burde prioritere. Vi burde prioritert dem vi faktisk kunne få til noe med» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

Flere etterlyser retningslinjer for hvor mange brukere det er forsvarlig at hver veileder har ansvar for å følge opp.

*«Og det er jo noe jeg etterlyser litt i den etaten her, [...] at noen kan mene noe om hvor mange brukere... Hvor stor portefølje mener en egentlig er forsvarlig drift?» (lite bykontor, Sørlandet).*

Flere av informantene reagerer også på måten oppfølginga av unge arbeidssøkere måles på i NAV. Indikatorene som benyttes i NAVs målstyringsverktøy «målekortet», er hvor stor andel av ordinære arbeidssøkere under 20 år og i aldersgruppa 20–24 år som har fått oppfølging i løpet av de siste tre månedene. Informantene påpeker at dette er et kvantitativt mål som ikke sier noe om kvaliteten, og mange mener derfor at det til en viss grad er irrelevant, og at det kan gi insentiver til å bruke mindre tid enn nødvendig på hver bruker for å rekke over flest mulig.

*«Noen bruker mye tid, bare fordi en må ha en relasjon. Det kan ta flere måneder, og du bruker ganske mye tid hver måned uten at du egentlig har 'kommet noen vei'. Det vises ikke på noe målekort, men du har jo faktisk kommet veldig langt likevel. Det er et paradoks på mange måter at det er ikke målbart, men redder vi en ungdom fra et liv på sosialstønad og redder han inn på rett spor slik at han blir en gagnlig borger, så er det enorme gevinster på det – men det er ikke mulig å måle det, og da er de ikke så høyt prioritert heller, fordi at dette med målekort er jo en kjempesentral funksjon i NAV – men det er utrolig hvor mange millioner en kan spare på et individ, dersom en klarer å hank dem*

*inn i 19-årsalderen i stedet for at de ender som uføre når de er 27 for eksempel» (lite distriktskontor, Vestlandet).*

Mange forteller også at de ikke har tid til å følge opp unge som er i arbeidspraksis. Oppfølging ute i bedrift er viktig både for å støtte arbeidsgiver og bruker, og for å forsikre seg om at arbeidsforholdet fungerer greit – at bruker møter opp og gjør det han skal, at han behandles bra og får varierte oppgaver, og at arbeidsgiver har nok informasjon og kunnskap til å følge opp vedkommende på en god måte.

*«Nei, vi har ikke tid. Vedtak må gjøres, folk må få pengene sine. Du kan si hva du vil, men penger er jo det folk må ha for å kunne kjøpe melk og brød. Da må en prioritere, så da lager vi noen vedtak så folk får melk og brød framfor å gå ut på den arbeidsplassen og spørre 'Hvordan går det her?' Så, neste måned så har det skjært seg på den arbeidsplassen, og hvis vi hadde vært der ute så hadde vi kanskje greid å løse opp i det» (lite distriktskontor, Østlandet).*

Ei anna utfordring mange forteller om, er at de med dagens bemanningssituasjon ikke har tid til å vurdere hvilke tiltak som er best egna for de ulike brukerne. Flere studier, blant annet Dale-Olsen og Schöne (2006), har vist at det å gi rett tiltak til rett person er et svært viktig kriterium for at tiltak skal ha effekt, og informantene selv legger også stor vekt på dette. Det står mer om dette i kapittel 6.

*«Politikerne lover flere tiltaksplasser, men dette er provoserende. Det er fint å få flere plasser, men vi har ikke ressurser til å jobbe ordentlig med dette. Det er for få ansatte til å finne rett tiltak til rett person» (middels stort bykontor, Vestlandet).*

Flere av informantene forteller at lav bemanning og høyt arbeidspress har medvirka til at mange har blitt sjukmeldt eller skifta jobb. Spesielt har det vært vanskelig i overgangen til å bli NAV-kontor, fordi de måtte lære seg nye systemer, arbeidsmetoder og fagområder samtidig som de skulle ivareta de vanlige arbeidsoppgavene. Det at mange har slutta eller blitt sjuke, har gjort situasjonen enda vanskeligere for dem

som er igjen, siden de da har blitt enda mer underbemanna og i tillegg har mista viktig kompetanse.

### 5.5.2 Tiltaksmuligheter

Over halvparten av informantene nevnte at tiltaksmulighetene utgjør ei begrensning i oppfølgingsarbeidet. At tiltaksmulighetene er for dårlige har ulike årsaker. Det som i størst grad begrenser tiltaksmulighetene for de fleste, er mangel på penger.

*«OT-ungdom har rett til praksis tre ganger i uka, og disse blir prioritert uansett. Det er imidlertid ikke alltid økonomi til praksisplasser til de som er eldre. Dette er trasig, særlig fordi det er så uforutsigbart og at en ofte må jobbe ganske mye med motivasjon og til og med være ganske streng på at de må ut i tiltak for å få stønad. Etter å ha jobba med motivasjon over lengre tid, kan en risikere at det ikke er penger til tiltak»* (lite distriktskontor, Østlandet).

Det var også en del av informantene som svarte at de mangler tilbud. Dette gjelder særlig arbeidsmarkedsopplæring (AMO)<sup>17</sup>, men også lavterskeltilbud. I de minste NAV-kontorene er det ei problemstilling at de ikke får samla mange nok brukere til å starte AMO-kurs. Begrensninger som gjelder tiltaksmuligheter er mer utførlig beskrevet i kapittel 6.

### 5.5.3 Organisering av arbeidet

Det er flere faktorer knytta til hvordan NAV er organisert som skaper utfordringer i oppfølgingsarbeidet. Noe av frustrasjonen til informantene i undersøkelsen dreier seg om samarbeidet med forvaltningsenhetene i NAV. Det er disse som står for vedtak om økonomisk ytelse fra NAV. Utfordringene her er blant annet at ting går for sakte, for eksempel at stønaden ikke er på plass til brukeren skal ut i tiltak, eller at stønaden ikke blir stoppet raskt nok dersom bruker ikke har møtt til tiltak. Flere sier imidlertid at dette har blitt bedre. En del av veilederne opplever også at de mister noe av kontrollen når vedtakene gjøres lenger unna bruker, og at de dermed får mindre troverdighet og autoritet overfor brukerne.

*«... har du noen som ikke møter og du truer med stans og sånne ting, så er vi også helt avhengige av at forvaltning gjør jobben sin kjapt. Noe de med ymse resultat gjør, alt etter hvem som får det nede på forvaltningen. Det vi sier har ikke alltid konsekvens, og neste gang kan ungdommene, i hvert fall noen av dem, si at 'Pøh, nei, det skjedde jo ingenting, så det er ikke så nøye'»* (lite distriktskontor, Vestlandet).

*«Det hender at vi har fått ungdom inn på tiltak, men så må vi vente fire-fem uker på at stønaden skal bli innvilga. Vi burde hatt stønader på plass med en gang. Dersom stønaden ikke er på plass når tiltaket setter i gang, så har kanskje ikke ungdommene penger til busskort for eksempel, og så dropper de ut fra tiltaket»* (stort bydelskontor).

En del av informantene opplever at de detaljstyres i for stor grad. Dette gjelder blant annet måten datasystemene er bygd opp på, kravene til dokumentasjon og måten tiltaksmidlene fordeles på.

*«Vi styres for mye, vi må få lov til å bruke hodet. For å gjøre en god jobb trenger vi frihet til å prioritere. Det er bra å få påminnelser i Gosys<sup>18</sup> om hva som skal gjøres, men vi trenger ikke den fristen som følger med»* (middels stort bykontor, Trøndelag).

*«... Få nå ungdommen i gang! Det er det som er vesentlig. Jeg er redd dette byråkratiet. Det har blitt ei sånn systemmølle som jeg er skremt over. Det støtter ikke opp om visjonen om å få folk i arbeid og aktivitet. Det jobber utrolig mange dyktige folk i NAV, men vi blir litt udyktiggjort av systemet vi jobber i»* (lite distriktskontor, Vestlandet).

*«Tiltaksøkonomien er så uforutsigbar, og blir dermed vanskelig å forholde seg til. Dette gjør kontakten mot ungdommene vanskeligere også. Den burde ikke vært rammestyrte. Dersom en har tiltro til saksbehandlerne burde det ikke være nødvendig med rammestyring»* (stort bykontor, Nord-Norge).

<sup>17</sup> Korte arbeidsrettede kurs

<sup>18</sup> Datasystem i NAV

## 6 Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjarar

### 6.1 Samandrag

Arbeidslause under 20 år kjem langt oftare i tiltak enn eldre ungdommar, og det er meir sannsynleg at ein kjem i tiltak dess yngre ein er. Dei arbeidslause i alderen 20–24 år har høgare sannsyn for å koma i tiltak enn eldre arbeidslause. Rettleiarar ved NAV fortel at dei prioriterer dei yngste for tiltak, i tillegg til dei som søker om økonomisk sosialhjelp og langtidsledige med tiltaksgaranti.

Svært få unge under 20 år vert langtidsledige. Prosentdelen langtidsledige i alderen 20–24 år er høgast når det er nedgangskonjunktur, og i 2009 gjaldt dette 11 prosent av dei arbeidslause. Det vart innført ein tiltaksgaranti for langtidsledige i aldersgruppa 20–24 år i 2009, og vi ser at fleire av dei langtidsledige i denne gruppa tok del i tiltak i 2009 enn i 2006 og 2002.

Ikkje alle unge arbeidssøkjarar får tilbod om tiltaksplass, og det er heller ikkje alle som har behov for det. Dei unge tiltaksdeltakarane er kjenneteikna ved at dei har låg formell utdanning og lite arbeidserfaring. Blant tiltaksdeltakarane under 20 år har så å seia ingen fullført vidaregåande opplæring, og samanlikna med dei heilt arbeidslause i same aldersgruppe har langt færre ei formelt godkjent utdanning. I aldersgruppa 20–24 år har òg tiltaksdeltakarane lågare formell utdanning enn gjennomsnittet for folkemengda i si aldersgruppe, men forskjellane mellom dei heilt arbeidslause og tiltaksdeltakarane er ikkje like stor som blant dei yngste. For tiltaksdeltakarar i begge aldersgrupper gjeld det at langt færre har arbeidserfaring samanlikna med dei heilt arbeidslause.

Dei fleste unge som kjem i tiltak har vore arbeidslause i kort tid før dei startar i tiltak. Blant ungdom under 20 år som startar i tiltak har seks av ti vore arbeidslause mindre enn fire veker. Rettleiarar ved NAV meiner at det er viktig at dei unge som treng oppfølging kjem raskt i aktivitet, blant anna for at dei ikkje skal verta vande med å få pengar frå NAV utan

å gjera noko for det. I tillegg er det viktig å ha noko å gå til. Brukarar som har rus- eller psykiske problem kan verta dårlegare dersom dei vert gåande lenge utan å koma i aktivitet. Manglande tilbod om lågterskeltiltak og ressursituasjonen ved NAV-kontora, gjer at ikkje alle kjem så raskt i aktivitet som ynskjeleg.

Arbeidspraksis er det vanlegaste tiltaket for ungdom under 20 år, medan opplæringstiltak er det vanlegaste for aldersgruppa 20–24 år. Rettleiarar ved NAV meiner at arbeidspraksis er det beste tiltaket for mange, fordi det gjev nyttig arbeidserfaring og fordi det er lett tilgjengeleg. Lønstilskot er òg eit svært nyttig tiltak, men dette er vanskelegare å få til enn arbeidspraksis, fordi det krev at arbeidsgjevar er viljug til å tilsetja personen. Det er få arbeidsgjevarar som ynskjer å tilsetja personar utan utdanning og arbeidserfaring.

Nytteverdien av tiltak er avhengig av at behovet til brukaren er godt avklara og at han/ho har fått god rettleiing og informasjon på førehand. Rettleiarar ved NAV meiner at nokre av dei viktigaste årsakene til fråfall frå tiltak er at brukarane har vorte sende i feil tiltak, at dei ikkje er motiverte og at dei ikkje har fått nok informasjon. Det som fyrst og fremst hindrar rettleiarane i å gjera ein betre jobb, er at dei har for lite tid til å følgja opp kvar enkelt brukar. Mange meiner òg at rammestyrt av tiltaksmidla og førehandskjøpte tiltaksplassar som må fyllast opp hindrar dei i å gjera jobben sin med å finna rett tiltak til den enkelte brukaren.

### 6.2 Innleiing

Ungdom har lenge vore ei prioritert gruppe hos NAV. Det er politisk semje om at arbeidsløyse kan vera særleg skadeleg for unge som ikkje er etablerte i arbeidslivet. Langvarig arbeidsløyse i ungdomstida kan føra til vanskar med å koma inn på arbeidsmarknaden og kan vera starten på ein trygdekarriere. Ungdomsgarantien for de yngste vart innført frå slutten av 1970-talet, og i 2007 og 2009 kom det

garantiordningar for aldersgruppa 20–24 år (sjå faktaboks side 9).

Sjølv om ungdom er ei prioritert gruppe når det gjeld arbeidsmarknadstiltak, er det ikkje slik at alle unge får tilbod om tiltaksplass. Mange unge er arbeidslause berre ein kort periode og har ikkje behov for arbeidsmarknadsstiltak. I tillegg er tiltaksplassar ein avgrensa ressurs. Dale-Olsen og Schøne (2006) skriv at frontlinja har stor betydning for effekten av tiltak, fordi det er viktig at målgruppa for ulike tiltak vert valt ut på ein god måte for at tiltaka skal ha effekt. I dette kapitlet vil vi sjå på NAV sin bruk av arbeidsmarknadstiltak for ungdom frå to synsvinklar: Kva erfaringar har rettleiarar i NAV med bruk av arbeidsmarknadstiltak for dei unge, og kva kan data frå NAV sine register fortelja om ungdom som tek del i arbeidsmarknadstiltak?

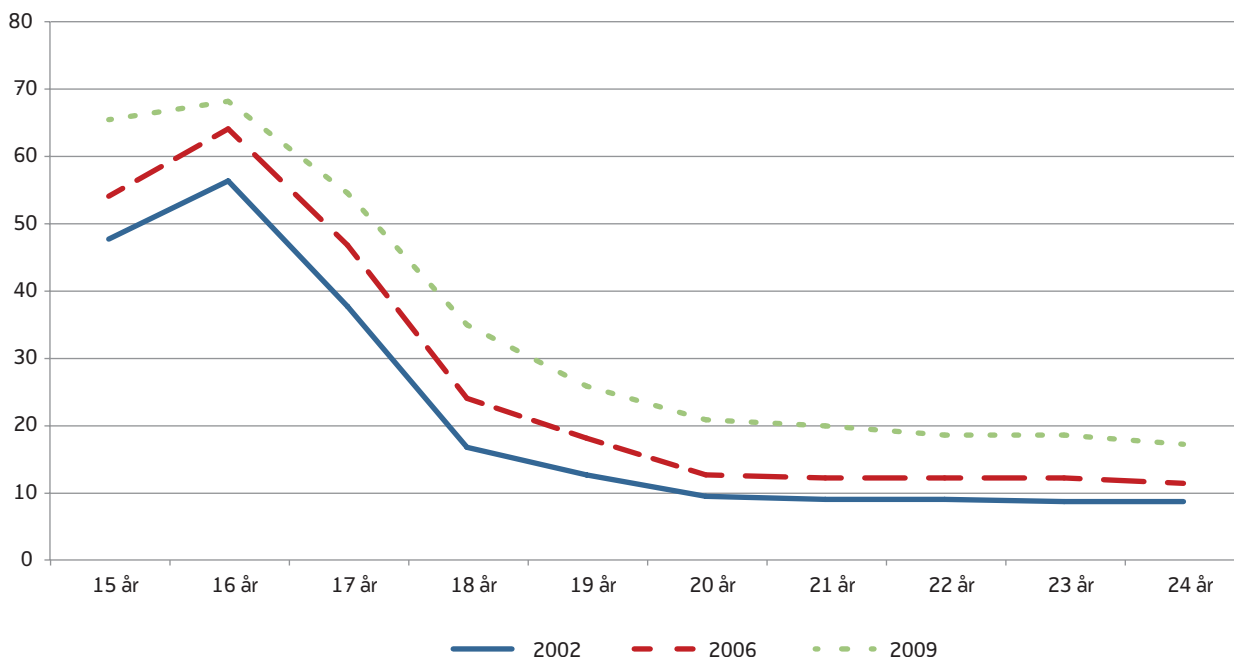
I dette kapitlet har vi brukt to ulike metodiske tilnærmingar. Vi har gjort ein kvantitativ analyse av tiltaksbruk blant unge som vart ledige i 2002, 2006 og 2009, og gjennomført ei kvalitativ intervjuundersøking blant NAV-tilsette som jobbar med oppfølging av unge arbeidssøkjarar. Problemstillingane vi vil sjå nærare på i dette kapitlet er:

- Korleis er forholdet mellom talet på og behovet for tiltaksplassar, og kva for brukarar prioriterast for tiltak?
- Kor raskt kjem unge arbeidssøkjarar i tiltak, og er dette raskt nok?
- Kva for tiltak er mest brukt, og kvifor?
- Kor godt er tiltaka i NAV tilpassa brukaranes og arbeidsmarknadens behov?
- Kva for rolle spelar økonomiske stønader for unge tiltaksdeltakarar?
- Kor vanleg er det å droppa ut frå tiltak, og kva er årsakene til fråfallet?

### 6.3 Kva for grupper vert prioriterte for tiltak?

Dei ulike garantiordningane som gjeld unge arbeidslause er politiske målsetjingar, ikkje lovfesta rettar. Mange unge er arbeidslause berre i kort tid, slik at tiltak ikkje er aktuelt. Omfanget av arbeidsmarknadstiltak er kvart år styrt av løyvingar frå Stortinget. Figur 12 viser at langt fleire unge, særleg dei i alderen 20–24 år, kom i tiltak i 2009 samanlikna med 2002 og 2006. I etterkant av finanskrisa hausten 2008 auka arbeidsløysa raskt og tiltaksnivået vart trappa opp.

**Figur 12.** Unge som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 som kom i arbeidsmarknadstiltak, etter alder. Prosent



Kjelde: NAV

Tiltaksintensiteten<sup>19</sup> for 2009 viser at blant alle som registrerte seg som arbeidslause hos NAV i 2009, kom om lag 19 prosent i tiltak. Tiltaksintensiteten er klart høgast blant dei under 20 år, men òg aldersgruppa 20–24 år har høgare tiltaksintensitet enn dei eldre aldersgruppene (NAV 2012).

Figur 12 stadfester at dei yngste er prioriterte når det gjeld arbeidsmarknadstiltak. Arbeidslause under 20 år kjem langt oftare i tiltak enn dei eldre ungdommane, og sannsynet for å få ein tiltaksplass er høgare dess yngre ein er. Dette gjeld for alle åra vi har med i vårt datamateriale. Unge arbeidslause som kjem rett frå grunnskolen (15-åringane) er unnataket. Svært få ungdommar vert arbeidslause før dei fyller 16 år, og truleg er skoleplass vel så aktuelt som tiltak for denne gruppa.

Tabell 4 viser kor mange ungdommar i vårt datautval som vart langtidsledige i løpet av den perioden dei var arbeidslause. Svært få av ungdommane under 20 år som vart arbeidslause i dei aktuelle åra vart langtidsledige. Prosentdelen av dei langtidsledige under 20 år som var i tiltak i løpet av arbeidssøkjjarperioden, auka frå 19 prosent i 2002 til 35 prosent i 2009.

Tabell 4 viser at prosentdelen som vart langtidsledige i aldersgruppa 20–24 år var høgast i dei to åra med nedgangskonjunktur (2002 og 2009). Flest vart langtidsledige i 2009, då 11 prosent av dei som vart arbeidslause i denne aldersgruppa vart langtidsledige

i løpet av det fyrste året etter at dei vart arbeidslause. Prosentdelen av dei langtidsledige som var i tiltak i løpet av det fyrste året dei var arbeidssøkjjarar var høgast i 2009, året då tiltaksgarantien for denne gruppa vart innført.

### 6.3.1 Korleis er forholdet mellom tiltaksplassar og behovet?

Løyvingar til tiltaksplassar er rammestyrt frå Stortinget, noko som tyder at talet på plassar er fast. Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler dei tilgjengelege tiltaksplassane til kvart fylke. Vi spurde informantane i intervjuundersøkinga om korleis dei oppfattar forholdet mellom talet på tilgjengelege tiltaksplassar og behovet, blant anna med tanke på å oppfylle tiltaksgarantien og ungdomsgarantien.

Informantane hadde ulike oppfatningar om dette. Det er ein liten tendens til at tilsette ved dei mest sentrale kontora i større grad meiner at dei har for få tiltaksplassar, samanlikna med tilsette ved dei mindre sentrale kontora. Det er òg ein svak tendens til at NAV-tilsette i kommunar med middels høg arbeidsløyse (2,1–2,9 %, per mai 2011) i større grad meiner at dei har for få tiltaksplassar, samanlikna med tilsette i kommunar som har høgare eller lågare arbeidsløyse. Vidare er det ein liten tendens til at tilsette ved kontor som har eigne ungdomsretteleiarar i større grad fortel at dei har for få plassar enn kontor utan eigne ungdomsretteleiarar. Når det er for få tiltaksplassar samanlikna med behovet, fører det til at ventetida for å koma i gang med tiltak kan verta lang. Dette kan vera uheldig for ein del av brukarane.

*«Mange vert søkt inn til arbeidsmarknadstiltak og vert ståande i kø i eitt år. Da vert dei dårlegare og*

<sup>19</sup> Baserer seg på tal for årsgjennomsnittet over ordinære tiltaksdeltakarar dividert på summen av ordinære tiltaksdeltakarar og heilt arbeidslause.

**Tabell 4.** Langtidsledige og langtidsledige i tiltak blant ungdom som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, etter alder. Absolutte tal og prosent

|                                                            | 2002        |          | 2006        |          | 2009        |          |
|------------------------------------------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
|                                                            | Under 20 år | 20–24 år | Under 20 år | 20–24 år | Under 20 år | 20–24 år |
| Langtidsledige i alt                                       | 756         | 4164     | 435         | 2137     | 713         | 4381     |
| Langtidsledige i prosent av alle ledige                    | 4 %         | 10 %     | 3 %         | 7 %      | 4 %         | 11 %     |
| Langtidsledige i tiltak i løpet av arbeidssøkjjar-perioden | 144         | 650      | 119         | 491      | 250         | 1199     |
| Langtidsledige i tiltak i prosent av alle langtidsledige   | 19 %        | 16 %     | 27 %        | 23 %     | 35 %        | 27 %     |

Kjelde: NAV

*dårlegare, og treng tyngre tiltak enn dei fyrst trong»* (stort bydelsskontor).

Fleire av informantane syntest det var dumt at det er talet på tiltaksdeltakarar som tel, i staden for at ein kunne ta omsyn til kor mykje tiltaksplassen kostar og om det er eit heiltids- eller deltidstiltak. Dersom ein person er inne på praksisplass éin dag per veke, så tel dette som éin tiltaksplass. Ein kan ikkje fylle opp dei andre vekedagane med andre personar, fordi kvar enkelt person tel som ein tiltaksplass.

Andre informantar sa at dei har nok plassar, men at det kan verta mangel på pengar. NAV Fylke fordeler tiltaksmiddel mellom NAV-kontora, og dersom det er tilgjengelege tiltaksmiddel i fylket, kan NAV Fylke omfordela tiltaksmiddel mellom NAV-kontor. Nokre av informantane fortel at det brukar å gå greitt om dei overforbrukar litt, så lenge dei har gode grunnar. Andre synest det er frustrerende og vanskeleg å ta omsyn til tiltaksbudsjettet.

*Intervjuar: «Er det sånn [...] mange gonger at ein må seia 'Nei, vi har ikkje pengar til å...'?»*

*Informant: «Eg trur jo ikkje vi har behovd å gjera det. Dersom vi skulle følgd malen, så skulle vi gjort det, men vi veit av erfaring, vi som har jobba i Aetat, at når det kjem til slutten av året, så er det pengar. [...] Så vi køyrer i grunnen på»* (middels stort distriktskontor, Austlandet).

Nokre meiner rammestyringa medfører at dei ikkje alltid får gjort jobben sin på ein god måte, fordi det er budsjettet, og ikkje brukarens behov, som avgjer kva dei kan tilby av tiltak. På den andre sida vart det òg nemnt at ei viss budsjetttramme kan vera bra, fordi ein da vert tvinga til å prioritera dei som har mest nytte av tiltak. Det er likevel ein fare for at behovet til kvar enkelt brukar kan bli vurdert forskjellig, avhengig av når på året det er og kor stor del av tiltaksmidla som står att. For nokre brukarar kan tiltaksdeltaking føra til ein «innlåsingseffekt», ved at deltakaren ynskjer å fullføra tiltaket og dermed dempar jobbsøkjeaktiviteten så lenge tiltaket varer. Denne effekten er sterkast for arbeidssøklarar med gode sysselsetjingssjansar (Dale-Olsen og Schøne 2006).

Informantane fortel òg om førehandskjøpte tiltaksplassar som må fyllast opp. Det varierer mellom dei ulike kommunane kor stor del av tiltaksplassane som er bunde opp i førehandskjøpte tiltaksplassar. Ein del av informantane fortel at dei mot slutten av året kan få beskjed om at ledige plassar må fyllast opp. Da må ein prøva å finna brukarar som kan ta kurset, i staden for at ein vurderer den enkelte brukarens behov. Førehandskjøpte tiltaksplassar bind opp plassar som kunne vore brukt andre stader.

### 6.3.2 Små kjønnsforskjellar i tiltaksdeltaking blant unge

Uansett konjunkturtilhøve er mennene i fleirtal blant dei arbeidslause, og prosentdelen menn er høgast når det er nedgangskonjunktur. I 2009 utgjorde menn 62 prosent av dei som vart arbeidslause i alderen 20–24 år. Blant dei arbeidslause i alderen 20–24 år er det litt fleire menn enn kvinner som tek del i tiltak. I 2009 var 20 prosent av dei arbeidslause mennene og tilsvarende 18 prosent av kvinnene tiltaksdeltakarar.

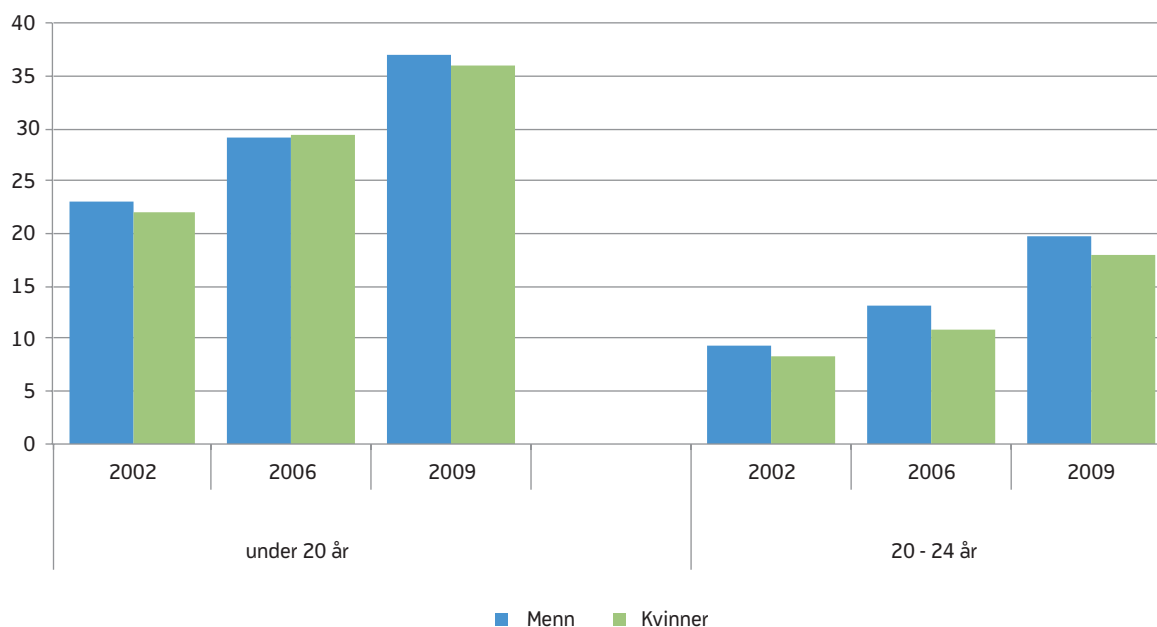
### 6.3.3 Unge med innvandrabakgrunn

Personar med innvandrabakgrunn, uansett alder, er ei prioritert gruppe for arbeidsmarknadstiltak. Dette fordi personar med innvandrabakgrunn er ei utsett gruppe på arbeidsmarknaden. Figur 14 viser at prosentdelen i tiltak blant arbeidslause i alderen 20–24 er høgare blant dei med innvandrabakgrunn enn blant ikkje-innvandrarar, men denne forskjellen er mindre i 2006 og i 2009 enn i 2002. Blant dei som vart arbeidslause i alderen 20–24 år i 2002, kom 16 prosent av dei med innvandrabakgrunn i tiltak, mot 8 prosent av dei utan innvandrabakgrunn. I 2009 kom 25 prosent av dei arbeidslause med innvandrabakgrunn i denne aldersgruppa i tiltak, medan tilsvarende tal for ikkje-innvandrarar var 18 prosent. Blant unge under 20 år er det ikkje nokon klar samanheng mellom innvandrabakgrunn og tiltaksdeltaking.

### 6.3.4 Ungdom utan arbeidserfaring er prioriterte for tiltak

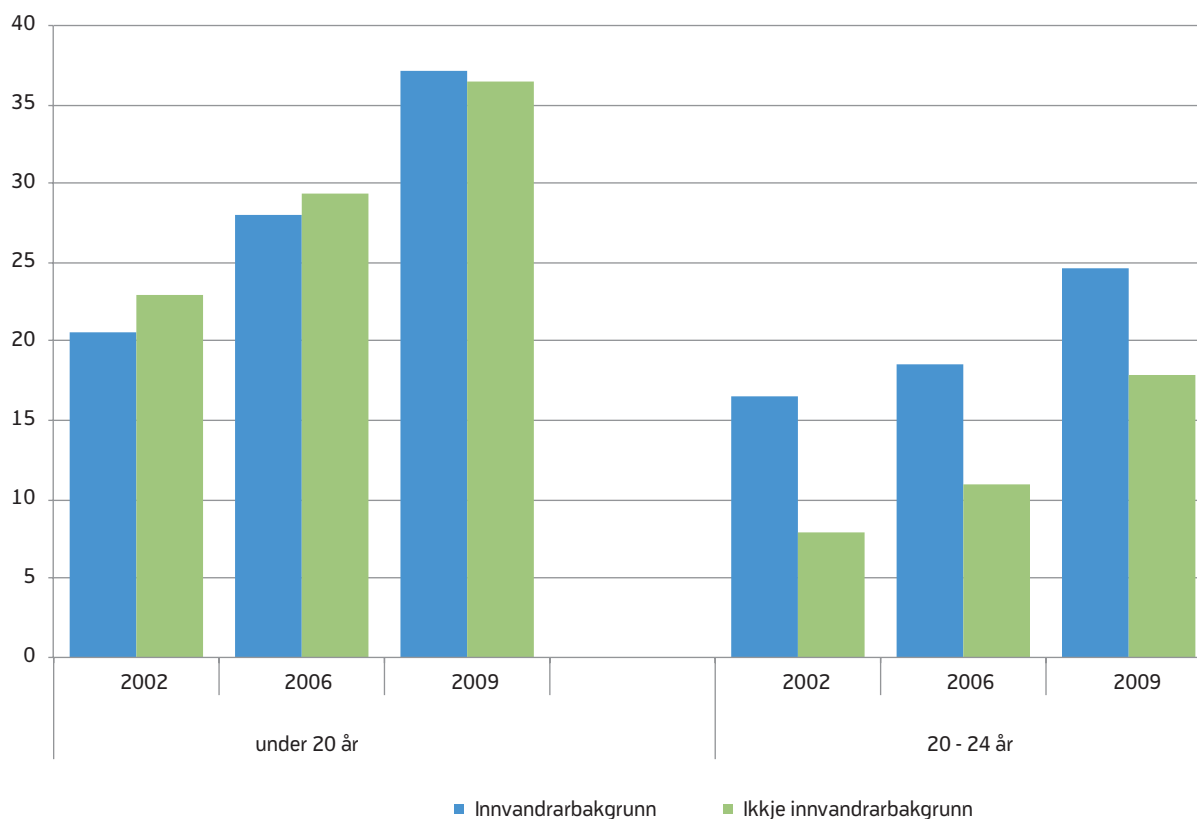
Arbeidserfaring er ein viktig del av kvalifikasjonane til arbeidssøklarar. Arbeidserfaring gjev viktig kunnskap som ein ikkje kan få gjennom utdanning, i tillegg til at det gjev høve til å skaffa seg referansar.

**Figur 13.** Prosentdelen av dei unge som vart arbeidslause i løpet av året som kom i tiltak, etter år, kjønn og alder



Kjelde: NAV

**Figur 14.** Prosentdelen av dei unge som vart arbeidslause i løpet av året som kom i tiltak, etter år, innvandrarakgrunn og alder



Kjelde: NAV

Mange unge har lite arbeidserfaring, og dette kan gjera det vanskeleg å finna arbeid. Ei av målsetjingane for tiltak for unge er å gje dei med lite arbeidserfaring praksis frå arbeidslivet og dermed styrkja kvalifikasjonar. Figur 15 viser at ungdom utan arbeidserfaring oftare kjem i tiltak enn ungdom som har vore i arbeid tidlegare. Dette gjeld uansett aldersgruppe, og alle åra vi har med i vårt datautval. Arbeidserfaring er her definert som at ein er registrert med minimum eit tidlegare arbeidstilhøve i Arbeids-gjevar- og arbeidstakarregisteret.

### 6.3.5 Unge tiltaksdeltakarar har lite formell utdanning

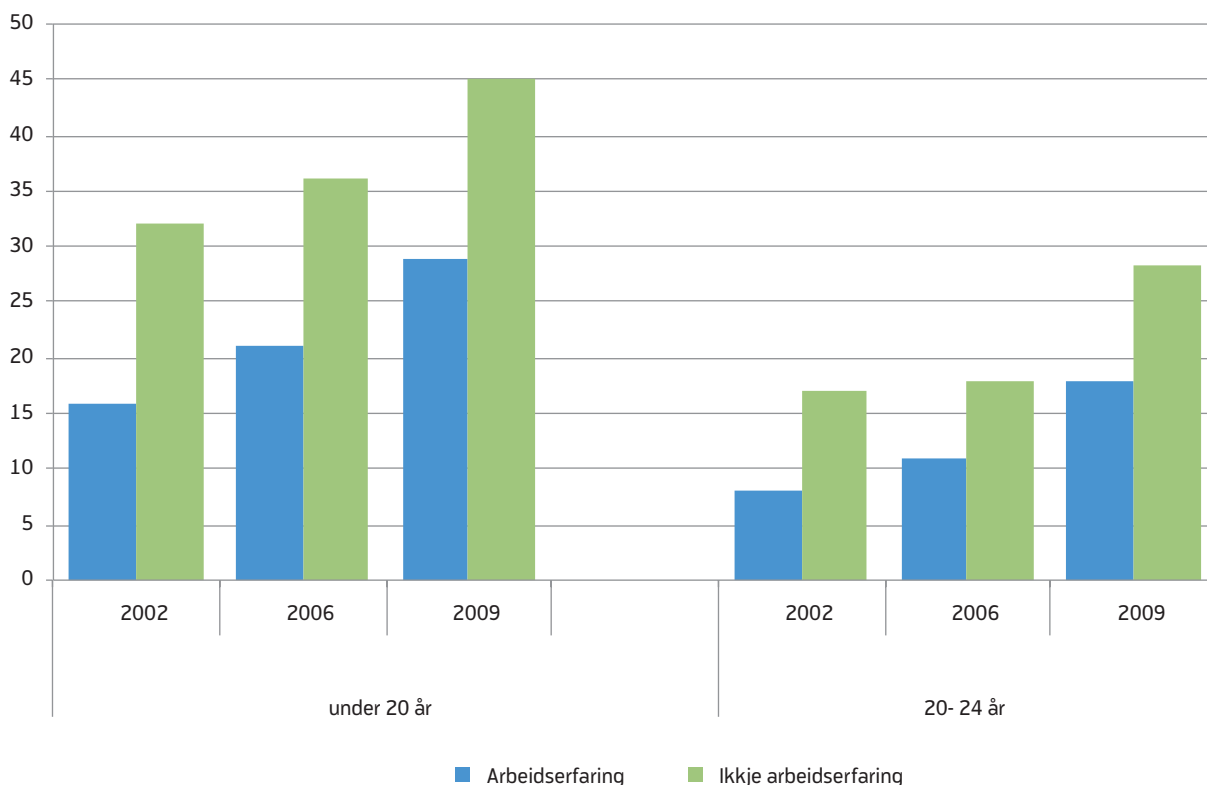
Tabell 5 viser at unge arbeidslause har lågare utdanningsnivå enn gjennomsnittet i folkemengda i si aldersgruppe. I tillegg viser tabellen at dei unge som kjem i arbeidsmarknadstiltak har lågare utdanning enn dei som er arbeidslause. Dette tyder på at ungdom med lite utdanning er prioriterte når det gjeld arbeidsmarknadstiltak.

Blant all ungdom under 20 år har 12 prosent fullført vidaregåande opplæring.<sup>20</sup> Blant dei arbeidslause og blant tiltaksdeltakarane i denne aldersgruppa gjeld dette mindre enn ein prosent. Ungdom med uoppgeven eller inga fullført formell utdanning er overrepresen-terte blant dei arbeidslause i denne aldersgruppa med 9 prosent, mot 3 i folkemengda. Blant tiltaksdeltaka-rane havnar heile 16 prosent i denne kategorien.

I aldersgruppa 20–24 år har langt færre av dei arbeids-lause og tiltaksdeltakarane fullført vidaregåande opplæring, samanlikna med gjennomsnittet i denne aldersgruppa, og det er òg langt færre som har fullført høgare utdanning. I denne aldersgruppa har tiltaksdelta-karane òg lågare formell utdanning enn dei heilt arbeidslause, men forskjellane mellom desse to arbeids-søkjargruppene er mindre her enn blant dei under 20 år.

<sup>20</sup> Berre 18- og 19-åringane er gamle nok til å kunna ha fullført vidaregåande opplæring.

**Figur 15.** Prosentdelen av dei unge som vart arbeidslause i løpet av året som kom i tiltak, etter år, arbeidserfaring og alder



Kjelde: NAV

**Tabell 5.** Høgaste fullførte utdanning etter alder 2009. Heile folkemengda (årsgjennomsnitt), registrerte arbeidslause (4. kvartal) og ordinære tiltaksdeltakarar (4. kvartal)

|          |                            | Grunnskole | Vidaregåande skole | Universitet og høgskole | Uoppgeven eller inga fullført utdanning | Sum   |
|----------|----------------------------|------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------------------|-------|
| 16–19 år | Folkemengda                | 85 %       | 12 %               | 0 %                     | 3 %                                     | 100 % |
|          | Heilt arbeidslause         | 90 %       | 0 %                | 0 %                     | 9 %                                     | 100 % |
|          | Ordinære tiltaksdeltakarar | 84 %       | 0 %                | 0 %                     | 16 %                                    | 100 % |
| 20–24 år | Folkemengda                | 29 %       | 50 %               | 15 %                    | 6 %                                     | 100 % |
|          | Heilt arbeidslause         | 68 %       | 22 %               | 1 %                     | 9 %                                     | 100 % |
|          | Ordinære tiltaksdeltakarar | 70 %       | 18 %               | 1 %                     | 10 %                                    | 100 % |

Kjelde: SSB og NAV

### 6.3.6 NAV prioriterer dei yngste og dei som står lengst frå arbeidsmarknaden

Unge utan arbeidserfaring og formell utdanning vert prioriterte for tiltak. Som omtalt tidlegare i rapporten, er det stort sett dei utan fullført vidaregåande opplæring og utan arbeidserfaring som treng oppfølging frå NAV. Unge arbeidssøkjjarar som har fullført utdanning og/eller tent opp rett til dagpengar er i større grad sjølvgåande, og vert ikkje prioriterte for oppfølging eller tiltak i fyrste omgang.

Vi spurde informantane i intervjuundersøkinga om kva for brukargrupper som vert prioriterte for tiltak dersom det er knapt med tiltaksplassar. Mange fortalde at det spesielt er unge som framleis har rett til vidaregåande opplæring som vert prioritert. Fleire fortel òg at dei som har søkt om økonomisk sosialhjelp vert prioritert. I tillegg prioriterer dei langtidsledige unge med tiltaksgaranti. Ein del av informantane i intervjuundersøkinga fortel at det er litt opp til kvar enkelt saksbehandlar å avgjera kva for brukarar som vert prioriterte til kva for tiltak, og at ein må vurdere ulike kriterium opp mot einannan i kvar enkelt sak.

I<sub>1</sub>: «Ein ser jo på erfaringar og kva dei har vore igjennom, om dei har hatt mykje stopp – der vi ser at dei ikkje har nokon mogelegheit for å gå ut sjølv på den opne arbeidsmarknaden og skaffa seg ein sesongjobb eller ein sommarjobb»

I<sub>2</sub>: «Vi som jobbar med sosialhjelp, vi har jo ein søknadsbunke som er kjempediger, men vi snappar ut dei her som er heilt yngst med ein gong dei kjem i posthylla. [...] Eg har jo ein tre vekers frist på å handsama søknadane mine, men dei tek eg med ein gong, fordi at 'Bort! Vekk!'. Og det fungerer utruleg bra» (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

Nokre seier at i staden for å prioritera mellom grupper prøver dei å bruka rimelege tiltaksalternativ, slik som arbeidspraksis.

«Dersom det er lite tiltaksmiddel eller -plassar, så er det jo slik at arbeidspraksis er eit veldig rimeleg tiltak. Der køyrer vi på, og har aldri stoppa. Det vi òg har gjort i staden for å prioritera så sterkt mellom grupper, det er å forhandla fram billegare månadsverksprisar i tiltaka – for eksempel lønstilskot, prøvd å få det ned slik at vi får betre økonomi og skapar fleire tiltaksplassar» (middels stort bykontor, Vestlandet).

## 6.4 Når kjem dei unge i tiltak, og kva er rett tidspunkt?

### 6.4.1 Dei fleste som kjem i tiltak har vore arbeidslause i kort tid

Figur 16 viser kor lenge dei som startar i tiltak har vore registrerte som heilt arbeidslause før dei startar i arbeidsmarknadstiltak. Figuren er basert på summen av dagar som heilt arbeidslaus i løpet av inneverande arbeidssøklarperiode. Ungdom under 20 år kjem raskast i tiltak. Om lag tre av ti i denne aldersgruppa har til saman vore arbeidslause i mindre enn ei veke før dei startar i tiltak, og seks av ti som er i tiltak har vore arbeidslause i under fire veker. Færre enn ein av ti i denne aldersgruppa har vore arbeidslause i tre månader eller meir.

### 6.4.2 Ungdom bør ikkje venta for lenge før dei kjem i aktivitet

Alle informantane i intervjuundersøkinga var samde om at unge arbeidssøkjjarar bør ut i aktivitet snarast råd – helst med ein gong – slik at dei vert «snudd i døra» inn til NAV. Kva som er det kritiske punktet

for kva som er for lenge, avheng av kva for behov ungdommane har. Fleire av informantane meinte at dei unge bør ut i aktivitet innan ei til to veker.

Dersom ein ventar så lenge som to–tre månader, er det for lenge.

Informantane seier at dersom ein ventar for lenge med å få dei unge ut i tiltak, snur mange døgeret og vert vande med å få pengar frå NAV utan å gjera noko for det. Mange mistar òg motivasjonen for å koma seg i arbeid. Dette er i tråd med funn gjort av Raaum, Røed og Torp (2002). Dei finn at krav om aktiv tiltaksdeltaking motverkar strategisk åtferd blant arbeidslause dagpengemottakarar. Strategisk åtferd vil seia at ein for ein kortare eller lengre periode «slår seg til ro» som dagpengemottakar fordi ein set pris på fritida som arbeidslaus. Dei unge som får oppfølging frå NAV har i liten grad rett til dagpengar, men ein kan anta at problemet med strategisk åtferd kan gjelde dei som får økonomisk sosialhjelp òg.

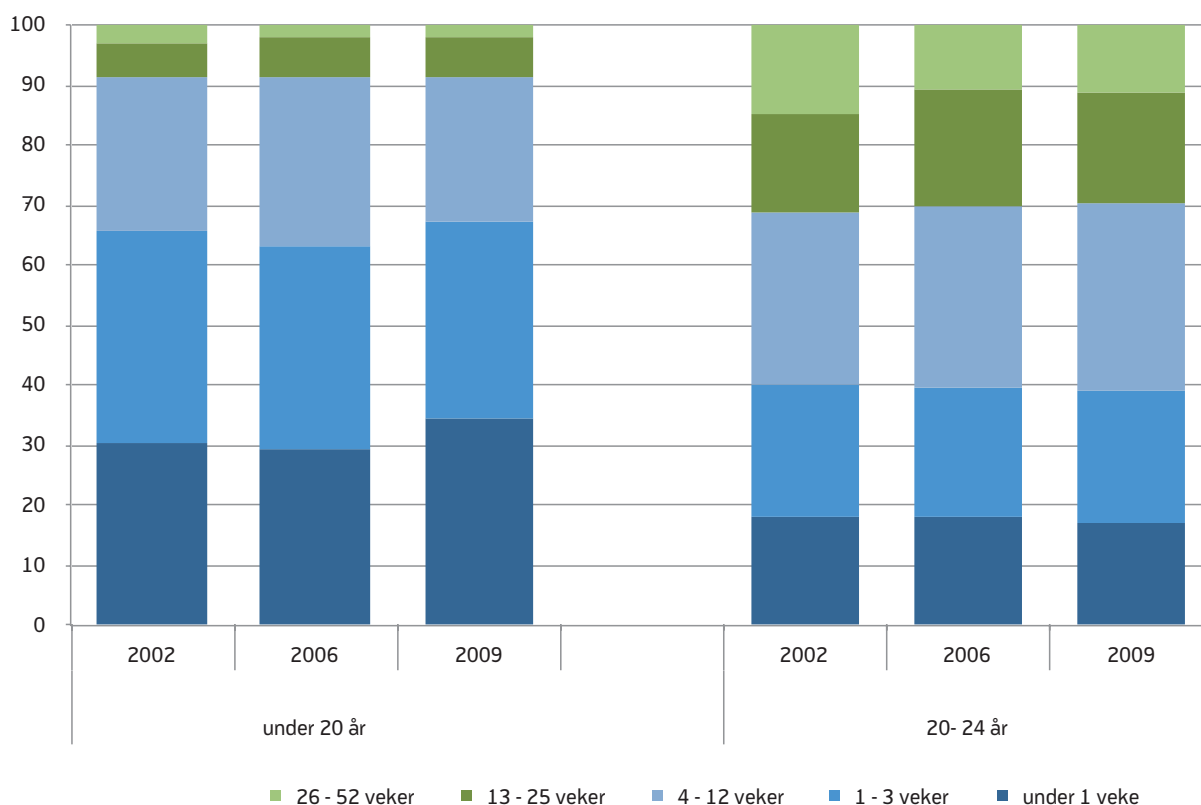
Ein annan risiko ved å venta for lenge, er at problema forverrar seg for unge som slit med rus- eller psykiske problem.

*«... for det som eg ser med dei ungdommane, [som] kanskje er 20 år da, og [...] som kanskje har byrja på grunnkurs ein eller to gonger men klarer ikkje å gjennomføra – veldig ofte er det psykiatri – så skal dei ikkje gå så veldig lenge utan [aktivitet] før alt vert enda svartare»* (lite distriktskontor, Austlandet).

#### 6.4.3 NAV får ikkje alltid dei unge i aktivitet så raskt som ynskjeleg

Dei fleste informantane fortalde at dei får unge ganske raskt ut i aktivitet, men at det er store skilnader mellom arbeidspraksis og andre tiltak. Mange seier at dei kan få unge inn i arbeidspraksis i løpet av eit par veker, medan dei som skal inn på kurs eller andre typar tiltak gjerne må venta litt lenger. Dette er både fordi ein må venta på at tiltaket startar opp, og fordi det kan vera for få plassar slik at dei må stå på

**Figur 16.** Sum tid som arbeidslaus ved oppstart i fyrste tiltak. Personar som vart arbeidslause i løpet av året og som tok del i tiltak i løpet av arbeidssøkjjarperioden, etter år og alder. Prosent



Kjelde: NAV

venteliste. Dette betyr at ventetida vert lengre for nokre grupper enn for andre. Ungdom som skal i arbeidspraksis og greier å ordna ein praksisplass på eiga hand, er lettare å få raskt i aktivitet enn ungdom som treng meir hjelp for å koma i gang eller som skal inn i tiltak med lang ventetid. Dette medfører til ein viss grad at dei svakaste gruppene, til dømes dei som ikkje greier å skaffa ein praksisplass på eiga hand, må venta lengst for å koma i tiltak. Det er ein svak tendens til at NAV-kontor i sentrale strøk på Austlandet i mindre grad enn andre greier å få ungdom så raskt i aktivitet som dei ynskjer.

*«Vi har hatt ungdom som er ute i tiltak på ti minutt. Vi gjev òg beskjed til ungdommane om at dei kan gå ut og prøva å finna seg ein praksisplass sjølve, og da er dei på ein måte sette i aktivitet sjølv om dei ikkje er i tiltak»* (middels stort bykontor, Vestlandet).

*«Nokre kurs byrjar kanskje berre kvar tredje månad, og i tillegg har mange kurs søknadsfrist tre veker før start. Det går ofte minst fire veker frå brukar møter opp til kurset startar. Skal ein da finna på noko for dei i mellomtida, berre for at dei ikkje skal verta gåande inaktive? Det er ikkje så greitt det heller, sidan vi berre har ei viss mengd tiltaksplassar som skal fordelast på mange»* (middels stort bykontor, Austlandet).

Det er òg andre årsaker til at nokre av dei unge arbeidssøklarane må venta ei stund før dei kjem i aktivitet. Fleire stader seier dei tilsette at dei har for lite ressursar å setja inn i arbeidet med dei unge. Nokre nemner at det har teke tid før dei nye arbeidsmetodane har kome ordentleg på plass etter NAV-reforma. Det er òg fleire som manglar lågterskeltilbod og kommunale tilbod til unge som søker om økonomisk sosialhjelp.

*«... det er klart at nokre glepp på grunn av ressursproblematikken, og sjølvsagt – vi veit jo at 50 prosent av dei er i jobb etter tre månader. Dei fleste vil jo ha jobb, men det er den der gruppa som [...] Dei har 104 veker å sova på...»* (middels stort bykontor, Sørlandet).

## 6.5 Arbeidspraksis og opplæring er dei viktigaste tiltaka for ungdom

### 6.5.1 Arbeidspraksis er mest brukt fordi det gjev arbeidserfaring

Som vi såg av figur 10, er arbeidspraksis det dominerande tiltaket for ungdom under 20 år, medan opplæring er det vanlegaste tiltaket i aldersgruppa 20–24 år.

Dei aller fleste informantane seier at arbeidspraksis i ordinær verksemd er det tiltaket dei brukar mest overfor unge arbeidssøklarar, og i alle fall overfor dei aller yngste. På spørsmål om kvifor arbeidspraksis er det mest brukte tiltaket overfor unge fekk vi mange ulike svar, men samtidig var det mykje som gjekk att. Den kanskje viktigaste årsaka til at arbeidspraksis vert mykje brukt overfor unge, er at dei får arbeidserfaring. Dei fleste informantane la vekt på dette. Mange av dei unge arbeidssøklarane har inga tidlegare arbeidserfaring, og dette er derfor nyttig når dei skal søkja jobb seinare.

*«Ja, når dei er så unge så har dei som oftast ikkje så mykje på CV-en heller, så ein plass må ein jo byrja. Alternativa er ikkje så mange»* (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

Mange av informantane nemnde òg at det kan vera ein moglegheit for å «få ein fot innafør» – dei unge får synt seg fram for ein arbeidsgjevar, og kanskje kan praksisplassen utvikla seg til ein læreplass eller lære kandidatplass. Som vist i tabell 3 og 5, har dei fleste av dei unge arbeidssøklarane ikkje fullført vidaregåande opplæring. Praksisplass er derfor svært aktuelt. Fleire meiner at arbeidspraksis er det beste og mest effektive tiltaket overfor ungdom, og nokre nemnde òg at det er det mest etterspurde tiltaket frå ungdommane sjølv.

Ei anna viktig årsak som informantane nemnde til at arbeidspraksis er mykje brukt, er at det ikkje finst så mange andre alternativ for arbeidssøklarar under 19 år. Arbeidspraksis er lett tilgjengeleg og kan starta opp når som helst. Dette er viktig dersom målet til dømes er å halda dei unge i aktivitet fram til skolestart.

Arbeidspraksis kan òg vera ei viktig avklaring for enkelte, dersom dei får prøvd seg i den bransjen dei

### Dei mest brukte arbeidsretta tiltaka

NAV sitt tilbod om arbeidsretta tiltak skal tilpassast den enkeltes behov for kvalifisering og arbeidstrening. Situasjonen på arbeidsmarknaden og politiske føringar bestemmer utforminga, omfanget og samansetninga av tiltaka. Tiltaka skal blant anna bidra til å styrkja brukaranes kompetanse og evne til arbeid, forsyne arbeidsmarknaden med kvalifisert arbeidskraft og førebyggja og dempa skadeverknadene av arbeidsløyse for den enkelte. Arbeidsretta tiltak arrangerast både i ordinære bedrifter og i førehandsgodkjente tiltaksbedrifter. Dei mest vanlege arbeidsretta tiltaka for unge arbeidssøkjjarar finn vi innan opplæring, arbeidspraksis, oppfølging og lønstilskot. Desse tiltaka er nærare omtala:

*Opplæring:* Tiltaket skal bidra til at arbeidssøkjjarane kvalifiserast til ledige jobbar. Opplæring skjer i form av arbeidsmarknadskurs, som ofte er korte yrkesretta kurs. Maksimal varigheit på tiltaket for ordinære tiltaksdeltakarar er ti månader. For å kunna delta i opplæringstiltak må ein ha fylt 19 år.

*Arbeidspraksis:* Arbeidspraksis i ordinær verksemd er eit tiltak for personar som treng å prøva seg på arbeids-

marknaden, få arbeidserfaring og dermed auke sjansen til å koma i arbeid. Maksimal varigheit i tiltaket er eitt år.

*Oppfølging:* Dette er eit nytt tiltak frå 2009 for personar som har behov for meir omfattande formidlings- og oppfølgingshjelp enn det NAV kan tilby. Oppfølginga skal styrkja kompetansen og motivasjonen til arbeidssøkjjarar som ikkje er i eit arbeidsforhold, og hjelpe dei å finna gode og effektive jobbsøkjestrategiar. Oppfølginga kan vare i opp til seks månader. Jobbklubb er eit oppfølgingsiltak som vert mykje brukt overfor unge. Dette tiltaket skal kvalifisera arbeidssøkjjarar til å kunna orientera seg på arbeidsmarknaden og til å vera aktive jobbsøkjjarar.

*Lønstilskot:* Tidsavgrensa lønstilskot skal motivera arbeidsgjevarar til å tilsetja personar som har problem med å få innpass på arbeidsmarknaden på vanlege løns- og arbeidsvilkår. Tiltaksdeltakaren utfører ordinære arbeidsoppgåver og er tilsett på ordinære løns- og arbeidsvilkår. Målsetjinga med tiltaket er at deltakaren skal koma i eit varig arbeidsforhold hos arbeidsgjevaren. Tidsavgrensa lønstilskot kan maksimalt utgjera 50 prosent av løna i inntil eitt år.

har tenkt å utdanna seg innan eller har lyst til å jobba med seinare. Dersom dei finn ut at dette ikkje var noko for dei, kan dei endra planane før skolestart, og slepp kanskje å gjera eit feilval. Det kan òg vera ein tankevekkjar for enkelte å sjå kva for jobbar som er tilgjengelege når ein ikkje har utdanning.

Ein del informantar sa at dei brukar arbeidspraksis fordi det er tilfredsstillande for ungdom å gjera noko «ordentleg». Dei får sjølvtilitt av å meistra jobben, og mange av bedriftene er flinke til å følgja dei opp og ta dei på alvor. Det er viktig for ungdom å kjenna at dei høyrer til ein plass. Det har òg ein sosial verdi å måtta stå opp om morgonen og ha ein aktivitet å gå til, i tillegg til at dei lærer noko om praktisk arbeid.

#### 6.5.2 Opplæringstiltak

Mange av informantane fortalde at opplæringstiltak er det dei brukar mest for dei som er over 19 år. Dette ser vi òg av statistikken. To viktige årsaker til at opplæringstiltak er så mykje brukt, er at det er lettare å få jobb dersom ein har eit bevis på kva ein kan, og at det kan gjera vegen til fagbrevet kortare.

Hardoy (2003) finn at deltaking i aktive arbeidsmarknadstiltak som AMO(arbeidsmarknadsopp-

læring) og praksisplass ikkje hadde nokon effekt på overgangen til arbeid og utdanning blant unge arbeidslause. Ho argumenterer likevel for at desse tiltaka kan ha andre positive effektar, som at dei unge opprettheld kontakta med arbeidsmarknaden og at det kan bidra til å forhindre sosial mistilpassing.

Hamre og Bråthen (2006) og Hamre (2006) har sett på jobbsannsynet eitt år etter for personar som byrja i tidsavgrensa lønstilskot, arbeidspraksis eller opplæringstiltak fjerde kvartal 2003 og 2004. Dei fann at arbeidspraksis og opplæringstiltak ikkje hadde nokon signifikant positiv effekt på jobbsannsynet for unge nokre av åra. Ein mangel ved denne undersøkinga, er at ho ikkje ser på sannsynet for å fortsetja i ordinær utdanning, noko som ofte er ei målsetjing for unge arbeidssøkjjarar under 25 år.

#### 6.5.3 Jobbklubb brukast ofte fordi det er lett tilgjengeleg

Fleire av informantane fortel at dei brukar ein del jobbklubb. Jobbklubb er eit tiltak som skal kvalifisera arbeidssøkjjarar til å kunna orientera seg på arbeidsmarknaden og vera aktive jobbsøkjjarar. Dei får blant anna opplæring i å utforme CV og jobbsøknader, og intervju trening. Raaum, Røed og Torp

(2002) skriv at tiltak som siktar mot å gje hjelp og støtte i sjølve prosessen med å søkja jobb, gjev meir eintydige positive resultat enn AMO.

Årsaka som flest informantar nemner til at dei brukar jobbklubb, er at det er lett tilgjengeleg. Kursa går heile tida, det er mange tiltaksplassar og det blir arrangert lokalt. Mange av informantane seier at jobbklubb ikkje alltid vert brukt fordi det er det nyttigaste tiltaket. Det hender at unge arbeidssøkarar som har behov for ein annan type oppfølging vert sendt på jobbklubb berre for at dei skal vera i aktivitet, og fordi det ikkje er andre tiltak tilgjengeleg. Dette er i så fall uheldig, både for den enkelte brukar som ikkje har utbytte av tiltaket, og for gruppa totalt sett fordi det går utover gruppedynamikken. Fleire av informantane vektlegg at jobbklubb er eit nyttig tiltak for deltakarar som er motiverte. På jobbklubb får dei blant anna trenar på intervju og på å ringja på jobb, og dei vert tvinga til å sitja å søkja jobbar eller leita etter praksisplass. Dette er noko mange av ungdommane har utbytte av.

*I<sub>1</sub>: «Så er det jo ein fellesnemnar for alle som skal ut i arbeidslivet, dei må på ein måte kunna søkja jobb og kunna veta kva som møter dei når dei kjem på intervju og alle dei tinga der»*

*I<sub>2</sub>: «Dei har veldig godt av det, mange av ungdommane. Dei kan jo kanskje ikkje skriva ein søknad og dei kan jo kanskje ikkje presentera seg overfor ein arbeidsgjevar»*

*I<sub>3</sub>: «Så vert dei kanskje tvinga litt til å faktisk sitja og søkja jobbar» (stort bykontor).*

Ei tredje årsak som vert nemnt er at ein får avklart ungdommane. Dei som eigentleg ikkje treng hjelp frå NAV synest gjerne at jobbklubb er keisamt, og finn seg heller ein jobb.

#### 6.5.4 Tidsavgrensa lønstilskot

Både Hamre og Bråthen (2006), Hamre (2006) og Hardoy (2003) har gjort funn som tydar på at lønstilskot har ein positiv effekt på overgangen til arbeid og utdanning. Hardoy skriv at sysselsetjingstiltak som lønstilskot og ekstraordinære arbeidsplassar i det offentlege er meir effektive tiltak i så måte enn aktive arbeidsmarknadstiltak som AMO og praksisplass.

Fleire av informantane fortel at dei brukar ein del tidsavgrensa lønstilskot. Ein grunn til at det ikkje nyttast oftare er at lønstilskot krev at arbeidsgjevar ynskjer å tilsetja tiltaksdeltakaren.

*«Arbeidspraksis er det mest brukte tiltaket overfor ungdom. Det er sjeldan at bedrifter bit på lønstilskot for eksempel, når dei er så unge. Dei er ikkje interesserte i å gje dei løn når dei ikkje har nokon kompetanse» (middels stort bykontor, Nord-Noreg).*

#### 6.5.5 Tiltakskjeder vert nytta i blant

Ei tiltakskjede består av to eller fleire ulike tiltak som avløysar kvarandre. Slike kjeder kan til dømes nyttast dersom ein brukar treng ulike typar oppfølging, kvalifisering eller arbeidstrening på vegen mot ordinært arbeid. Lorentzen (2007) har gjennomgått funn frå evalueringar av arbeidsretta tiltak for sosialhjelpsmottakarar. Ein av konklusjonane hans er at kjeder av tiltak, særleg som inneheld kvalifisering og/eller som plasserer deltakaren i eller i nærleiken av arbeidslivet, har best effekt.

På spørsmål om det er vanleg å kjede tiltak, varierte svara mellom dei ulike NAV-kontora. Nokre svara at dei ofte kjedar tiltak, medan andre svara at det er sjeldan, i alle fall når det gjeld unge som helst skal attende i utdanning. Nokre svara òg at tiltakskjeder sjeldan vert aktuelt, fordi så mange fell frå før dei er ferdige med fyrste tiltaket. Den vanlegaste tiltakskjeda som våre informantar fortel om er at arbeidssøkarane byrjar med arbeidspraksis og deretter går over til lønstilskot, men det kan òg vera tiltakskjedar der jobbklubb eller AMO er inkludert.

*«Det startar med ein arbeidspraksis og så overgang til lønstilskot etterpå. Det fungerer bra, for da aukar vi den tilknyttinga dei har til arbeidsgjevar» (stort bykontor, Austlandet).*

### 6.6 Riktige tiltak for dei unge og for arbeidsmarknaden?

#### 6.6.1 Kva for tiltak er best eigna for unge arbeidssøkarar?

Det har vorte gjort ein del forsøk på å måla effekten av ulike arbeidsmarknadstiltak, men det er få eintydige

funn når det gjeld effekten av tiltak og kva for tiltak som er best eigna for unge. Som vi såg ovanfor er det gjort funn som tydar på at sysselsetjingstiltak, slik som lønstilskot, er meir effektive enn aktive arbeidsmarknadstiltak som AMO og praksisplass (Hamre og Bråthen 2006, Hamre 2006, Hardoy 2003). Vidare kan det sjå ut til at tiltak som gjev hjelp og støtte i prosessen med å søkja jobb er meir effektive enn AMO (Raaum, Røed og Torp 2002), og at kjeder av tiltak, særleg som inneheld kvalifisering og/eller som plasserer deltakaren i eller i nærleiken av arbeidslivet, har ein positiv effekt for brukarar som i utgangspunktet har svak tilknytning til arbeidsmarknaden (Lorentzen 2007).

Eit problem med å måla effekten av tiltak, er at ein ikkje veit korleis det hadde gått med tiltaksdeltakarane dersom dei *ikkje* hadde teke del i tiltaket. Mange av forsøka som er gjort nyttar kontrollgrupper med same observerbare kjenneteikn som forsøksgruppa for å måla dette, men gruppene kan likevel vera forskjellige når det kjem til viktige uobserverbare kjenneteikn, som til dømes motivasjon. Lorentzen (2007) har gjennomgått funn frå evalueringar av arbeidsretta tiltak for sosialhjelpsmottakarar, og finn at det har vore ein positiv seleksjon av deltakarar inn i dei vellykka tiltaka. Det betyr at dei som sto nærast arbeidsmarknaden i utgangspunktet i størst grad har vorte rekruttert til desse tiltaka (såkalla «creaming»). Ein konklusjon vi kan trekkja ut frå forskinga som er gjort på feltet, er at det er viktig å plassera rett person i rett tiltak, sidan effekten av tiltaket vil variere ut frå motivasjonen og utgangspunktet til deltakaren.

Da vi spurde informantane om kva for tiltak dei meiner er best eigna for unge arbeidssøkjjarar, svara fleirtalet at arbeidspraksis er det tiltaket som er best eigna for veldig mange av dei unge arbeidssøkjjarane. Årsakene til dette er blant anna at dei får arbeidserfaring og referansar. Arbeidspraksis kan òg føre til jobb for enkelte, og deltakarane får uansett ein introduksjon til arbeidslivet.

*«Og så er det jo det òg som eg trur er viktig for veldig mange ungdommar, det er det her å kunna arbeidslivets spelereglar. Kva for plikter har du som arbeidstakar, og kva for rettar har du? Og det er jo*

*generelt, uansett kva slags jobb du er i – korleis oppfører ein seg mot kvarandre?»* (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

Andre tiltak som fleire meiner er godt eigna for ein del unge er blant anna lønstilskot, jobbkubb og ulike opplæringstiltak, til dømes AMO enkeltplass. AMO enkeltplass, eller individuell AMO, er korte, yrkesretta kurs som kan kjøpast som individuelt tilpassa kurs eller som enkeltplassar på meir standardiserte kurs. Krava for å kunna få AMO enkeltplass er at brukaren treng kvalifisering på område der det ikkje arrangerast ordinær AMO, og at det skal vera stort sannsyn for at opplæringa vil bidra til at deltakaren kjem i arbeid. Fordelen som fleire nemner med AMO enkeltplass i forhold til vanleg AMO, er at ein kan tilpassa tilbodet etter den enkelte sitt behov.

Fordelane som nemnast med jobbkubb er på den eine sida at dette mange stader er eit tiltak som dei unge kan starta i med ein gong. Dei kjem i gang med noko, må stå opp om morgonen og får ikkje vendt seg til å snu døgeret. På den andre sida er det nyttig fordi dei lærer korleis dei skal søkja jobb og presentera seg sjølve for arbeidsgjevarar.

NAV-kontora kan ikkje alltid tilby dei tiltaka dei meiner er best eigna. Nokre fortel at dei ikkje kan tilby nok praksisplassar, nokre har for få AMO-kurs, medan andre gjerne skulle hatt fleire AMO enkeltplassar.

I tillegg til tiltaka som finst i porteføljen allereie, er det mange av informantane som har forslag til andre tilbod som dei meiner NAV burde hatt for unge arbeidssøkjjarar. Stort sett er det lågterskeltilbod dei saknar. Slike lågterskeltilbod må fyrst og fremst kunna følgja opp dei unge tett. Innhaldet i slike tiltak kan til dømes vera opplæring i grunnleggjande ting som økonomihandtering, rettar og plikter i arbeidslivet og «livsmeistring» som nokre kallar det og tilbod om ulike aktivitetar. Eit mål med slike tiltak er å gje deltakarane motivasjon til å koma seg vidare i livet. Lågterskeltilbod må kunna setjast raskt i gang, slik at dei som treng det ikkje må venta for lenge.

*«... det manglar eit lågterskeltilbod for dei som ikkje er i stand til å vera i eit ordinært tiltak – eit*

*mellomledd mellom inaktivitet og ordinære tiltak»* (middels stort bykontor, Vestlandet).

Nokre av informantane etterspør kommunale praksisplassar – «mjuke plassar» der unge som treng det kan få litt ekstra oppfølging og ein mjukare overgang til arbeidslivet. Andre ynskjer seg avklaringskurs. Nokre ynskjer seg lågare aldersgrense på opplæringstiltak, slik at ungdom under 19 år òg kunne fått tilbod om dette dersom ein ser at dei kunne hatt nytte av det.

*«Det er eigentleg dumt at vi ikkje kan få formidla nokre av desse unge over på kurs. Vi ser at mange av dei er modne nok og motiverte for å gå på kurs. Vi ser fleire som kunne hatt nytte av å delta på jobbsøkjekurs eller kompetansekurs slik som truckførarkurs. Det er eit problem i fleire saker det at vi ikkje kan tilby kurs, berre arbeidspraksis»* (middels stort bykontor, Austlandet).

### **6.6.2 Kva for tilbod finst for unge som står langt unna arbeidsmarknaden?**

Dei fleste stadfestar at NAV-kontora har lokale tiltak eller prosjekt for oppfølging av unge som står langt unna arbeidsmarknaden. Om lag halvparten av informantane fortalde at dei har kommunale tiltak og/eller eigne prosjekt ved NAV-kontoret, medan mange òg brukar eksterne tiltaksarrangørar. Det dreier seg om ulike typar tiltak, og omfanget varierer mellom dei ulike NAV-kontora. Det er ein tendens til at dei største og mest sentrale NAV-kontora i større grad enn andre NAV-kontor har lokale tiltak. Eigne lokale tiltak er òg vanlegare på Vestlandet enn i dei andre landsdelane. Dei fleste ynskjer seg fleire tiltak for dei som står lengst unna arbeidsmarknaden.

Ein del av lågterskeltilboda er kommunale praksisplassar, gjerne med ein «los» eller liknande som følgjer opp deltakarane undervegs. Andre tilbyr ulike typar kurs, gjerne med fokus på blant anna jobbsøking, motivasjon og avklaring. Kursa kan òg innehalda opplæring i ein del basiskunnskap, kva for rettar og plikter ein har i arbeidslivet, korleis ein skal oppføra seg i sosiale samanhengar, økonomi, kosthald og matlaging. Ofte er det ein kombinasjon av individuell oppfølging og gruppetodikk. Nokre av NAV-kontora har tiltak der deltakarane kan prøva

seg på ulike aktivitetar, slik som maling, snekring og fysisk trening, og på ein del av tiltaka får deltakarane frukost eller lunsj, gjerne som dei er med og lagar sjølve. For nokre er det viktigaste i fyrste rekke å få på plass ein rutine med å stå opp om morgonen og møta opp til noko. Mange av kursa har som målsetting å enda opp i arbeidspraksis, medan andre er meir innretta mot vidaregåande skole. Nokre har kurs som er lagt opp som eit samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen, der det er ein kombinasjon av vidaregåande opplæring og oppfølging på andre område.

*«Brukarane her får ikkje gå og ta i mot passive ytingar. Det betyr at dei må gå på oppmøte kvar dag, frå 8 til 13, og da driv dei [tilsette i den kommunale delen av NAV] sosialt motiverande arbeid – hjelper dei, avklaring i forhold til jobbsøking, søkja og finna jobb»* (middels stort bydelkontor).

*«Deltakarane bestemmer ein del av innhaldet på kurset, men fast innhald er blant anna å laga oversikter over kva dei drøymmer om, korleis kan dei koma dit, kva har hindra dei så langt, kva er dei flinke til. Dei fleste drøymmer om å ha eit 'vanleg liv' med eigen bustad, fast jobb, inntekt, kjærast. Rettleiarane jobbar ut frå gruppetodikk»* (stort bydelkontor).

*I<sub>1</sub>: «Det er lagt opp på to dagar [...] i veka. [...] Ein dag er det kosthald og fysisk aktivitet og ein del slik [...] kvardagskompetanse. Og så den andre dagen, der kan ein ta fag. Nokre kan ta opp – det kan vera delkurs i norsk for eksempel – nokre kan få matteundervisning»*

*I<sub>3</sub>: «Skreddarsydd opplegg for kvar enkelt»* (lite distriktkontor, Austlandet).

Mange av informantane fortel at tilbodet av skreddarsydd opplegg er for lite. For at slike kurs skal vera vellykka kan det ikkje vera for mange deltakarar. Ein del av brukarane i målgruppa kvir seg for å delta i sosiale samanhengar, og gruppetodikken som brukast mange plassar er avhengig av at gruppa ikkje er for stor. Samtidig må kursa ha ei viss varigheit for å ha nokon effekt. Til saman fører dette til at lågterskeltiltak mange plassar vert eit tilbod for dei få.

«Og det er ikkje så mange deltakarar, for det handlar om... Dei skal tora å møte dei som har panikkangst – vi har hatt mykje av det. Vi har hatt dei som har kome rusa, og sjølvsagt vorte sendt heim att, men altså, det skal vera skikkeleg, skikkeleg lågterskel. Og det skal vera sånn at 'OK, du prøver å møte, og klarer du ikkje å stå i det, så kan du faktisk gå heim att og så prøver du att på torsdag'» (stort bykontor).

«Det er viktig å ha god varigheit for dei tyngste brukarane. Dei treng ei stund for å koma inn i ein dagleg rytme att» (lite distriktskontor, Austlandet).

### 6.6.3 Er tiltaksporteføljen tilpassa arbeidsmarknadens behov?

Det er viktig at tiltaka NAV tilbyr er tilpassa arbeidsmarknadens behov. Dette gjeld spesielt opplærings tiltak, slik som AMO, som skal kvalifisera deltakarane til ledige jobbar. Ein stor del av informantane fortalde i intervjuundersøkinga at dei meiner tiltaka er marknadstilpassa i større eller mindre grad, men det var òg ein del informantar som svara at dei ikkje synest tiltaka er tilstrekkeleg marknadstilpassa. Eit anna synspunkt som kom fram, er at det er viktig å sjå an behovet til brukargruppa. Det er ikkje noka nytte i å ha marknadstilpassa kurs dersom ingen av brukarane har utbyte av å gå der.

«Eg skulle ynskja at kursa var mykje meir tilpassa behovet i arbeidsmarknaden, at det liksom... at det var litt oftare fornying. Ofte føler eg det, dei kursa som er dei har jo vore i mange år» (middels stort bydelskontor).

«Vi sett opp AMO-kurs etter observerte behov og ynskjer i samtaler med brukarar. Det er ingen vits i å setja opp kurs som ingen vil gå på. Ein lyt sjå an kva slags brukargruppe ein har» (middels stort bykontor, Austlandet).

På spørsmål om kor stor påverknad NAV-kontora har på kva for tiltak som vert tilbode i fylket, svara størstedelen av informantane at dei har ganske stor påverknadskraft, og at NAV Fylke tek omsyn til innspela deira. Eit mindretal fortalde at dei ikkje oppfattar at dei har noko reell påverknadskraft. Vi ser ein tendens til at dei som meiner at tiltaka er

tilpassa behovet på marknaden, òg fortalde at dei har mogelegheit til å påverka kva for tiltak som vert tilbode i fylket. Blant dei som svara at tilbodet ikkje er marknadstilpassa, var det meir delt. Nokre svara at dei kan påverka kva for tiltak som vert tilbode, medan andre ikkje oppfattar at dei har nokon reell påverknad.

«Vi kan jo laga kurs dersom det finst pengar. Det synest eg jo at fylket har vore lydhøre for, i forhold til kva for tiltak vi treng og at vi har fått vera med i prosessen på kva for kurs bør ein tilby i [kommunen]» (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

## 6.7 Stønader og rettar

Dagpengar ved arbeidsløyse er knytt opp mot tidlegare arbeidsinntekt. For å ha rett til dagpengar må ein ha hatt ei arbeidsinntekt på minimum 1,5 G i løpet av siste kalenderår, alternativt ei inntekt på 3 G til saman i løpet av dei tre siste kalenderåra. Mange unge har difor ikkje eit inntektsgrunnlag som gjev rett til dagpengar.

Unge som tek del i arbeidsmarknadstiltak kan få individstønad. Dette er ein stønad som skal sikra livsopphald medan ein tek del i arbeidsretta tiltak, og dekkja visse utgifter knytt til tiltaksdeltakinga. Ungdom under 20 år får individstønad etter ein lågare sats enn eldre tiltaksdeltakarar. Frå 1. januar 2012 var satsen kr 227 per dag for dei under 19 år og kr 313 per dag for dei over 19 år.

### 6.7.1 Å ta del i tiltak sikrar inntekter for dei unge

I tillegg til å gje betre kvalifikasjonar, er arbeidsmarknadstiltak viktig for å sikra inntekter for dei unge. Figur 17 viser kor stor prosentdel av dei unge tiltaksdeltakarane som ikkje hadde arbeidsmarknadsrelaterte stønader medan dei var arbeidslause, samanlikna med dei arbeidslause som ikkje var i tiltak. Medan 78 prosent av dei arbeidslause under 20 år som ikkje tok del i tiltak var utan nokon form for arbeidsmarknadsrelatert stønad i 2009, gjaldt dette berre 7 prosent av tiltaksdeltakarane. Tilsvarende tal for aldersgruppa 20–24 år i 2009 er 10 prosent av tiltaksdeltakarane og 48 prosent av dei arbeidslause som ikkje er i tiltak.

Fleire unge tok del i tiltaket «lønstilskot» i 2002 enn i 2006 og 2009. Dette kan vera ei forklaring på kvifor det var fleire tiltaksdeltakarar som ikkje var mottakarar av arbeidsmarknadsrelaterte stønader i 2002 enn i dei andre åra vi ser på. Unge i lønstilskot mottar ikkje stønad frå NAV, men får løn frå arbeidsgjevar. NAV gjev tilskot til arbeidsgjevar sine utgifter til løn.

### 6.7.2 Fleire tiltaksdeltakarar med individstønad når det er nedgangskonjunktur

Svært få av dei arbeidslause under 20 år har dagpengar i løpet av arbeidssøkjærperioden, anten dei har vore tiltaksdeltakarar eller ikkje, jamfør figur 18. Langt dei fleste tiltaksdeltakarane i denne aldersgruppa er mottakarar av individstønad.

Blant tiltaksdeltakarane i alderen 20–24 år er det fleire som har motteke dagpengar i løpet av arbeidssøkjærperioden. I 2002 og 2009, åra med nedgangskonjunktur, har fleire av tiltaksdeltakarane i denne aldersgruppa motteke dagpengar, samanlikna med 2006, året med oppgangskonjunktur. Dette skuldast

at samansetjinga av dei arbeidslause er annleis i nedgangskonjunkturar enn i oppgangskonjunkturar. Når det er låg etterspurnad etter arbeidskraft, vil fleire unge som har vore i arbeid av eit slikt omfang at dei har rett til dagpengar, verta arbeidslause.

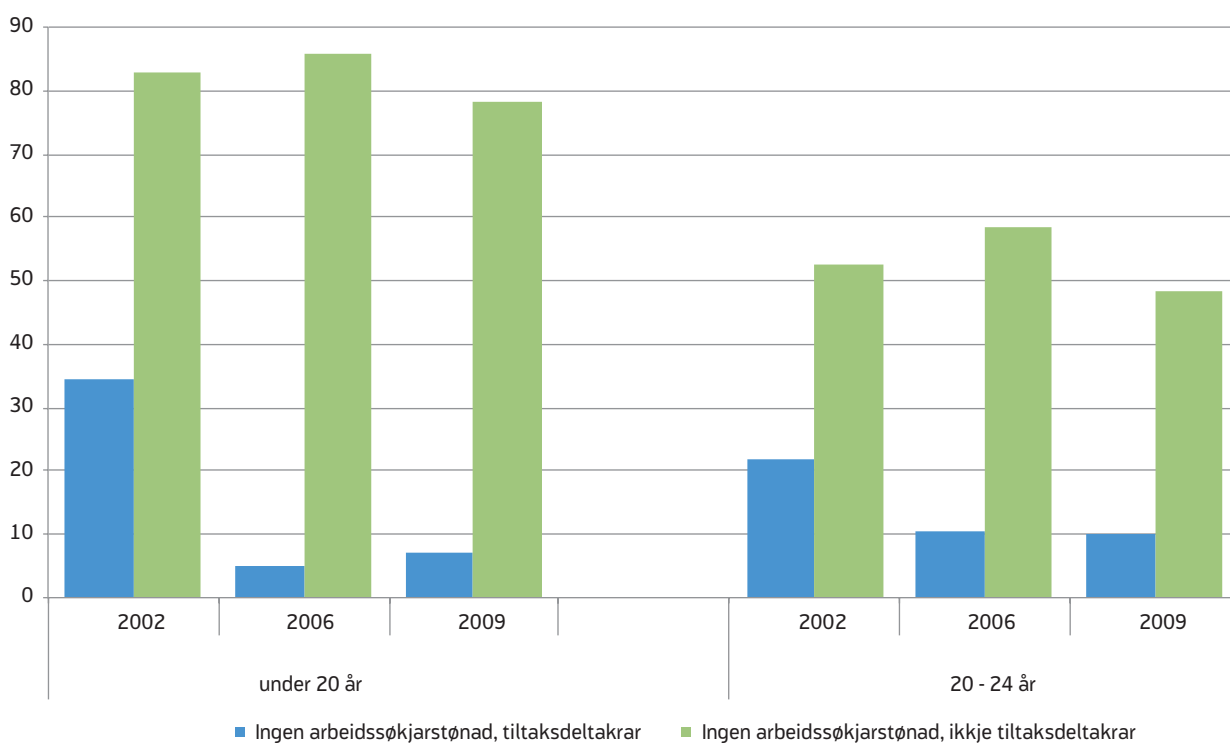
Det vil til ei kvar tid vera ein relativt fast mengd unge menneske som har ei svak tilknytning til arbeidsmarknaden. Når arbeidsløysa aukar, vil talet på unge arbeidssøkjærar med arbeidserfaring og sterkare tilknytning til arbeidsmarknaden auke, medan talet på svakare stilte arbeidssøkjærar er meir stabilt.

### 6.7.3 Konsekvensar av å seia nei til tiltak

Ein del av dei unge arbeidssøkjærane som NAV har ansvar for å følgja opp har rett til dagpengar. For å få utbetalt dagpengar må ein vera reell arbeidssøkjær. For arbeidssøkjærar som ikkje vil ta i mot tilbod om arbeidsmarknadstiltak, kan NAV stoppa utbetalinga av stønaden.

Av dei mange unge arbeidssøkjærane som ikkje har tent opp rett til dagpengar, er det truleg ein del som

**Figur 17.** Personar som ikkje hadde arbeidsmarknadsrelaterte stønader medan dei var arbeidssøkjærar, etter alder og om dei tok del i tiltak i løpet av arbeidssøkjærperioden. Prosent



får økonomisk sosialhjelp, og ein del som ikkje har nokon stønad. Begge desse gruppene kan få individstønad dersom dei tek del i tiltak. Dersom ein ordinær tiltaksdeltakar ikkje møter opp på tiltaket, vert individstønaden eller dagpengane mellombels stoppa. Stønaden skal berre utbetalast for dei dagane vedkomande har møtt opp i tiltaket.

Dei fleste informantane i intervjuundersøkinga fortalde at det får konsekvensar å takka nei til tiltak. Brukarar som takkar nei vert anten innkalla til samtale for å finna ut kvifor dei har avslått tilbodet, eller dei får stopp i utbetalinga. Dersom dei får stans i utbetalinga, kjem dei gjerne att. Nokre av informantane nemnde at det ofte tek litt tid før pengane vert stoppa, både fordi det kan vera vanskar i kommunikasjonen mellom tiltaksarrangør og NAV, og fordi det kan ta litt tid før Forvaltningseininga i NAV får sett i verk stansen i utbetalinga.

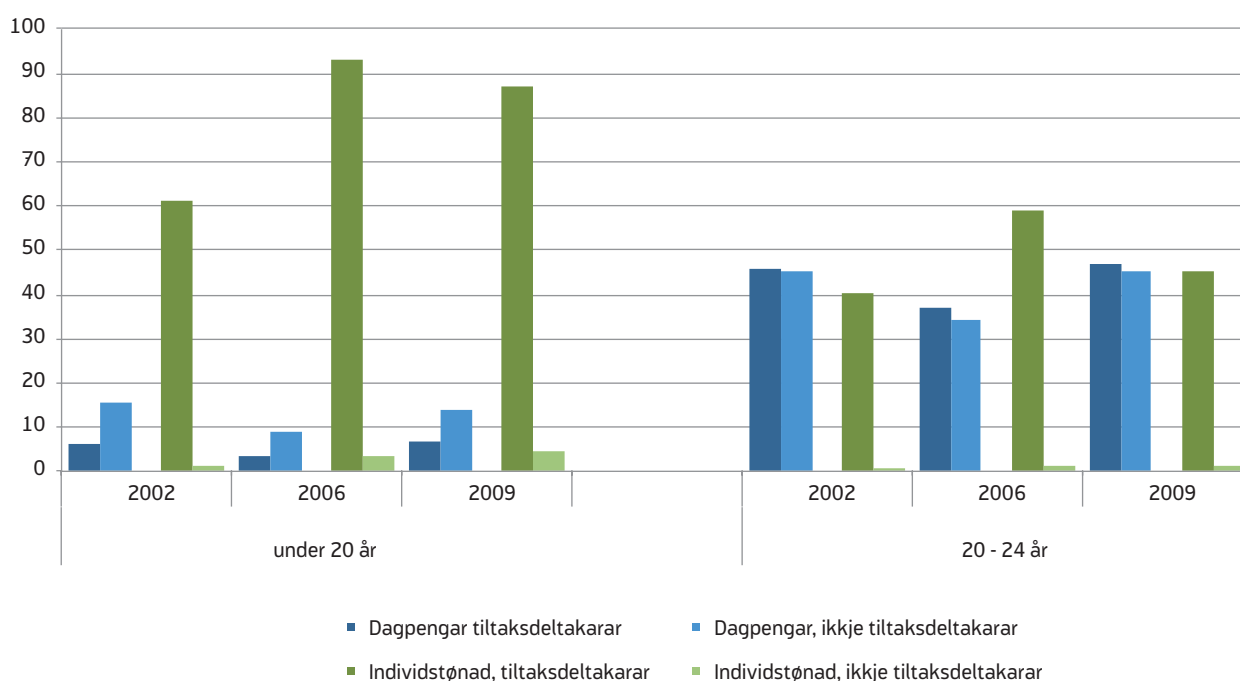
Ved tildeling av økonomisk sosialhjelp kan NAV setja vilkår for utbetalinga, til dømes at mottakaren skal utføre passande arbeidsoppgåver i bustadkom-

munen. Nokre av informantane fortalde at dei har byrja å stilla krav om aktivitet for unge som søker økonomisk sosialhjelp. Dette krev at ein har tilgjengelege tiltaksplassar å senda dei i, til dømes kommunale praksisplassar. Brukarar som nektar å delta på slike tiltak kan ein setja på «naudsats», altså ei mindre utbetaling enn den vanlege sosialstønaden. Ved NAV-kontora som har ei slik ordning, har dei god erfaring med dette, blant anna fordi dei får avklart behovet til den enkelte.

*«Dette med å forlanga at dei er i kommunale praksisplassar for at dei skal få sosialstønad er òg ein måte å kartleggja dei på. Vi oppdagar kven som har større behov og treng tettare oppfølging. Dei som berre er ute etter lettjente pengar, gidd ikkje dersom dei må ut i praksis. Da seier dei at dei heller vil skaffa seg ein jobb»* (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

Erfaringane frå rettleiarane er i tråd med funn frå Dale-Olsen og Schøne (2006). Dei har gjennomgått erfaringar med ordningar for mottakarar av sosialhjelp og andre som ikkje har rett til arbeidsmarknads-

**Figur 18:** Arbeidslause etter alder og type stønad i arbeidssøklarperioden. Tiltaksdeltakarar og ikkje tiltaksdeltakarar. Prosent



Kjelde: NAV

relaterte ytingar, kor den enkelte samtidig med retten til ei yting har rett og/eller plikt til å delta i aktivitetar og tiltak retta inn mot arbeidslivet.

#### 6.7.4 Dilemma rundt individstønaden

Vi spurde informantane om korleis individstønaden verker inn på dei unges deltaking i tiltak. Gjev stønaden insentiv til å delta i tiltak, eller fører han til innlåsing i aktiviteten fordi ein har ei inntekt?

Informantane hadde ulike meiningar om kva for verknader individstønaden har og kan ha. Mange problematiserte at dei som droppar ut av vidaregåande opplæring skal få «betalt» for dette i form av individstønad. Dette kan senda uheldige signal til andre, fordi det da vert lukrativt å droppa ut. Det kan òg verta mindre attraktivt å byrja på skolen att for dei som vert vande med å få desse pengane kvar månad. Dei fleste informantane trudde likevel ikkje at individstønaden trekkjer dei unge ut frå skolen eller hindrar dei i å byrja att. Det er ikkje så mykje pengar, og arbeidspraksisen er eit tilbod for ein avgrensa periode. Dei fleste unge skjønar at det ikkje finst noko godt alternativ til å fullføra vidaregåande opplæring.

*«Vi har jo snakka om det her. Skal dei på ein måte få betalt for å hoppa ut av vidaregåande? For det er jo det dei gjer. Men det er jo eit såpass lågt beløp, at eg trur ikkje det er det som trekkjer dei ut. Og så vert det så lågt beløp i forhold til kva som krevst – altså sju og ein halv time kvar dag, det kjenner dei på kroppen når veka er gått og løna kjem. Spesielt dei som bur aleine. Dei får dekt husleiga, men det skal nå rekka til både det eine og det andre»* (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

*«Ungdom som har evner og kan lukkast på skolen skjønar at dette er vegen å gå. Dei som slit har kanskje ikkje dei same mogelegheitene, men sikter seg ikkje inn på å droppa skolen fordi individstønaden lokkar»* (middels stort bykontor, Vestlandet).

Fleire av informantane meiner at individstønaden er i lågaste laget for dei som bur aleine og har utgifter til husleige og mat. Mange av desse vert ikkje sjølvberga av individstønaden, men må få supplerande sosialstønad i tillegg.

*I<sub>1</sub>: «... Problemet her, det er jo at stort sett så er det ingen som klarer å leva på 6 000 i månaden. Studentar har jo ikkje så mykje meir enn det, men dei har gjerne ein deltidsjobb eller foreldre som spyttar i litt. Så det som skjer er jo at dei treng ein...»*

*I<sub>2</sub>: «Ja, i alle fall dersom dei bur for seg sjølve, så klarar dei seg ikkje på det»*

*I<sub>1</sub>: «Men dei fleste mine bur ikkje heime, altså. Og da får dei individstønad på 6 000, og så vil dei da i tillegg trenge ei suppling med sosialhjelp og bustøtte»* (middels stort bykontor, Austlandet).

Vidare er det ein del som meiner at individstønaden er i høgaste laget for dei av ungdommane som bur heime hos foreldra og ikkje har desse utgiftene. Eit forslag er at stønaden burde vore meir behovsprøvd, at til dømes dei som bur heime hos foreldra får ein lågare sats enn dei som bur for seg sjølve. Eit anna forslag er at unge som framleis har rett til vidaregåande opplæring burde få individstønad tilsvarande stipendutbetalinga som elevar ved vidaregåande skole kan få.

*«Det er berre det at når du bur heime og har veldig lite utgifter, så er det veldig mykje pengar å få inn da. Rett og slett synest eg at alle stønader burde vore fordelt ikkje i forhold til alder, men i forhold til busituasjon. For dersom du bur heime og får om det er kvalifiseringsstønad eller individstønad eller kva det er, så er det uhorveleg mykje... Altså, det burde vore meir til dei som faktisk bur i eigen leilegheit og mindre til dei som bur heime»* (stort bykontor).

Fleire av informantane meinte at individstønaden motiverer for å delta i tiltak. Det motiverer unge å få egne pengar dei har gjort noko for sjølve. Det er òg nokre av dei unge som tek del i tiltak berre for å få individstønad. Likevel fortel mange av informantane at nokre av dei unge synest individstønaden er låg. Dette avheng gjerne av alder og om dei har vore i jobb tidlegare.

*«Ein har jo stadig tilbakemeldingar når pengane ikkje har kome inn, så det er tydeleg at han har betyding for ganske mange, han har jo det. Han har nok ein viss motivasjonsfaktor kanskje»* (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

«Dei som møter opp på NAV for å få seg praksisplass er meir økonomisk orienterte og synest individstønaden er låg. Vi må orientera dei om alternativa: Dei får ikkje sosialhjelp, så alternativet er ingen pengar» (middels stort bykontor, Nord-Noreg).

Individstønaden er ikkje så mykje høgare enn det ein kan få utbetalt i økonomisk sosialhjelp. Dette kan dempa motivasjonen hos einskilde. Nokre av ungdommane som får sosialstønad nektar derfor å «jobba» for pengane når dei nesten får like mykje utbetalt likevel.

«Dei er ikkje interesserte, for det ser eg på mange av dei som får tilbod om praksisplass – spesielt der – dei får like mykje sosialhjelp som dei får individstønad, og det seier dei, at om vi trur at dei vil jobba for ein sånn sum – ja, ein sa det, det var ein gut som sa det: ‘Kvifor trur du eg vil jobba for same summen som eg kan få når eg ligg heime i senga?’» (stort bykontor, Nord-Noreg).

## 6.8 Få takkar nei til tiltak, men mange fell frå før dei har fullført

Det er fleire unge arbeidssøkjjarar som ikkje fullfører tiltaket enn som takkar nei. Informantane fortalde at mange ikkje møter opp eller droppar ut før dei har fullført tiltaket. Omfanget varierer frå plass til plass, og det er òg stor variasjon mellom ulike tiltak. Mange informantar seier at jobbklubb er det tiltaket som flest takkar nei til.

«Det er ikkje så mange av dei som ynskjer eigentleg å vera i eit tiltak. Det er ei utfordring. Når eg snakkar med dei så vil dei, men så møter dei ikkje opp når dei får eit tilbod» (lite distriktskontor, Austlandet).

Når det gjeld arbeidspraksis, kan det òg vera bedrifta som seier opp avtala fordi denne praksisplassen ikkje fungerer.

«Og så er det dei som ikkje gjer noko på jobb eller gjer mykje gale på jobb, eller kjem stadig for seint. Da ringer gjerne arbeidsgjevar etter ei stund og seier ‘veit du kva, dette fungerer ikkje lenger’» (stort bykontor, Austlandet).

### 6.8.1 Årsaker til avslag og fråfall

Det er ulike årsaker til at nokre unge arbeidssøkjjarar takkar nei til tiltak. Eit tiltak kan ha fått dårleg rykte, eller brukarane har ei bestemt oppfatning av kva slags folk som deltek på dette tiltaket og synest ikkje dei sjølve passar inn der.

«... Da kjem det sånn: ‘Nei, eg er overkvalifisert. Der går det berre sosialklientar og innvandrarakar’. Så har dei gløymt den utbetalinga i førre veke sjølv. Det er nokre som har ei holdning at jobbklubb er [...] det lågaste låge, og så ser dei kanskje ikkje seg sjølve i det sjiktet» (lite distriktskontor, Austlandet).

Fleire av informantane peika på dårleg forarbeid og manglande avklaring av behova til brukarane. Dette er årsaker både til at dei unge takkar nei og at dei fell frå undervegs i tiltaket. Det er viktig å avklara kva for behov arbeidssøkjaren har, informera om aktuelle tiltak og jobba med motivasjon for å delta. Når nokre droppar ut frå tiltak kan det vera fordi ting har gått litt fort, at dei har vorte plasserte inn i eit tiltak berre for at dei skal vera i aktivitet, eller at dei ikkje har motivasjon for å delta. Kanskje er det heller ikkje det rette tiltaket for dei. Nokre av dei unge kvir seg for å møta opp på tiltak. God informasjon på førehand kan gjera det enklare å møta opp. Det å ha ein god relasjon anten til ein rettleiar på NAV eller ein vaksenperson i tiltaket gjer at færre droppar ut. Dette er i tråd med funn frå andre prosjekt. Evalueringa av utviklingsarbeidet «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser» viste at tiltak som inneber tett oppfølging frå ein vaksenperson er dei mest vellykka (Kristiansen og Skårberg 2010).

«I forhold til dei som ikkje har stønad, men som vil få hjelp av NAV og takkar nei til jobbklubb, så prøver ein jo å seia at ‘Men dette er jo faktisk ein god mogelegheit for å få hjelp’. Du har meldt deg hos NAV og da har du det fordi du har eit ynskje om hjelp, og da er jobbklubb ein bra start’. Så vi prøver å rettleia litt på kva det kan gje. Dei som byrjar er jo fornøgde når dei fyrst går der, stort sett» (stort bykontor, Austlandet).

«Vi har for eksempel nokre på praksisplass som ikkje stiller. Og da tenkjer eg at vi er litt for tidleg ute, vi går litt for fort fram, dei er ikkje klare enda. Det er

*kanskje ikkje rett tiltak heller. Nokre gonger så er det nok litt sånn at vi dytter dei inn i noko fordi dei søker økonomisk hjelp. Det er med dei unge som søker økonomisk sosialhjelp at vi mislykkast oftast» (middels stort bykontor, Nord-Noreg).*

*«Og så er det ofte [...] det der med at dei ikkje veit heilt kva det er. Det der med å verta gjeve informasjon,*

*kjenna eit menneske, ha ein relasjon til eit menneske i forhold til det å starta på nye ting [...] I forhold til [...] dei som kanskje ikkje tør å møta [...] fordi dei ikkje har fått nok informasjon. 'Kva er det kurset? Kor lenge varer det?' [...] Det å få informasjon og det å ha ein relasjon til ein rettleiar/oppfølgjar på NAV – veldig viktig!» (stort bykontor, Austlandet).*

## 7 Oppfølgingsmetodikken i NAV

### 7.1 Sammendrag

I den første samtalen med en ung arbeidssøker, vil veilederen forsøkte å kartlegge situasjonen og behovet for oppfølging. De unge arbeidssøkerne oppsøker i stor grad NAV fordi de trenger penger. Mange vet ikke hva de vil, og veilederne må ofte jobbe med å motivere de unge.

Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få ei behovsvurdering. Den første behovsvurderinga blir stort sett gjort med utgangspunkt i hva brukeren selv har registrert på nav.no. Behovsvurderinga fungerer mest som et sorteringsverktøy for å fordele brukere mellom ulike veiledere og avdelinger. Selv om behovsvurderinga egentlig skal legge grunnlag for hvilke tiltak brukeren skal få tilgang til, blir det i praksis ofte slik at behovsvurderinga endres etter at en har funnet et passende tiltak. De færreste av informantene synes behovsvurderinga er nyttig i oppfølgingsarbeidet.

Brukere med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpassa innsats skal ha en aktivitetsplan. Veilederne i NAV synes imidlertid den er viktigst for brukere med behov for spesielt tilpassa innsats. Aktivitetsplanen er viktig som dokumentasjon, og gir en god oversikt over hva som er planen for den enkelte brukeren. Det er en fordel at den forplikter brukeren.

Arena er et saksbehandlingsverktøy for oppfølging av brukere i NAV. Meningene om Arena er delte, men de som har god kompetanse og lang erfaring med systemet, synes det er et godt verktøy. En del veiledere synes imidlertid det er et stort og til dels uoversiktlig system. Veilederne i NAV må forholde seg til flere ulike datasystem, og ønsker at disse kunne samordnes bedre. Spesielt er det upraktisk med brukere som får oppfølging både med hensyn til statlig og kommunal portefølje, hvor oppfølginga skal registreres både i Arena og det kommunale oppfølgingsverktøyet.

Det er flere som oppfatter mye av oppfølgingsmetodikken i NAV som unødvendig byråkrati som ikke

gagner brukerne. Spesielt er det mange som er negative til å sende ut 14a-vedtaket til unge brukere, fordi de unge ikke forstår hva det betyr.

De fleste informantene kjenner til garantiordningene for unge, men det er i liten grad disse som styrer arbeidet deres. Det er viktigere å vurdere de individuelle behovene og prioritere de som trenger mest hjelp.

### 7.2 Innledning

Dette kapitlet er basert på data fra intervjuundersøkelsen, og tar for seg følgende problemstillinger om oppfølgingsmetodikken i NAV:

- Hva snakker en om i den første samtalen?
- Hvordan gjennomføres behovsvurderinger, og hva er erfaringene med dette arbeidet?
- Får alle en aktivitetsplan, og er den nyttig i oppfølgingsarbeidet?
- Hvordan fungerer Arena som oppfølgingsverktøy?
- Hvilke erfaringer har veilederne med oppfølgingsmetodikken generelt?
- Har veilederne noe forhold til garantiordningene for unge, og oppfylles de?

### 7.3 Første samtale

Veilederne fortalte at de i den første oppfølgings-samtalen stort sett prøver å kartlegge situasjonen og behovet til brukerne. Samtalen handler gjerne om hva brukerne har gjort før, hva de vil, hva de kan, hva slags interesser de har og hva de har behov for fra NAV. Det kan også være viktig å snakke om den sosiale situasjonen, familieforhold, bosituasjon, økonomi, helse og rus. En del går gjennom CV-en som brukeren har registrert på nav.no, og noen benytter egenvurderingsskjemaet<sup>21</sup> som et utgangspunkt for samtalen. Den første samtalen dreier seg

<sup>21</sup> Egenvurderingsskjemaet er egentlig laget for brukere som skal gjennom ei arbeidsevnevurdering. Egenvurderinga er en del av arbeidsevnevurderinga..

i mange tilfeller om å motivere brukeren til å ta tak i sin egen situasjon og se mulighetene.

Mange unge oppsøker NAV fordi de trenger penger og lurer på hvilke rettigheter de har. En del av de unge er opptatt av å komme i arbeidspraksis eller på kurs slik at de kan få individstønning, mens andre ønsker økonomisk sosialhjelp. Det er også mange som er ute etter en jobb. Noen ønsker at NAV skal dekke truckførerbevis, buss-, lastebil- eller maskinførersertifikat. Mange vet ikke hva de vil. I mange tilfeller må veilederne bruke samtalen til å avklare forventninger, både om hva de unge eventuelt kan få av penger, hvilke jobber som er mulige å få når en ikke har noe særlig utdanning, at eventuell tiltaksdel-takelse må ha et formål og hva de selv må bidra med for å få jobb eller for å ha rett til penger fra NAV.

## 7.4 Behovsvurderinger

Behovsvurdering er første vurdering av den enkelte brukers bistandsbehov fra NAV. Alle som henvender seg til NAV og som ønsker bistand retta mot arbeid og aktivitet har rett til ei vurdering av bistandsbehov. Behovsvurderinga skal avdekke om bruker har behov for standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller arbeidsevnevurdering (se faktaboks på side 22).

Behovsvurderinga kan gjøres i en enkel innledende vurdering/samtale, i forbindelse med presisering av bistandsbehovet knytta til en aktivitetsplan eller gjennom ei arbeidsevnevurdering. Brukere som når de registrerer seg på nav.no oppgir at de ønsker å snakke med en veileder eller at det er noe som gjør det vanskelig for dem å skaffe arbeid, skal få tilbud om samtale.

Veileder skal avklare hva som ligger til grunn for brukerens hindringer med hensyn til arbeid og aktivitet. Dersom det ikke er helsemessige eller sosiale faktorer som er problemet, kan det være grunn til å anta at brukers bistandsbehov er situasjonsbestemt. Brukere med behov for situasjonsbestemt innsats trenger gjerne kompetansepåfyll.

### 7.4.1 Gjennomføring av behovsvurdering

Veilederne som ble intervjuet fortalte at den første behovsvurderinga stort sett gjennomføres med

utgangspunkt i det arbeidssøkerne har registrert selv på nav.no. Ved noen av NAV-kontorene ringer de opp brukere som har svart at de ønsker å snakke med en veileder i NAV eller at det er noe som gjør det vanskelig for dem å skaffe arbeid, for å finne ut hva som ligger i dette. Noen mente at en ikke klarer å fange opp så mye gjennom selvregistreringa, fordi en del av de som har bistandsbehov ikke oppgir dette, og ved noen av NAV-kontorene kaller de derfor inn alle unge til samtale for behovsvurdering.

Brukere som ikke har svart at de ønsker å snakke med en veileder i NAV eller at det er noe som gjør det vanskelig for dem å skaffe arbeid, blir stort sett satt på standardinnsats. Dersom de fortsatt står registrert som arbeidssøkere etter to–tre måneder, blir de gjerne kalt inn til samtale for å vurdere behovet på nytt.

Et dilemma som flere av veilederne tar opp, er om en burde legge mer ressurser i den første behovsvurderinga for å forsikre seg om at alle får den oppfølginga de har behov for fra første stund, eller om det er greit å vente et par måneder og se om de som i utgangspunktet er satt på standardinnsats kommer seg ut i jobb eller utdanning selv.

### 7.4.2 Videre bruk av behovsvurderinga

De færreste av veilederne som ble intervjuet bruker behovsvurderinga videre i oppfølgingsarbeidet. Behovsvurderinga fungerer mest som et sorteringsverktøy, og legger grunnlaget for hvilke veiledere eller hvilken avdeling som har ansvaret for å følge opp brukeren videre. Resultatet av behovsvurderinga legger også føringer for hvilke tiltak arbeidssøkeren kan få tilgang til. Flere av veilederne forteller imidlertid at de i praksis vurderer hva slags tiltak som er best egna for den enkelte brukeren, uavhengig av servicebehovet, og endrer så behovsvurderinga for at brukeren skal få tilgang til dette tiltaket. Ved en del NAV-kontor lar de brukerne stå registrert med behov for standardinnsats fram til de eventuelt skal søkes inn i tiltak, og endrer da behovet til situasjonsbestemt innsats.

*«... det er viktig å si at vi må sjonglere de innsatsbehovene i forhold til hvilke tiltak de skal inn på» (middels stort bykontor, Østlandet).*

«Når vi for eksempel skal til med en praksisplass så må vi jo ha ei behovsvurdering som tilsier situasjonsbestemt innsats» (lite distriktskontor, Vestlandet).

#### 7.4.3 Nye behovsvurderinger underveis i oppfølgingsløpet

De fleste veilederne forteller at behovsvurderingene endres underveis i oppfølgingsløpet. Om lag halvparten sier at de endrer behovsvurderinga først dersom brukeren skal inn på tiltak. Dette gjelder spesielt fra standardinnsats til situasjonsbestemt innsats, men det kan også være brukere som blir satt til spesielt tilpassa innsats fordi det mest aktuelle tiltaket for eksempel er arbeidspraksis i skjerma virksomhet (APS).

«Vi har ei arbeidsmarkedsbedrift som vi bruker veldig mye, både på de unge og på dagpenger, for vi har ikke så mange andre tilbud selv om vi gjerne skulle ønske at vi hadde det. Dette medfører at mange arbeidssøkere ligger med spesielt tilpassa innsats i Arena...» (lite distriktskontor, Vestlandet).

«I samtalene i oppfølgingsløpet videre settes behovet idet det iverksettes tiltak. Intensjonen er at du skal si noe om behovet for service uavhengig av hvilke virkemidler som skal benyttes, men dette er ikke praktisk mulig i Arena» (stort bydelskontor).

Ellers forteller veilederne at behovsvurderinga endres dersom en etter hvert oppdager at behovet er større enn først antatt. Noen steder forteller informantene at nyregistrerte nesten automatisk blir satt til standardinnsats, fordi det kan være greit å la dem få prøve litt.

Ved noen av NAV-kontorene nevnte veilederne at brukere som har stått registrert med situasjonsbestemt innsats og deltatt på tiltak ikke endres tilbake til standard innsats når tiltaket er fullført.

#### 7.4.4 Hva synes veilederne om å gjøre behovsvurderinger?

Flere av veilederne fortalte at de ikke synes behovsvurderinga er særlig nyttig, at det oppfattes som ei plikt, og at det er noe de gjennomfører kun for å få de unge inn på rett tiltak eller ordning.

I<sub>1</sub>: «Vi gjør det fordi vi må søke dem inn på kurs»

I<sub>2</sub>: «Og kun derfor» (middels stort bydelskontor).

«Vi tilpasser behovsvurderinga etter hvilket tiltak vi vurderer som best egna. Det er litt synd. På grunn av systemet får vi ikke lagt inn arbeid med bistand dersom personen har situasjonsbestemt innsats. Da må vi skrive spesielt tilpassa innsats selv om behovet egentlig er situasjonsbetinga. Opplegget er selvmot-sigende: Arbeid med bistand er et formidlingstiltak, og har du spesielt tilpassa innsats så er du ikke formidlingsklar. Av og til er behovsvurderinga påvirket av at vi allerede har et tiltak i tankene. Det sier seg selv med dyktige fagpersoner at du har gjort deg noen tanker før du kommer til skrivebordet – vi har det jo i hodet, det handler bare om å få det ned» (middels stort bykontor, Trøndelag).

En del presiserte at de synes arbeidsevnevurderinga er nyttig, men at behovsvurderinga egentlig er ubetydelig for oppfølgingsløpet. Behovsvurderinga kan også være til hinder for brukere i gråsonen mellom to servicegrupper.

«Vi liker godt arbeidsevnevurderinga. Behovsvurderinga er bare en knapp, en ubetydelig ting. Vi gjorde den i hodet før. Vurderinga gjør du jo uansett» (middels stort bykontor, Nord-Norge).

Det er også noen som synes behovsvurdering er et nyttig verktøy, for eksempel fordi det får en til å tenke oppfølgingsbehov uavhengig av ytelse. Det kan også bidra til bevisstgjøring av bruker. Noen sa at det kunne vært et nyttig verktøy dersom de hadde hatt tid og kompetanse til å bruke det slik det er tenkt. Kompetansen på å foreta behovsvurdering og hvordan dette skal registreres i Arena varierte mellom kontorene.

«Jeg tror kanskje ikke det hadde vært så dumt dersom vi hadde hatt tid til å bruke systemet slik det var tenkt – for eksempel dersom en bedrift melder at de ønsker noen på praksisplass, så kan veileder gjøre et søk blant dem som da allerede står registrert med behov for situasjonsbestemt innsats» (middels stort bykontor, Vestlandet).

## 7.5 Aktivitetsplan

En aktivitetsplan er et dokument som gir en helhetlig oversikt over tiltak og aktiviteter som anses nødvendige og hensiktsmessige for at en bruker skal komme i arbeid eller aktivitet. Planen kan bestå av et hovedmål og ett eller flere delmål, og kan inneholde både aktiviteter direkte retta mot målet og forberedende aktiviteter som er nødvendige for å nå hovedmålet. Planen er en gjensidig avtale som forplikter bruker og NAV, og som underskrives av begge parter. Det stilles krav til bruker om å gjennomføre de tiltakene en har blitt enige om, og til NAV om oppfølging og iverksetting av tiltak og virkemidler. Aktivitetsplanen skal ivareta dokumentasjon, begrunnelser og vurderinger ved igangsetting av tiltak og aktiviteter, og skal være et oppfølgingsverktøy som kan justeres etter behov.

Brukere med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpassa innsats, samt enslige forsørgere som mottar overgangsstønad, skal ha en aktivitetsplan. Også andre brukere, for eksempel sosialhjelpsmottakere, skal ha en aktivitetsplan dersom de vurderes med hensyn til statlige arbeidsrettede tiltak.

### 7.5.1 Hvem får aktivitetsplan, og hva legges inn?

De ulike NAV-kontorene vi besøkte hadde forskjellig praksis når det gjelder hvem som får aktivitetsplan. Ved om lag halvparten av kontorene oppga veilederne at alle som har behov for situasjonsbestemt innsats får aktivitetsplan, mens den andre halvparten stort sett bare lager aktivitetsplaner til brukere med behov for spesielt tilpassa innsats. Av de sistnevnte var det mange som svarte at de egentlig skal lage aktivitetsplaner også til dem som har situasjonsbestemt innsats, men at dette ikke blir prioritert. Noen veiledere fortalte at de lager aktivitetsplan for brukere som benytter kommunale tiltak, mens andre ikke registrerer kommunale tiltak i Arena.

Innholdet i aktivitetsplanene varierer også. En del veiledere fortalte at de lager en grundigere aktivitetsplan for brukere som har behov for spesielt tilpassa innsats enn for dem som har behov for situasjonsbestemt innsats. Dette fordi brukere med behov for spesielt tilpassa innsats gjerne skal ha et mer langvarig oppfølgingsløp. Det som legges inn er stort sett

hva slags tiltak brukeren skal delta på, eventuelt andre avtalte aktiviteter, situasjonen til brukeren og bakgrunnen for valg av aktiviteter, formålet med aktiviteten(e), og tidsperspektiv for aktiviteten(e).

*«Det kan være alt mulig, ikke sant. Aktivitet kan være at du skal lære deg å sende inn meldekort selv, eller at du skal gå på trening, du skal lese bøker, gå på biblioteket...»* (stort bykontor, Østlandet).

*«Men aktivitetsplan kan også være avtale om at de går på jobbklubb, eller de skal AMO-kurs eller arbeidspraksis»* (middels stort bydelskontor).

### 7.5.2 Hvor viktig er aktivitetsplanen?

Veilederne mente stort sett at aktivitetsplanen er viktig for å dokumentere hva som er gjort og tenkt i saken, og hva slags avtaler som er blitt gjort mellom bruker og NAV. Dokumentasjonen er viktig å ha dersom veilederen blir sjuk eller slutter, og er også en fordel i det daglige, for å holde oversikten. En annen fordel med aktivitetsplanen er at en danner seg et tydelig bilde av hva den enkelte brukeren skal gjøre framover i et visst tidsrom.

En del veiledere mente at aktivitetsplanen er viktig fordi den forplikter både brukeren og NAV. Andre mente at den ikke er viktig for brukerne, og at det kun blir enda et papir i bunken fra NAV. Flere mente at aktivitetsplanen er viktigere og nyttigere for brukere med behov for spesielt tilpassa innsats enn for dem med situasjonsbestemt innsats.

*«Jeg skriver jo opp hva deres ansvar er, hva de skal gjøre, og så skriver de jo under på det da, så det er en god greie sånn sett, at de faktisk skal skrive under på det. Så det kan jo tas fram i møter, og si at 'Du har jo skrevet under på det, du ville jo dette her selv'. Det er et dokument som gir litt trygghet til meg å gi tilbakemelding til dem på. De må svare for seg i forhold til det»* (lite distriktskontor, Østlandet).

De færreste bruker aktivitetsplanen aktivt i det videre oppfølgingsarbeidet. Mange benytter den som dokumentasjon, og den danner gjerne grunnlag for videre oppfølgingsløp dersom den opprinnelige planen ikke var tilstrekkelig for at bruker kom

i arbeid eller aktivitet. Noen av informantene mente at de burde ha vært flinkere til å bruke aktivitetsplanen mer aktivt.

*«Det kunne vært en fordel å bruke papirversjonen mer i arbeid med ungdom, med underskrift for å ansvarliggjøre ungdommene, og for å gi dem oversikt over avtaler»* (middels stort bykontor, Nord-Norge).

## 7.6 Arena

Arena er et saksbehandlingssystem for oppfølging av brukere i NAV. Prosesser og arbeidstrinn i dette verktøyet skal hjelpe veilederne til å følge opp brukerne systematisk. De ulike arbeidsprosessene i Arena er delt inn i oppgavetrinn som forteller veilederen hva som må gjøres innen hver arbeidsprosess. Arena setter oppgavene som skal gjøres i rekkefølge, og sørger for at alle nødvendige oppgavetrinn blir utført før oppgava anses som fullført.

Vi spurte veilederne vi intervjuet om hvordan de synes Arena fungerer som oppfølgingsverktøy. Meningene var delte, og det er et skille mellom veiledere som tidligere har jobba i Aetat og veiledere som enten kommer fra trygdeetaten eller kommunen, eller som begynte etter at etatene ble slått sammen til NAV. De førstnevnte er godt kjent med Arena, og synes det er et bra verktøy. Blant de sistnevnte er det flere som synes Arena er et vanskelig og ulogisk system å orientere seg i. Inntrykket er at Arena er et godt og nyttig verktøy for dem som kan det, men at mange har fått for dårlig opplæring.

### 7.6.1 CV, jobbmatch og oppfølgingspunkt

Vi spurte spesifikt om veilederne brukte funksjonene CV, jobbmatch og oppfølgingspunkt i Arena. De fleste informantene bekrefta at de bruker disse funksjonene. Når det gjelder jobbmatch, mente noen at denne funksjonen er dårlig egna for mange unge, fordi de har lite kompetanse og erfaring og derfor får få treff. Andre synes det er en bra funksjon, blant annet fordi arbeidssøkerne får se at det faktisk finnes jobber å søke på, og fordi en får opp reserverte stillinger som er ringt inn av arbeidsgivere. Noen fortalte at de heller kikker på ledige jobber på nav.no sammen med brukerne enn å bruke jobbmatch.

*«Vi kjører selvfølgelig jobbsøk og sjekker sånne ting også, men ofte så er det ikke noe særlig jobber å søke på for de folkene her, og da blir det å finne et passende tiltak»* (middels stort bykontor, Østlandet).

For å få en god jobbmatch er det viktig at CV-en er oppdatert. CV-en registreres av arbeidssøkerne selv på nav.no. Ikke alle unge arbeidssøkere er helt klar over sin egen kompetanse, og kan derfor trenge litt hjelp for å fylle ut CV-en på en god måte. Flere av veilederne fortalte at de bruker CV-en som et utgangspunkt i samtale med brukerne.

Veilederne kan legge inn oppfølgingspunkt i Arena for å få en påminnelse om når de skal kalle inn brukeren på nytt. Dette er en funksjon de fleste fortalte at de bruker.

*«Jeg er veldig glad i Arena. Og jeg synes det er, sånn i forhold til å ha kontroll på brukerne for å si det sånn, neste tid jeg burde ha samtale og sånn, er Arena veldig bra. Legger det fram i tid, den og den måneden, så vet jeg at da skal jeg innkalle»* (lite distriktskontor, Østlandet).

### 7.6.2 Erfaringer med Arena

#### *Krever god kompetanse*

Mange fortalte at kompetansen på Arena ikke er like god hos alle veiledere. Veiledere som har opparbeida god kompetanse på Arena synes stort sett det er et veldig bra verktøy, mens de som ikke har tilstrekkelig opplæring og erfaring i større grad synes det er et ulogisk, kronglete og vanskelig system. Den generelle tilbakemeldinga er at Arena er et stort og omfattende system som tar tid å lære seg og er lett å gå seg vill i når en ikke kan det, men at det er et veldig godt og nyttig verktøy dersom en har lært seg å bruke det. Her er det særlig et skille mellom de som kommer fra Aetat og de som kommer fra trygdeetaten eller kommunen eller som ble ansatt i NAV. En del av informantene mente at språket i Arena er typisk «Aetat-språk», og at dette gjør Arena vanskeligere tilgjengelig for andre.

*«Arena er et godt verktøy når en bare lærer det. Ansatte som kommer fra trygdeetaten har fått for dårlig opplæring – verktøyet er så omfattende, så for*

å lære å utnytte det fullt ut trenger en grundigere opplæring. Jeg har mange års erfaring med Arena, og synes oppgaven for individuell oppfølging ble veldig bra» (middels stort bykontor, Østlandet).

«Det er etter hvert et ganske omfattende system, så det er vel kanskje størrelsen som er problemet. Ingen kan hele systemet veldig godt» (stort bykontor, Østlandet).

Noen av veilederne fortalte at manglende kompetanse og tunge prosesser i Arena fører til at noen tiltak blir brukt mindre enn de kunne ha blitt.

Informant: «Men det ser vi jo, at lønnstilskudd er det mange som synes er vanskelig. Så derfor prøver de å unngå det som tiltak» [...]

Intervjuer: «... er det fordi det er vanskelig å ordne det i Arena [...]?»

Informant: «Ja, det er jo egentlig ikke noe vanskeligere, men alt du ikke har gjort, er vanskelig» (stort bykontor, Nord-Norge).

I<sub>1</sub>: «... så har vi jo den ordningen som heter individuell AMO, [...] den muligheten er jo også der, men det er tungt å bruke» [...]

I<sub>2</sub>: «... det skal mye til, skal det ikke det?»

I<sub>1</sub>: «Det skal mye til, for det er en [like] tung prosess å drive i Arena som å arrangere et gruppebasert kurs, så det blir ikke brukt veldig mye» (stort bykontor, Østlandet).

### Mange system å forholde seg til

I tillegg til Arena har NAV-kontorene egne kommunale saksbehandlingssystem, enten Sosio, Velferd eller Oscar. Veilederne må også forholde seg til Gosys og enkelte andre NAV-system. Gosys er et system for å samhandle og dele informasjon om brukere, og gjennom Gosys får veilederne tilgang til det elektroniske arkivet for fagpost.

Det store flertallet av informanter fortalte at det er slitsomt og tungvint å forholde seg til så mange ulike saksbehandlingsverktøy, og ønsker seg ett felles system. Når det gjelder brukere som mottar kommunale tjenester og ytelser, er det mange som skriver

oppfølgingsnotat om disse både i det kommunale systemet og Arena. Et problem i denne sammenhengen, er at det ikke er mulig å klippe og lime mellom systemene, slik at det blir mye dobbeltarbeid. Ved en del NAV-kontor skriver de notat om kommunale brukere bare i det kommunale systemet. Dette kan medføre at statlige veiledere går glipp av informasjon om disse brukerne, til tross for at mange følges opp av både statlig og kommunal veileder.

I<sub>1</sub>: «Det er klart at vi sliter veldig med at vi jobber på to forskjellige system her – Arena og Sosio. Vi har akkurat vært på kurs i det som heter Sosio. Noen av oss hadde et lite håp om at en skulle kunne klippe og lime ting inn i Arena hvis en tok bort sensitive ting, men det gikk ikke»

I<sub>2</sub>: «Så kan en skrive så veldig lite i Arena, for det er så supersensitivt. En kan for eksempel ikke skrive at det gjelder kommunale ytelser en gang...» [...]

Intervjuer: «Så det er vanskelig å bruke Arena som et oppfølgingsverktøy?»

I<sub>1</sub>: «Det skal jo brukes, det er jo det verktøyet som skal brukes»

I<sub>2</sub>: «Men det fungerer ikke sånn som det kunne ha gjort, og da kan det godt se ut som det er veldig mange som ikke får oppfølging, fordi alt som er av notater og vedtak ligger i Sosio. Noen blir det til at du kan ikke skrive noen ting [om] i Arena uten at du rører hva det er» (stort bykontor, Østlandet).

«Men det hadde jo vært mye enklere hvis alle hadde brukt Arena, i hvert fall på notat, [...] for da går du inn der. Og jeg merker jo det, hvis du har noen ungdommer som surfer litegrann fra kontor til kontor også, så – med sosialstønad. Hadde vi brukt notat på Arena, så kunne alle gå inn der, for det er ikke alle som – vi kan jo ikke gå inn på Velferd, får jo ikke komme inn der, men med Arena...» (middels stort distriktskontor, Østlandet).

«Det som burde [...] skjedd, det er jo at – vi har Velferd i forhold til økonomisk sosialhjelp – det burde jo bakes inn i Arena, sånn at vi kunne følge opp økonomisk sosialhjelp også i Arena. For sånn som det funker nå, så skriver vi notatene og sånn i Arena, og

*så lager vi vedtakene i Velferd. Det er veldig dumt. Vi burde kunne lage vedtak på sosialhjelp også i Arena» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

*«Så er det noe med den scanninga, for da får du ei melding i Arena om at det har kommet noe i Gosys. Så må du fra Arena og inn i Gosys for å se hva som har kommet. Så det er klart at det er kronglet, men Arena synes jeg er god i forhold til å få oversikten» (middels stort bykontor, Østlandet).*

*«Det som jeg synes [...] er litt tungvint, er i forhold til når du får 'Vurder dokument', at ikke [...] du kan trykke på noe der og det kommer rett inn i Gosys. At du må inn i to systemer, det synes jeg er fryktelig tungvint. [...] For det tar sånn tid altså, Gosys, og det stjeler veldig mye av vår arbeidstid» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

### **Tungvint, men sikkert**

En del av veilederne synes at Arena er et tungvint system, spesielt fordi en må klikke seg gjennom så mange «bilder» eller oppgavetrinn for å få fullført den oppgava en skal gjøre.

*«Arena kunne vært forenkla og spissa mer slik at en slapp å gå gjennom alle punktene. Det er for eksempel tungvint at registrering av en enkelt tiltaksplass må legges inn på samme måte som kurs» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

*«En del av prosessen er sånne må-punkter også. En del av dem må du innom, ikke nødvendigvis gjøre noe der, men du må klikke deg inn» (stort bykontor, Østlandet).*

*«Mange ganger er det kun snakk om å 'tilfredsstille systemet', ikke om å bruke det for at det er nyttig i oppfølgingsarbeidet» (middels stort bykontor, Trøndelag).*

*I<sub>1</sub>: «Jeg har hoppet over de samme prosessene i ti år jeg, i Arena. Jeg har aldri brukt dem. Og hvis vi sier ifra så skjer det ingen ting»*

*I<sub>2</sub>: «Nei, det går mye tid til å sitte og klikke seg igjennom ei og ei oppgave – tid en kunne brukt på oppfølging» (middels stort bydelskontor).*

*«Som sikkerhetssjekk og internkontroll er Arena perfekt – du kan vanskelig gjøre noe feil. Det er tungvint, men sikkert» (middels stort bykontor, Nord-Norge).*

Det var også en del som nevnte at systemet til tider går tregt, og at de har hatt mye tekniske problem.

### **Mangler**

Veilederne i undersøkelsen nevnte flere faktorer som de kunne tenke seg å få endra på i Arena. Noen savna muligheten til å få fram diverse lister og oversikter.

*«Det hadde vært fint å kunne få alle notater opp på ei side, slik som i Oscar» (stort bydelskontor).*

*«Det er noen steder jeg savner å ta ut enkelt og greit noen lister og sånt. Det er [det] jo ikke noe logisk for i Arena: 'Kan jeg få tatt ut ei liste over mine brukere som har vært her i mer enn tre måneder?'» (stort bykontor, Østlandet).*

*«Det kommer ikke opp i Arena at en ungdom registrerer at han har behov for mer enn standardinnsats. Vi må selv gå inn i Arena og ta ut lister over de brukerne som tilhører våre fødselsnummer, og gå gjennom listene manuelt for å sjekke hvem som bør kalles inn til samtale, hvem som skal kalles inn til gruppeavklaringsmøte, hvem som bør følges opp i forhold til tilbud om tiltak og så videre» (middels stort bykontor, Østlandet).*

En annen funksjon som flere ønska seg i Arena, er muligheten for å lagre brev. I Arena ligger det brevmaler som veilederne tar utgangspunkt i når de sender brev til brukerne. Det går imidlertid ikke an å lagre det endelige brevet.

*Informant: «Det hender jeg skriver inn ei linje som... at jeg gjør ei individuell vurdering og skriver inn ei linje selv i de brevene der, mellom disse tekstene. [...] Det som er så gøy, er at jeg kan jo ikke lagre dette på... Altså, hvis jeg har skrevet inn ei tekst i det brevet, så ber jo systemet om at jeg skal lagre. Så, hvis jeg svarer ja på det – nei, det går jo ikke. Så hvis jeg da bare lukker ned, så er det standardmalen som ligger igjen der» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

I tillegg ble det ytra ønske om at Arena burde vært bedre tilpassa brukere i Kvalifiseringsprogrammet, at punktene for egenvurdering i Arena burde samsvare bedre med egenvurderingsskjemaet, at det burde gå an å registrere at personer ikke har møtt til avtale og ikke har svart på telefon, og at det burde gå an å endre en brukers servicebehov fra standardinnsats til behov for arbeidsevnevurdering uten å kjøre arbeidsevnevurderinga.

### 7.6.3 Hva registreres?

Ved flere av NAV-kontorene vi besøkte har det tatt litt tid før rutiner for registrering har kommet helt på plass. Blant annet har den registrerte oppfølginga av unge arbeidssøkere økt kraftig ved noen av kontorene, ikke fordi oppfølginga har blitt bedre eller fordi man i praksis følger opp flere, men fordi de har fått på plass rutiner for å registrere oppfølginga i Arena.

De fleste informantene fortalte at de nå registrerer oppfølging i Arena. Det er imidlertid ikke all oppfølging som registreres. En av indikatorene i NAVs målstyringsverktøy «Målekortet», er hvor stor andel av ordinære arbeidssøkere under 20 år og i aldersgruppa 20–24 år som har fått oppfølging i løpet av de siste tre månedene. Noen brukere får imidlertid oppfølging mye oftere enn hver tredje måned, og mange veiledere prioriterer da ikke å registrere dette hver eneste gang, men registrerer oppfølging innimellom for å tilfredsstille tremånederskravet i Målekortet.

*«Jeg kjører ikke oppgave for hver oppfølging. [...] Noen brukere snakker jeg med flere ganger i uka, og greier ikke å holde rede på når jeg sist kjørte oppgave på den og den, så det blir litt etter innfallsmetoden. Det om en kjører oppgave sier ikke noe om kvaliteten på oppfølginga»* (middels stort bykontor, Trøndelag).

Når det gjelder brukere som får oppfølging gjennom det kommunale systemet, varierer praksisen for registrering mellom de ulike NAV-kontorene. Noen registrerer oppfølginga både i det kommunale systemet og Arena, mens andre bruker bare det ene eller det andre. Ved over halvparten av NAV-kontorene vi besøkte krevde de at unge som søker økonomisk sosialhjelp registrerer seg som arbeidssø-

kere. Disse blir da registrert i Arena. Mange av informantene vi snakka med fortalte at de holdt på å innføre eller hadde innført rutiner på at all oppfølging skal registreres i Arena.

*«Vi jobber med å få til en modell der Arena skal være oppfølgingsverktøy for hele kontoret. Hittil har det vært delt mellom Arena og Sosio. Med den nye modellen skal alt unntatt vedtak om sosialstønad skrives i Arena»* (middels stort bykontor, Vestlandet).

*Informant: «... de er jo i Arena-systemet, så får vi dem jo også i det sosialsystemet – Sosio. [...] Vi merker det jo i Arena, at vi har Sosio-sak, sånn at det kan gå begge veier. Vi får det med oss at de har vært på både statlig og kommunal. Men så har vi også begynt å bruke Arena, vi på sosialtjenesten, til å føre notater når vi har...»*

*Intervjuer: «I stedet for i Sosio, eller?»*

*Informant: «Ja, det som har med arbeid å gjøre. Oppfølging av arbeid/aktivitet, det skriver vi inn»* (middels stort bydelskontor).

*«Arena skal jo være arbeidsverktøy i NAV, som er der vi skal legge inn notater, men hvis du da har noen som jobber med Sosio og ikke går inn i Arena og leser notater, så blir det jo litt krasj. Og det ser vi en del»* (stort bykontor, Østlandet).

Et dilemma som flere av informantene nevnte, er taushetsplikta som gjør at mye av den kommunale oppfølginga ikke kan registreres i Arena.

*«Det er den koblinga mellom de to fagsystemene dessverre, som er for dårlig, og det da at vi er så bundet av taushetsplikt at vi ikke kan legge inn opplysninger. Jeg synes det er veldig rart, for det ligger veldig mange sensitive opplysninger i Arena altså, helsemessige»* (stort bykontor, Østlandet).

*I<sub>1</sub>: «Du kan ikke skrive at du har snakka med noen og de tingene de gjelder. Er det kurs eller praksisplass eller noe sånt så kan jeg jo skrive det, men hvis det gjelder annen oppfølging... De får jo masse oppfølging hele tida. Det er ofte de [brukerne som får*

kommunale ytelser eller tjenester] som får mest oppfølging her, men vi kan ikke skrive det i Arena, så det blir jo ikke registrert. Det er registrert i Sosio. Vi skriver jo ofte et journalnotat der for å ha noe dokumentert hva vi har informert om og hva slags opplysninger vi har fått også»

I<sub>2</sub>: «Vi kan jo ikke skrive at vedkommende har sosiale rettigheter en gang [...]»

I<sub>3</sub>: «For å finne ut det må du gå inn i Sosio»

I<sub>1</sub>: «Det som er dumt er at når du går inn i Arena så ser det ut som det er personer vedkommende aldri snakker med» (stort bykontor, Østlandet).

## 7.7 Erfaringer med oppfølgingsmetodikken

Vi spurte veilederne om hva slags erfaringer de hadde med oppfølgingsmetodikken for arbeidssøkere, det vil si behovsvurdering, 14a-vedtak<sup>22</sup>, aktivitetsplan, registrering i Arena og vedtaksregimet, og hvordan det fungerer for unge arbeidssøkere. En del fortalte da at de opplever mye av oppfølgingsmetodikken som unødvendig byråkrati. Det var også flere som sa at de for egen del synes oppfølgingsmetodikken er nyttig og ryddig, men at dette ikke egentlig er noe som gagner brukerne. Særlig var det mange som mente at alle papirene som sendes ut blir overveldende for mange av de unge, og at de bare blir forvirra av dette.

«Det er kjekt å lage den aktivitetsplanen, for da danner vi oss et tydelig bilde av hva de skal gjøre, hvordan de skal... i det hele tatt, men ungdommene selv trenger ikke den planen» (middels stort bykontor, Østlandet).

«Jeg føler mange de får litt... De får mye brev, og så er det mye skrift på det, og så skjønner de ikke hva er dette. Altså, i hvert fall det der 14a-vedtaket, det skjønner jo ikke folk bæret av, tror jeg ikke» (middels stort bykontor, Sørlandet).

I<sub>1</sub>: «14a skjønner de ikke hva er. Og det skjønner jeg veldig godt, for der forteller vi om at de har et vedtak om at de skal få hjelp. Hva skal du med det? Du drar jo ikke hit for å få et vedtak om at du skal få hjelp. Du drar jo hit for å få hjelp»

I<sub>2</sub>: «[...] jeg sender ikke ut det brevet, jeg altså» [...]

I<sub>1</sub>: «Tenk deg en 16-åring som kommer hit, så får han den haugen med papirer for å delta i praksis. Tror du han blir forvirra da, eller? Kravspesifikasjon, 14a, vedtak om individstønning, kopi av alt som er til arbeidsgiver og en aktivitetsplan som han skal skrive under på og returnere. [...] Du trenger ikke det altså. Det står jo der at vi skal hjelpe vedkommende ut i jobb, men OT-elever skal jo ikke ha jobb. De skal i skole. Vi kan ikke gi dem vedtak hvor det står at vi skal hjelpe dem i jobb da. [...]» (middels stort bydelskontor).

En del sa også at de synes oppfølgingsmetodikken kan være en bevisstgjøring både for veileder og bruker, at den gir god oversikt og at det er nyttig dokumentasjon.

«Behovsvurdering og aktivitetsplan er en tankevekker, det er veldig greit å bruke det, i forhold til at du faktisk må vurdere» (lite distriktskontor, Vestlandet).

I<sub>1</sub>: «Der er det veldig bra logikk synes jeg. Og det samme med arbeidsevnevurderinga, så syns jeg det er bra logikk når du skal gå nedover i punktene og...»

I<sub>2</sub>: «En syntes når det kom, så tenkte en 'Herregud, enda mer papirer og enda mer som vi skal gjøre på dataen i stedet for å snakke med brukeren', men jeg hører veldig mange av dem som jobber med de gruppene og sier at det gir så mye likevel. Og det gjør jobben senere enklere» (stort bykontor, Østlandet).

«... i en verden der vi krever stadig mer dokumentasjon, så tenker jeg at det er logisk... [...] Vi gjorde det kanskje mer effektivt før, men vi kunne kanskje ikke forevise god nok kvalitet over vurderinga hvis vi ble ettersett. Men jeg tror likevel at kvaliteten på vurderinga var god...» (lite distriktskontor, Vestlandet).

Noen av informantene mente at de hadde for lite kompetanse om oppfølgingsmetodikken til å uttale

<sup>22</sup> NAV-loven § 14a gir alle brukere som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Med utgangspunkt i behovsvurderinga lages det et oppfølgingsvedtak, der det står hva slags servicebehov NAV vurderer at vedkommende har. Dette kalles gjerne 14a-vedtaket.

seg om den enda. Flere var i en opplæringsprosess da vi gjennomførte undersøkelsen.

## 7.8 Garantiordningene

I intervjuundersøkelsen spurte vi informantene om de hadde noe forhold til garantiordningene for unge, om de oppfylles og om NAV-kontorene eventuelt har egne målsettinger for oppfølginga av unge. Vårt inntrykk er til dels sammenfallende med Rambølls (2011) resultat. Fokuset på garantiordningene er varierende, men de fleste vet om dem og er opptatt av at de skal oppfylles. Imidlertid er det flere som understreker at de heller tar hensyn til brukernes individuelle behov enn til garantiene, og at de har mer ambisiøse målsettinger enn garantiene. For mange av de unge er det for eksempel for lenge å vente tre måneder før de får oppfølging. Det varierer mellom kontorene om de klarer å nå målene sine. Den største utfordringa i så måte er tid og bemanning. Flere av informantene påpekte at unge er ei prioritert gruppe, men at dette ikke skyldes garantiordningene.

*I<sub>1</sub>: «Kalle dem inn innen...»*

*I<sub>2</sub>: «I løpet av en måned, har vi vel egentlig som mål da» (middels stort bykontor, Sørlandet).*

*«... hvis jeg skal være helt ærlig, så gir jeg tilbud om en aktivitet uavhengig av om de har vært ledige en måned eller i to, eller om de mangler fire uker til. Altså, det er ikke så viktig» (middels stort bykontor, Østlandet).*

*I<sub>1</sub>: «Hvis du har vært ledig et halvt år så skal du få tiltak» [...]*

*I<sub>2</sub>: «Det gjør vi jo. Alle som blir registrert her og kommer innom får en eller annen form for tilbud»*

*I<sub>1</sub>: «Det gjør vi. Men om det er riktig tiltak..?»*

*I<sub>2</sub>: «Jeg klarer i større grad å få tid til å bruke riktig tiltak. [...] de som jobber med ordinær oppfølging, de får ikke det. Og da blir det ofte en skjodesløs påmelding på jobbklubber, blant annet» (middels stort bydelskontor).*

*«... veldig mange [brukere] ordner ting i løpet av de tre første månedene de står her, og i og med at vi ikke har ubegrenset med ressurser så er det ikke sånn at vi kaster oss over dem som har stått tilmeldt i fjorten dager» (stort bykontor, Østlandet).*

*Informant: «Vi driver ikke sosialt arbeid på samme måte som en del andre tjenester, utekontakter og sånne ting. Jeg er én person, har 50 prosents stilling og skal følge opp alle ungdommer i [bydelen]. [...] Da må en rett og slett prioritere noen» [...]*

*Intervjuer: «Hvem prioriteres?»*

*Informant: «De som tar telefonen. Jeg plukker jo ut, jeg ser de som trenger hjelp. Jeg ringer til alle arbeidssøkere som er registrert» (middels stort bydelskontor).*

*«Garantiordningene er bare et papir. Det er vanskelig å oppfylle garantier så lenge det ikke følger med penger» (stort bydelskontor).*

## 8 Kva skjer med unge etter ein periode som arbeidslause?

### 8.1 Samandrag

Om lag ein firedel av dei unge som vart arbeidslause i åra 2002, 2006 og 2009 er registrert som arbeids-søkjarar eller trygdemottakarar hos NAV to år etter at dei vart arbeidslause. Unge som vart arbeidslause i 2006, året med oppgangskonjunktur, skil seg ut frå dei som vart arbeidslause dei to åra med nedgangs-konjunktur. Sjølv om dei i gjennomsnitt hadde ei noko svakare tilknytning til arbeidsmarkanden, er det fleire i arbeid og færre arbeidslause etter to år blant desse ungdomane samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2002 og 2009. Den høge etterspørselen etter arbeidskraft før finanskrisa gjorde det lettare for alle ungdommar på arbeidsmarknaden.

Dei viktigaste kjenneteikna ved unge som er i arbeid to år seinare er at dei hadde arbeidserfaring før dei vart arbeidslause, og at dei hadde utdanning utover grunnskolenivå. Unge som blei arbeidslause for første gong, er også oftare i arbeid to år etter samanlikna med andre ungdommar. Medan innvandrarar sjeldnare var i arbeid enn ikkje- innvandrarar, er andregenerasjons innvandrarar i arbeid på linje med unge utan innvandrarbakgrunn.

Dei unge som vart arbeidslause i 2002 er oftare også arbeidslause to år seinare, samanlikna med dei unge som vart arbeidslause dei to andre åra. Unge som var langtidsledige skil seg ut med ved at dei oftare er heilt arbeidslause også to år seinare. Unge med innvandrarbakgrunn som var 20–24 år då dei vart arbeidslause, er også oftare arbeidslause to år seinare. I denne aldersgruppa er dei som ikkje har utdanning utover grunnskolen overrepresenterte blant dei arbeidslause.

Medan talet på unge som er i arbeid eller er arbeidslause to år etter varierer med konjunkturane, følgjer ikkje talet på unge med nedsett arbeidsevne det same mønsteret. Blant dei unge som vart arbeidslause i 2009 er det nesten dobbelt så mange som er registrert med nedsett arbeidsevne to år seinare, samanlikna

med dei som vart arbeidslause i 2002. Talet på unge med nedsett arbeidsevne er høgare uansett kva for kjenneteikn vi ser på. Dei unge som var registrert med nedsett arbeidsevne før dei vart arbeidslause, er oftare registrert med nedsett arbeidsevne på nytt. Unge som har vakse opp med ufør mor eller ufør far, er også langt oftare registrert med nedsett arbeidsevne, samanlikna med andre ungdommar. Unge som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause, og som ikkje hadde arbeidserfaring, er også oftare registrert med nedsett arbeidsevne enn annan ungdom.

Blant dei unge under 20 år som vart arbeidslause i 2009, er meir enn ein av ti mottakarar av økonomisk sosialhjelp to år seinare. Kvar tredje ungdom av dei i denne aldersgruppa som igjen er vortne arbeidslause, har økonomisk sosialhjelp som einaste stønad frå NAV.

### 8.2 Innleiing

I dette kapitlet vil vi sjå på kjenneteikn ved ungdom som to år etter dei vart arbeidslause er i arbeid, eller som er registrert som arbeidssøkjarar eller stønadsmottakarar hos NAV. Utvalet er dei same ungdommane som er brukt til å gjera greie for kjenneteikn ved unge arbeidslause og tiltaksdeltaktrar i kapittel 3 og kapittel 6. Det vil seia ungdom under 25 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009. For ein nærare omtale av korleis utvalet er definert, viser vi til kapittel 2.1.

Her ser vi på kva for aktivitet ungdommane er i 24 månader etter at dei starta å registrera seg som arbeidslause. Er dei unge i arbeid eller er dei arbeidslause? Kor mange av dei unge er registrert som personar med nedsett arbeidsevne på dette tidspunktet? I kva grad mottar dei unge trygd?

I punkt 8.3 gir vi eit oversyn over kva for statusar ungdommen er i to år etter at dei vart arbeidslause, jamfør faktaboksen. Vi ser og på korleis desse

fordeler seg på aldersgrupper og år. Deretter i punkt 8.4 ser vi nærare på kva som kjenneteiknar ungdom som er i arbeid to år seinare. I punkt 8.5 ser vi på kva som kjenneteiknar unge som er arbeidslause to år seinare. I vårt datamateriale har vi funne at det er ein sterk auke i prosentdelen tidlegare arbeidslause som er registrerte med nedsett arbeidsevne to år seinare. Dette vil vi sjå nærare på i punkt 8.6. For dei som vart arbeidslause i 2009 har vi data over kven som var mottakarar av økonomisk sosialhjelp to år seinare. Vi vil difor sjå nærare på denne gruppa i pkt. 8.7.

### 8.3 Ein av fire er registrert hos NAV to år seinare

Figur 19 viser status to år etter tilgang som arbeidslause, etter alder og det året dei unge vart arbeidslause. Stauts er definert i prioritert rekkefølge, jamfør faktaboks side 68.

Dersom vi legg saman alle grupper bortsett frå «I arbeid» og «Ukjent» får vi eit tal for kor mange som er registrerte hos NAV to år etter at dei vart arbeidslause. I gjennomsnitt for begge aldersgrupper og alle år er 26

prosent registrert hos NAV som arbeidssøkjjarar og eller trygdemottakarar hos NAV etter to år. Blant unge som vart arbeidslause i 2009 er det om lag tre av ti som er registrerte som arbeidssøkjjarar eller trygdemottakarar hos NAV to år seinare, medan dette gjeld vel to av ti blant dei som vart arbeidslause i 2006.

#### 8.3.1 Konjunkturtilhøva er viktige for tilpassinga på arbeidsmarknaden

Figur 19 viser at ungdom som vart arbeidslause i 2006 hadde høgast prosentdel i arbeid to år etter at dei vart arbeidslause. I 2007 og i starten av 2008 var etterspørselen etter arbeidskraft høg og arbeidsløysa rekordlåg. For dei unge som vart arbeidslause i 2002, og som vi observerer i 2004, var det lågare etterspørsel etter arbeidskraft. Sjølv om arbeidsløysa gjekk ned utover i 2004, var det langt fleire arbeidslause enn i 2008. I 2011 var arbeidsløysa på veg ned etter finanskrisa, men arbeidsløysa var på eit høgare nivå enn i 2008.

På same måten som flest av dei som vart arbeidslause i 2006 er i arbeid etter to år, er det også færre av desse som var arbeidslause to år seinare, samanlikna med dei som vart arbeidslause i dei to andre åra.

#### Data og definisjonar:

##### Status to år etter tilgang til arbeidsløysa

- Vi har i utgangspunktet definert «status to år etter» i følgjande gjensidig utelatande kategoriar i prioritert rekkefølge:
- *Uføretrygda*: Alle som på tidspunktet mottar uføretrygd uavhengig om dei samstundes er i arbeid eller er registrert som arbeidssøkjjarar eller er mottakarar av andre stønader frå NAV.
- *Overgangsstønad*: Alle som på tidspunktet mottar overgangsstønad og som ikkje samstundes er uføretrygda, uavhengig av om dei er i arbeid eller er registrert hos NAV som heilt arbeidslause, arbeidssøkjjarar eller som person med nedsett arbeidsevne.
- *Nedsett arbeidsevne*: Alle som på tidspunktet ikkje er uføretrygda eller er mottakar av overgangsstønad, og som er registrert hos NAV som person med nedsett arbeidsevne (i data for åra 2004 og 2008 personar som er mottakarar av rehabiliteringspengar, tidsavgrensa uførestønad eller er registrerte som yrkesvalhemma hos NAV), uavhengig av om personene er registrert med eit arbeidstilhøve eller er arbeidslaus eller annan arbeidssøkjjar.
- *Heilt arbeidslaus*: Alle som på tidspunktet er registrert som heilt arbeidslaus hos NAV og som ikkje er regis-

trert som person med nedsett arbeidsevne, mottakar av overgangsstønad eller uføretrygda.

- *Annan arbeidssøkjjar*: Alle som er registrert som arbeidssøkjjarar hos NAV utan å vera heilt arbeidslause, og som samstundes ikkje er uføretrygda, mottakar av overgangsstønad eller registrert hos NAV som person med nedsett arbeidsevne.
- *Arbeid*: Alle som på tidspunktet er registrert med eit arbeidstilhøve i Arbeidstakar-/ Arbeidsgjevarregisteret og som samstundes ikkje er registrert som arbeidssøkjjar eller trygdemottakar hos NAV.
- *Ukjent*: Alle som på tidspunktet ikkje er definert i ein av kategoriane ovanfor.

##### Alder og år i tekst, tabellar og figurar i kapittel 8:

- *Alder*: Vi brukar konsekvent i alle tabellar og figurar alder det året ungdommen vart arbeidslause, sjølv om vi no ser på status to år etter.
- *År*: På same måten bruker vi konsekvent året ungdommen vart arbeidslause (2002, 2006 og 2009), og ikkje det året vi observerer status (2004, 2008 og 2011) som nemning for år.

Flest arbeidslause to år seinare finn vi blant dei som vart arbeidslause i 2002. Det same mønsteret, som avspeglar konjunktursituasjonen dei åra vi observerer status, finn vi blant dei dei som er i kategorien «andre arbeidssøkjarar».

### 8.3.2 Auke i talet på unge med nedsett arbeidsevne

Unge som er registrert med nedsett arbeidsevne etter to år følgjer ikkje dette mønsteret. Her har det vore ein sterk auke i dei åra vi observerer. Prosentdelen med nedsett arbeidsevne er nær dobbelt så høg blant dei som vart arbeidslause i 2009, samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2002. Også blant dei som vart arbeidslause i 2006 er det fleire som har nedsett arbeidsevne to år seinare, samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2002.

Mottakarar av overgangsstønad har halde seg på eit stabilt nivå for dei aldersgruppene og åra vi ser på.

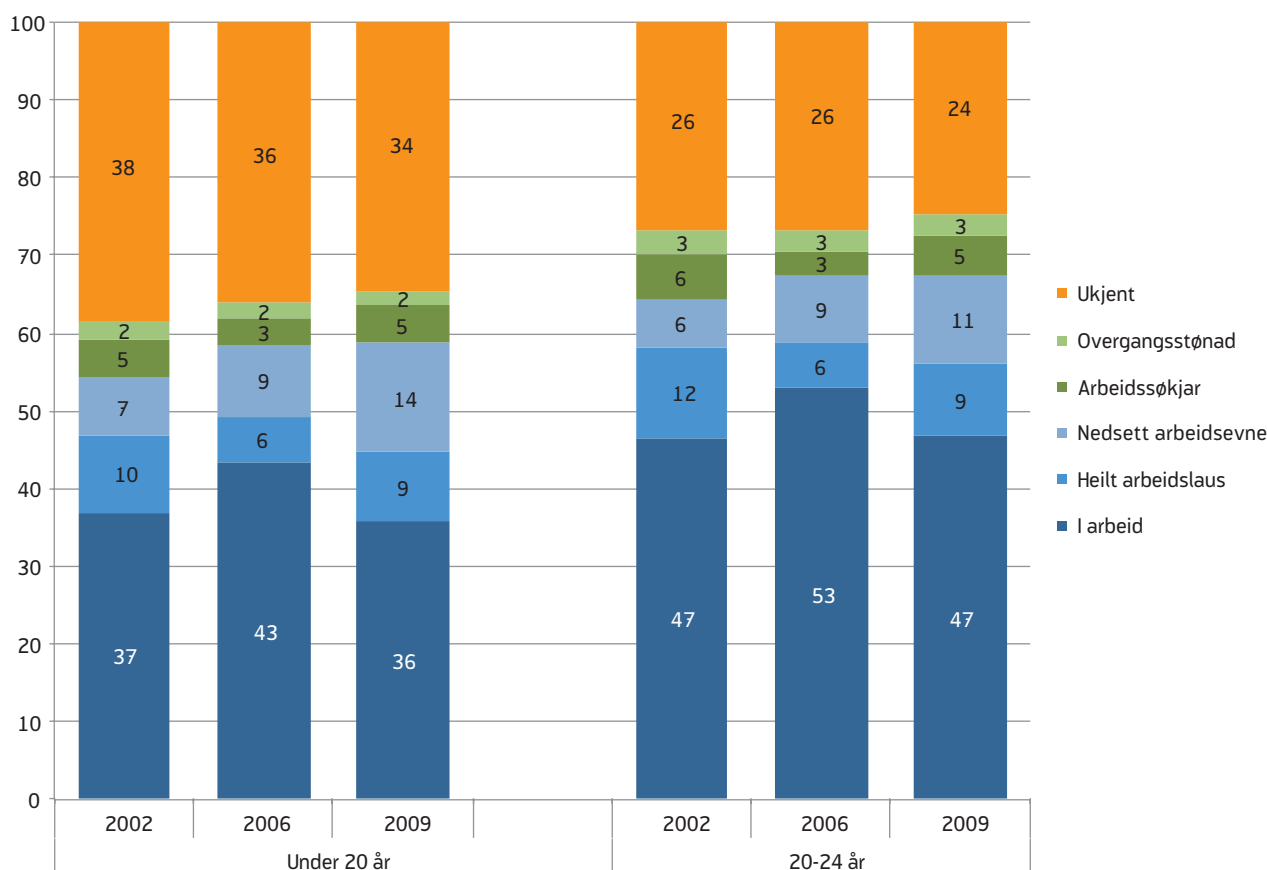
Blant dei som var under 20 år då dei vart arbeidslause i 2002, var 2,2 prosent mottakarar av overgangsstønad to år seinare. Blant dei som vart arbeidslause i 2006 og i 2009 var tilsvarende prosentdel 2,0. Tre prosent av dei mellom 20 og 24 år som vart arbeidslause i 2002 var mottakarar av overgangsstønad to år seinare. Tilsvarende tal for 2006 og 2009 er 2,8 prosent og 2,7 prosent.

Svært få unge arbeidslause er uførepensjonistar to år seinare. I begge aldersgrupper ser vi likevel at det er fleire av dei unge som er uføretrygda blant dei som vart arbeidslause i 2009, samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2002 og i 2006.

### 8.3.3 Mange med ukjent status er truleg under utdanning

Kategorien «ukjent» omfattar alle som ikkje er registrert med eit arbeidstilhøve i Arbeidsgjevararbeidstakarregisteret, og som heller ikkje er

**Figur 19:** Status to år etter tilgang til arbeidsløyse, etter tilgangsåar og alder. Prosent



Kjelde: NAV

registrert som trygdemottakarar eller arbeidssøklar hos NAV. Utdanning er ein viktig aktivitet for ungdom i 20 år. NAV har ingen data over personar som er under utdanning. Ungdom som er under utdanning, og som samstundes ikkje er i arbeid eller er registrert hos NAV, vil vera å finna i kategorien «ukjent». Også ungdom i vernepliktsteneste, og unge som vert forsørge av ektefelle eller annan familie vil vera i denne kategorien. Unge arbeidslause som er mottakarar av økonomisk sosialhjelp, og som ikkje samstundes er registrerte hos NAV vil også vera i kategorien «ukjent». I gjennomsnitt over alle år og begge aldersgrupper er om lag 29 prosent av dei unge i kategorien «ukjent». Vi finn flest i denne kategorien blant dei som vart arbeidslause i 2002.

## 8.4 Unge som er i arbeid etter to år

Statusen «arbeid» er i vårt datamateriale definert som at ein er registrert med eit arbeidstilhøve i Arbeids-

takar-/arbeidsgjevarregisteret 24 månader etter at ein vart arbeidslaus, og at ein samstundes ikkje er registrert som arbeidssøklar eller trygdemottakar hos NAV. Vi har ingen opplysningar om ungdommen som er i arbeid også er under utdanning. Det er rimeleg å rekna med at ein del av ungdommane har utdanning som hovudaktivitet, og arbeider ved sida av.

Tabell 6 og tabell 7 viser dei unge som er i arbeid to år etter at dei vart arbeidslause, etter alder, året dei vart arbeidslause og ulike bakgrunnskjenneteikn. Tabellane viser talet på ungdom med ulike bakgrunnskjenneteikn, samt kor stor prosentdel av desse som er i arbeid.

For begge aldersgrupper ser vi at dei som vart arbeidslause i 2006, i langt større grad er i arbeid to år seinare, samanlikna med dei som vart arbeidslause i 2002 og 2009. Av tabellane ser vi at dette gjeld uansett kva kjenneteikn vi ser på. I kapittel 3 fann vi at dei som vart arbeidslause i 2006, året med oppgangskonjunktur, i gjennomsnitt hadde litt

**Tabell 6.** Unge under 20 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 etter ulike bakgrunnskjenneteikn, og prosentdelen i arbeid to år seinare

| Under 20 år                     | 2002     |          | 2006     |          | 2009     |          |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                 | Personar | I arbeid | Personar | I arbeid | Personar | I arbeid |
| Alle                            | 18 921   | 37 %     | 14 936   | 43 %     | 17 181   | 36 %     |
| Menn                            | 11 048   | 35 %     | 8579     | 43 %     | 10 556   | 36 %     |
| Kvinner                         | 7873     | 40 %     | 6357     | 44 %     | 6625     | 35 %     |
| Innvandrar                      | 1717     | 32 %     | 1346     | 44 %     | 1536     | 34 %     |
| Ikkje innvandrar                | 17 204   | 37 %     | 13 590   | 43 %     | 15 645   | 36 %     |
| Andre gen. innvandrar           | 307      | 38 %     | 341      | 46 %     | 555      | 39 %     |
| Ikkje andre gen. innvandrar     | 18 614   | 37 %     | 14 595   | 43 %     | 16 626   | 36 %     |
| Mor ufør under oppveksten       | 2039     | 32 %     | 1750     | 37 %     | 1825     | 29 %     |
| Mor ikkje ufør under oppveksten | 16 882   | 38 %     | 13 186   | 44 %     | 15 356   | 37 %     |
| Far ufør under oppveksten       | 1799     | 30 %     | 1694     | 38 %     | 1806     | 32 %     |
| Far ikkje ufør under oppveksten | 17 122   | 38 %     | 13 242   | 44 %     | 15 375   | 36 %     |
| Var langtidsledig               | 755      | 29 %     | 434      | 33 %     | 713      | 29 %     |
| Var ikkje langtidsledig         | 18 166   | 37 %     | 14 502   | 44 %     | 16 468   | 36 %     |
| Var tiltaksdeltakar             | 4289     | 28 %     | 4370     | 37 %     | 6287     | 31 %     |
| Var ikkje tiltaksdeltakar       | 14 632   | 40 %     | 10 566   | 46 %     | 10 890   | 39 %     |
| Tidlegare arbeidserfaring       | 11 061   | 45 %     | 6741     | 54 %     | 9158     | 45 %     |
| Ingen arbeidserfaring tidlegare | 7860     | 26 %     | 8195     | 35 %     | 8023     | 26 %     |
| Tidlegare arbeidssøklar         | 5445     | 31 %     | 4018     | 40 %     | 3785     | 29 %     |
| Ikkje arbeidssøklar tidlegare   | 13 476   | 40 %     | 10 918   | 45 %     | 13 396   | 38 %     |
| Utdanning registrert hos NAV:   |          |          |          |          |          |          |
| Ingen registrering              | 4707     | 37 %     | 2427     | 43 %     | 4898     | 35 %     |
| Grunnskole                      | 2421     | 23 %     | 2618     | 29 %     | 2501     | 20 %     |
| Vidaregåande utdanning          | 11 647   | 40 %     | 9791     | 47 %     | 9665     | 40 %     |
| Høgare utdanning                | 146      | 47 %     | 100      | 55 %     | 117      | 47 %     |

Kjelde: NAV

svakare arbeidstilknyping enn dei som vart arbeidslause i dei to åra med nedgangskonjunktur. I 2007 og i starten av 2008 var arbeidsløysa rekordlåg i Noreg. Tabell 6 og tabell 7 viser at den høge etterspurnaden etter arbeidskraft kom alle grupper av ungdom til gode.

#### 8.4.1 Andregenerasjons innvandrarak kjem i arbeid på line med annan ungdom

I den yngste aldersgruppa i vår analyse er det små forskjellar mellom kvinner og menn når det gjeld prosentdelen som er i arbeid to år seinare. Unnataket er dei som vart arbeidslause i 2002. To år etter er 40 prosent av kvinnene i arbeid mot 35 prosent av mennene.

Blant dei som vart arbeidslause i alderen 20–24 år er det fleire menn enn kvinner som er i jobb to år etter, uansett kva for år vi ser på. Dette er i tråd med at sysselsetjinga er høgare blant menn i 20 åra enn blant kvinner. Fleire kvinner enn menn tar høgare

utdanning, samt at ein del kvinner blir mødre i denne aldersgruppa.

Figur 20 viser prosentdelen unge som er i arbeid to år etter, fordelt på innvandrarbakgrunn, året dei vart arbeidslause og alder. Færre unge innvandrarak kjem i arbeid samanlikna med dei som ikkje er innvandrarak. Med innvandrarak meiner vi her at ein er født i eit anna land enn Noreg. Særleg blant unge som var i aldersgruppa 20–24 år då dei vart arbeidslause, er det langt færre innvandrarak som er i arbeid to år seinare, samanlikna med unge ikkje innvandrarak.

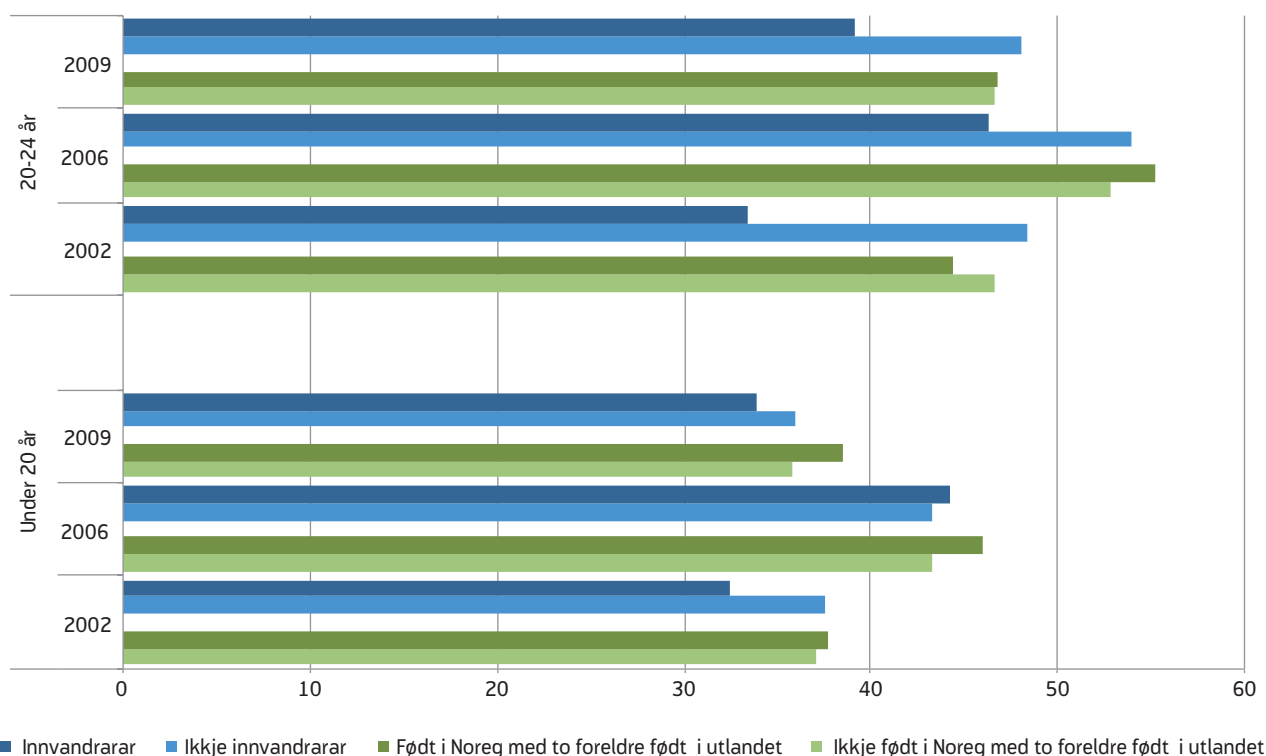
Blant dei som vart arbeidslause i 2002 var 33 prosent av innvandrarakane i denne aldersgruppa i arbeid etter to år, medan 48 prosent av dei utan innvandrarbakgrunn var i arbeid. Forskjellen mellom innvandrarak og ikkje-innvandrarak i denne aldersgruppa er mindre blant dei som vart arbeidslause i 2006 og i 2009. For dei som var under 20 år då dei vart arbeidslause er det mindre forskjellar mellom innvandrarak og

**Tabell 7.** Unge 20–24 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, og prosentdelen i arbeid to år seinare

| 20–24 år                        | 2002     |          | 2006     |          | 2009     |          |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                 | Personar | I arbeid | Personar | I arbeid | Personar | I arbeid |
| Alle                            | 42 926   | 47 %     | 31 965   | 53 %     | 40 236   | 47 %     |
| Menn                            | 24 846   | 48 %     | 17 694   | 54 %     | 24 938   | 49 %     |
| Kvinner                         | 18 080   | 45 %     | 14 271   | 51 %     | 15 298   | 44 %     |
| Innvandrarak                    | 5127     | 33 %     | 4608     | 46 %     | 6587     | 39 %     |
| Ikkje innvandrarak              | 37 799   | 48 %     | 27 357   | 54 %     | 33 649   | 48 %     |
| Andre gen. innvandrarak         | 520      | 44 %     | 544      | 55 %     | 869      | 47 %     |
| Ikkje andre gen. innvandrarak   | 42 406   | 47 %     | 31 421   | 53 %     | 39 367   | 47 %     |
| Mor ufør under oppveksten       | 3077     | 42 %     | 2932     | 48 %     | 3512     | 44 %     |
| Mor ikkje ufør under oppveksten | 39 849   | 47 %     | 29 033   | 53 %     | 36 724   | 53 %     |
| Far ufør under oppveksten       | 2715     | 40 %     | 2601     | 48 %     | 3334     | 40 %     |
| Far ikkje ufør under oppveksten | 40 211   | 47 %     | 29 364   | 53 %     | 36 902   | 47 %     |
| Var langtidsledig               | 4153     | 33 %     | 2129     | 42 %     | 4372     | 36 %     |
| Var ikkje langtidsledig         | 38 773   | 48 %     | 29 836   | 54 %     | 35 864   | 48 %     |
| Var tiltaksdeltakar             | 3866     | 40 %     | 3877     | 49 %     | 7686     | 40 %     |
| Var ikkje tiltaksdeltakar       | 39 060   | 47 %     | 28 088   | 53 %     | 32 550   | 48 %     |
| Tidlegare arbeidserfaring       | 38 205   | 49 %     | 26 827   | 56 %     | 35 173   | 50 %     |
| Ingen arbeidserfaring tidlegare | 4721     | 27 %     | 5138     | 35 %     | 5063     | 25 %     |
| Tidlegare arbeidssøkjark        | 25 935   | 42 %     | 21 438   | 51 %     | 21 278   | 41 %     |
| Ikkje arbeidssøkjark tidlegare  | 16 991   | 53 %     | 10 527   | 58 %     | 18 958   | 53 %     |
| Utdanning registrert. hos NAV:  |          |          |          |          |          |          |
| Ingen registrering              | 10 162   | 48 %     | 3661     | 55 %     | 7810     | 49 %     |
| Grunnskole                      | 2248     | 27 %     | 2424     | 37 %     | 2604     | 29 %     |
| Vidaregåande utdanning          | 26 722   | 46 %     | 22 398   | 53 %     | 26 579   | 46 %     |
| Høgare utdanning                | 3794     | 56 %     | 3482     | 62 %     | 3243     | 57 %     |

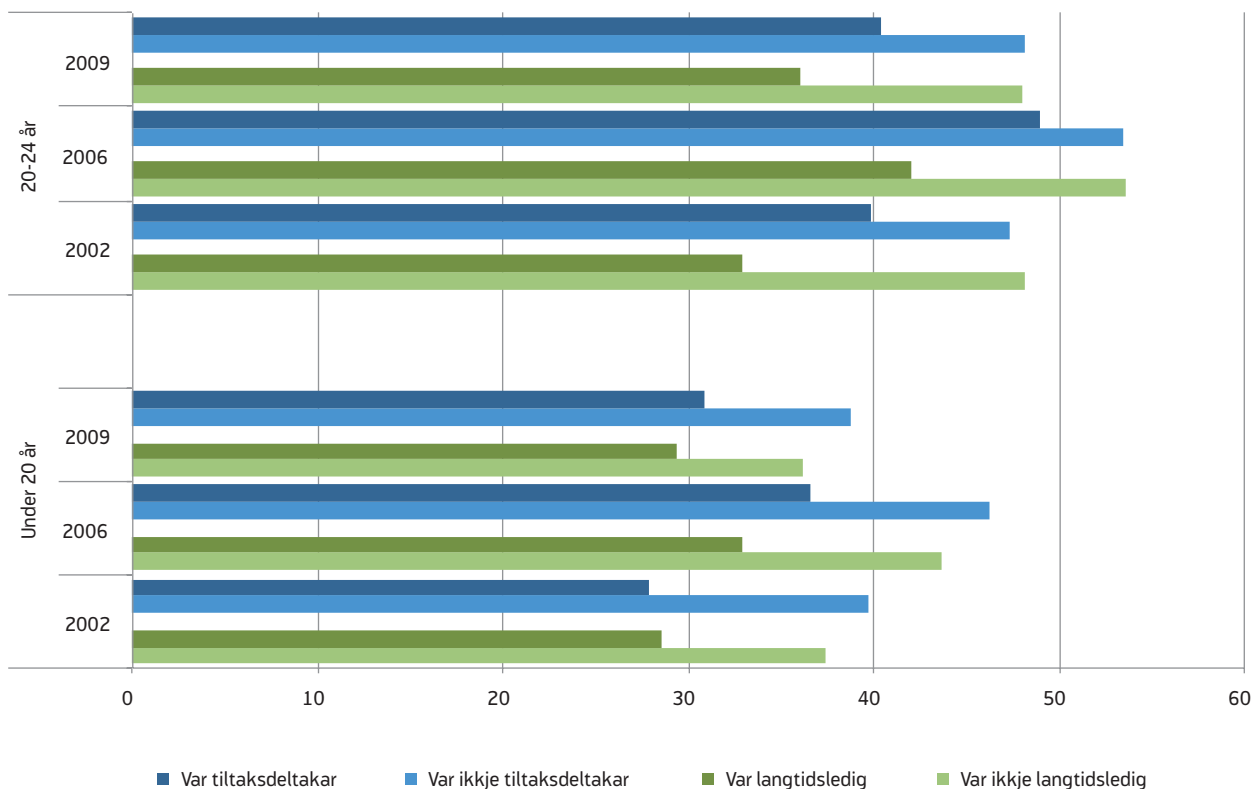
Kjelde: NAV

**Figur 20:** Unge som er i arbeid to år etter tilgang til arbeidsløyse, etter innvandrerbakgrunn tilgangså og alder. Prosent.



Kjelde: NAV

**Figur 21:** Unge som er i arbeid to år etter at dei vart arbeidslause, fordelt på alder og året dei vart arbeidslause. Langtidsledige og ikkje langtidsledige, tiltaksdeltakarakar og ikkje tiltaksdeltakarakar. Prosent



Kjelde: NAV

ikkje-innvandrarar. Blant dei som vart arbeidslause i 2006 er det fleire av dei med innvandrarbakgrunn som er i arbeid to år etter, samanlikna med ungdom som ikkje er innvandrarar.

Få av dei unge som vart arbeidslause i dei åra vi ser på er andregenerasjons innvandrarar, jamfør tabell 6 og tabell 7. Med andregenerasjons innvandrar meiner vi her at ein er født i Noreg med to foreldre som begge er født i utlandet. Blant dei som var under 20 år då dei vart arbeidslause er det gjennomgåande fleire blant andregenerasjons innvandrarane som er i arbeid to år etter, når vi samanliknar med dei utan slik bakgrunn. I aldersgruppa 20–24 år er det små forskjellar mellom desse to gruppene.

Det å ha ein ufør forelder i oppveksten kan vera ein indikator på at familien har eit mindre nettverk dei unge kan nytta seg av for å finna arbeid. Tabell 6 og 7 viser at færre av dei unge som har vakse opp med uføre foreldre er i arbeid enn annan ungdom. Her har vi definert mor eller far som var ufør under oppveksten som at mor eller far hadde uførepensjon før ungdommen fylte 16 år.

#### **8.4.2 Få langtidsledige er i arbeid to år seinare**

Figur 21 viser prosentdelen av dei unge som er i arbeid to år etter, fordelt på om dei var i tiltak eller ikkje, og om dei var langtidsledige eller ikkje.

Færre av dei unge som har teke del i arbeidsmarknadstiltak medan dei var arbeidslause er i arbeid to år seinare, samanlikna med dei som ikkje var i tiltak. Dette gjeld for begge aldersgrupper og uansett kva år ein vart arbeidslaus. I kapittel 6 såg vi at tiltaksdeltakarane skil seg ut frå dei andre arbeidslause ved at dei har mindre utdanning og mindre arbeidserfaring. Det at tiltaksdeltakarane sjeldnare er i arbeid etter to år, kan difor ikkje utan vidare tolkast som at sjølve tiltaksdeltakinga er årsaka til dette. Det er ikkje tilfeldig kva for ungdommar som kjem i tiltak.

Med langtidsledig meiner vi her at ein har vore registrert som heilt arbeidslaus hos NAV samanhengande i 26 veker eller meir. Langt færre av dei unge som vart langtidsledige då dei var arbeidslause

er i arbeid to år seinare, samanlikna med dei som ikkje vart langtidsledige. Dette gjeld for alle år og begge aldersgrupper. I kapittel 3.4.1 såg vi at få av dei unge arbeidslause opplevde å verta langtidsledige, særleg blant unge under 20 år. Å verta langtidsledig i så ung alder kan vera ein indikator på at ein har særlege vanskar med å få innpass på arbeidsmarknaden.

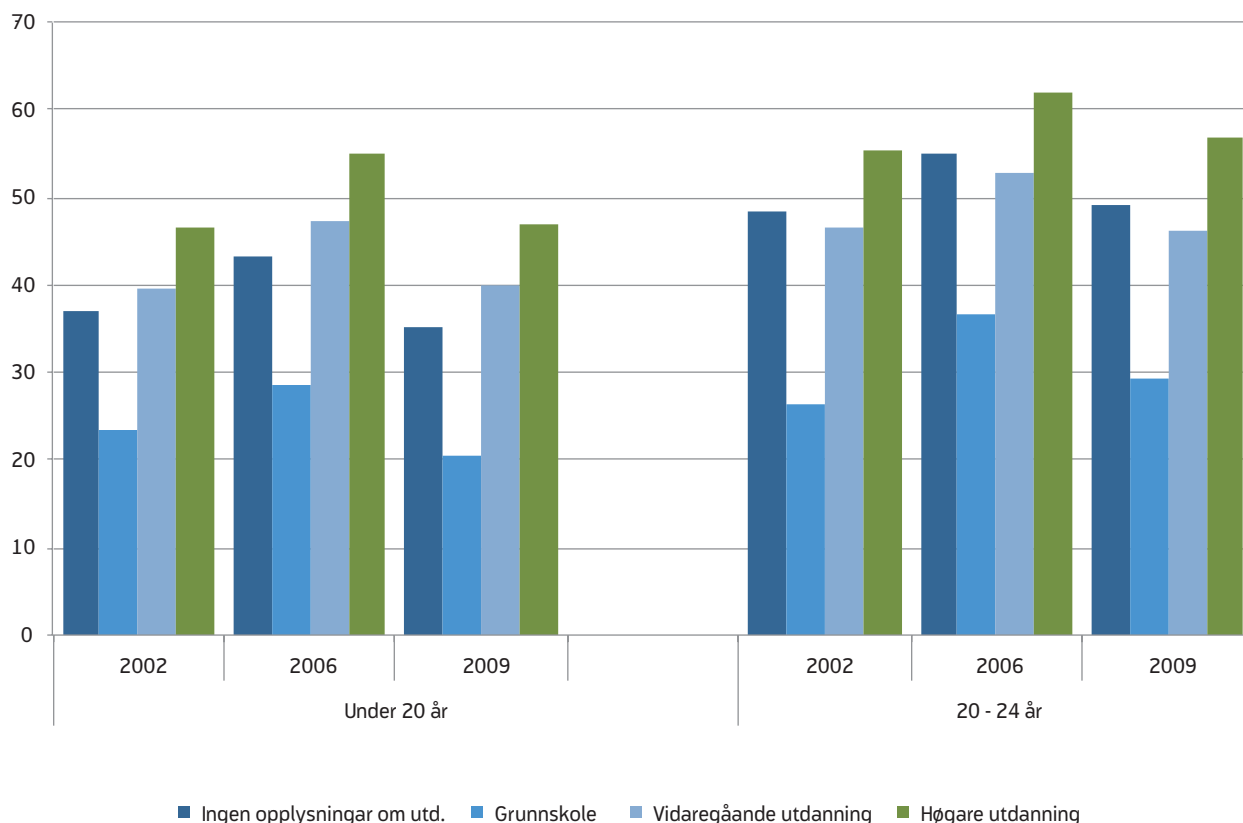
I utvalet vårt er tilgang til arbeidsløyse definert som at ein startar på ein arbeidsløyseperiode etter ikkje å ha nokon registrering som heilt arbeidslaus eller tiltaksdeltakar dei siste tre månadene. Mange unge vekslar mellom det å vera heilt arbeidslause, i tiltak, delvis arbeidslaus og å vera i arbeid. Blant dei som har vore registrert som arbeidssøklarar hos NAV tidlegare, er det noko færre som er i arbeid to år seinare samanlikna med dei som er arbeidslause for første gang.

#### **8.4.3 Utdanning er viktig for å komma i arbeid**

I våre data har vi ikkje opplysningar om høgaste fullførte utdanning. Utdanning er eit særleg viktig kjenneteikn ved ungdom som skal ut på arbeidsmarkanden. Med lite arbeidserfaring er utdanninga dei unge har kanskje den viktigaste indikatoren på humankapital. For å få eit mål på utdanning har vi difor teke utgangspunkt i den utdanninga dei arbeidslause sjølve har registrert i NAV sitt sakshandsamingssystem då dei melde seg arbeidslause. Problemet med å bruka desse opplysningane er først og fremst at mange ikkje har registrert desse opplysningane. Det er også vanskeleg å vita om opplysningane om utdanning utover grunnskolen gjeld utdanning ein har starta på og ikkje fullført, eller fullført utdanning. Vi har likevel teke med denne variabelen.

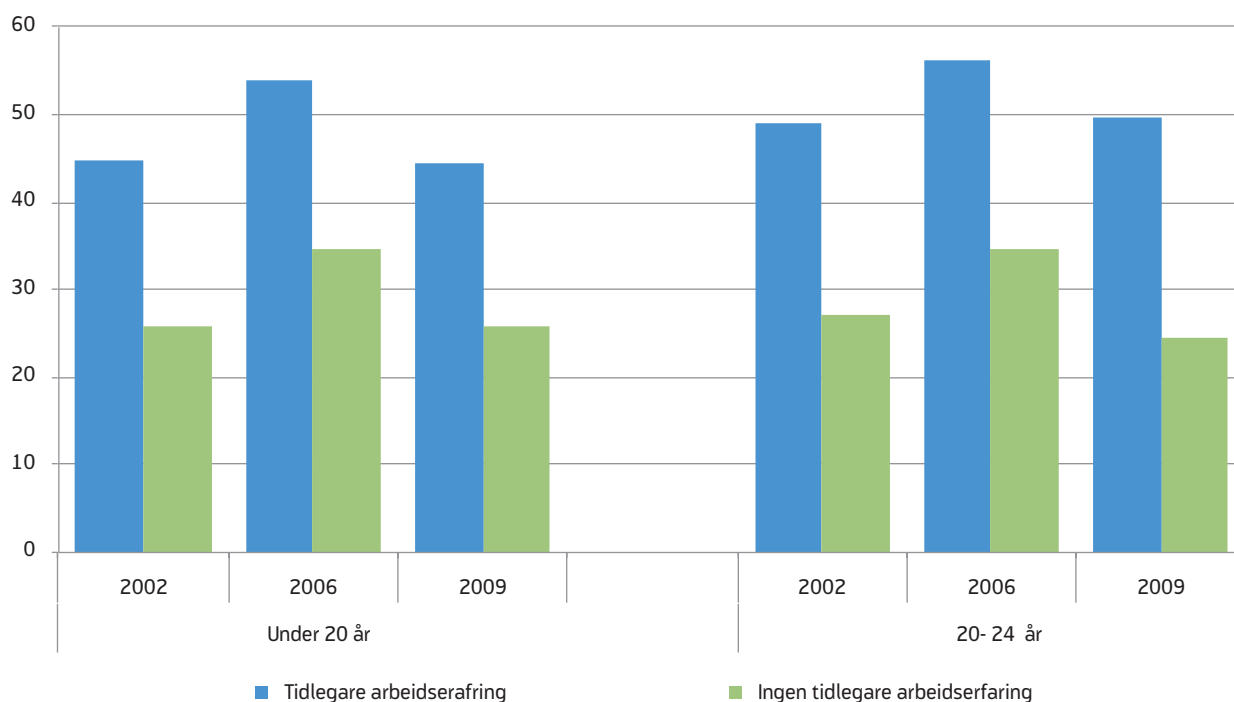
Figur 22 viser at prosentdelen i arbeid aukar med aukande utdanning, blant dei som har registrert ei utdanning. Blant dei som ikkje har registrert noko utdanning er prosentdelen i arbeid etter to år på line med, eller høgare, enn gjennomsnittet for all ungdom i deira aldersgruppe. Det er langt færre blant dei som har registrert at dei har grunnskole som høgaste utdanning som er i arbeid, samanlikna med dei andre utdanningsgruppene. Dette gjeld begge aldersgrupper og uansett kva år ein vart arbeidslaus. Blant unge under 20 år er det å ikkje

**Figur 22:** Unge som er i arbeid to år seinare, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og sjølvregistrert utdanningsnivå då dei melde seg arbeidslause hos NAV. Prosent



Kjelde: NAV

**Figur 23:** Unge som er i arbeid to år seinare, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og om dei hadde arbeidserfaring før dei meldte seg arbeidslause. Prosent



Kjelde: NAV

ha utdanning ut over grunnskolen det bakgrunnskjenneteiknet som har lågast prosentdel i arbeid. Berre 20 prosent av dei under 20 år som hadde registrert grunnskoleutdanning i 2009 var i arbeid to år etter. Det kan vera at ein del av denne ungdommen er under utdanning to år etter, og difor ikkje er i arbeid. Også blant dei som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause er dei som har registrert grunnskole som høgaste utdanning underrepresenterte blant dei som er i arbeid. Blant dei som vart arbeidslause i denne aldersgruppa i 2002 var 27 prosent av dei med grunnskoleutdanning i arbeid to år etter.

#### 8.4.4. Unge med arbeidserfaring kjem oftare i arbeid

Unge som har arbeidserfaring før dei vart arbeidslause, er langt oftare i arbeid to år seinare enn unge som ikkje har tidlegare arbeidserfaring, jamfør figur 23. I tillegg til at arbeidserfaring gir unge faglege kvalifikasjonar, vil referansar frå tidlegare arbeidsgjevarar

vera viktige når ein søker nytt arbeid. Blant unge som var under 20 år då dei vart arbeidslause i 2002 og i 2009 var 45 prosent av dei med arbeidserfaring i arbeid etter to år, tilsvarende tal for dei utan arbeidserfaring er 26 prosent. I 2009 var tala tilsvarende 54 og 35 prosent. Det same mønsteret finn vi blant dei unge som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause. I gruppa med arbeidserfaring er gjennomgåande 20–25 prosentpoeng fleire i arbeid to år seinare.

### 8.5 Unge som er arbeidslause to år seinare

Arbeidsløysa blant unge svingar med konjunkturane. I 2004, tidspunktet då vi måler status for dei som vart arbeidslause i 2002, var arbeidsløysa langt høgare enn i 2008 og 2011. For begge aldersgruppene som er med i vår analyse er det høgast prosentdel arbeidslause to år seinare blant dei som vart arbeidslause i 2002.

Tabell 8 og 9 viser dei unge som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, prosentdel som er registrerte

**Tabell 8:** Unge under 20 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 etter ulike kjenneteikn og prosentdel som er registrerte heilt arbeidslause to år seinare

| Under 20 år                     | 2002     |              | 2006     |              | 2009     |              |
|---------------------------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|
|                                 | Personar | Arbeidslause | Personar | Arbeidslause | Personar | Arbeidslause |
| Alle                            | 18 921   | 10 %         | 14 936   | 6 %          | 17 181   | 9 %          |
| Menn                            | 11 048   | 12 %         | 8579     | 7 %          | 10 556   | 10 %         |
| Kvinner                         | 7873     | 7 %          | 6357     | 5 %          | 6625     | 7 %          |
| Innvandrar                      | 1717     | 13 %         | 1346     | 7 %          | 1536     | 11 %         |
| Ikkje innvandrar                | 17 204   | 10 %         | 13 590   | 6 %          | 15 645   | 9 %          |
| Andre gen. innvandrar           | 307      | 13 %         | 341      | 5 %          | 555      | 9 %          |
| Ikkje andre gen. innvandrar     | 18 614   | 10 %         | 14 595   | 6 %          | 16 626   | 9 %          |
| Mor ufør under oppveksten       | 2039     | 11 %         | 1750     | 7 %          | 1825     | 10 %         |
| Mor ikkje ufør under oppveksten | 16 882   | 10 %         | 13 186   | 6 %          | 15 356   | 9 %          |
| Far ufør under oppveksten       | 1799     | 11 %         | 1694     | 6 %          | 1806     | 10 %         |
| Far ikkje ufør under oppveksten | 17 122   | 10 %         | 13 242   | 6 %          | 15 375   | 9 %          |
| Var langtidsledig               | 755      | 18 %         | 434      | 11 %         | 713      | 19 %         |
| Var ikkje langtidsledig         | 18 166   | 9 %          | 14 502   | 6 %          | 16 468   | 8 %          |
| Var tiltaksdeltakar             | 4289     | 10 %         | 4370     | 6 %          | 6287     | 10 %         |
| Var ikkje tiltaksdeltakar       | 14 632   | 10 %         | 10 566   | 6 %          | 10 890   | 8 %          |
| Tidlegare arbeidserfaring       | 11 061   | 10 %         | 6741     | 6 %          | 9158     | 9 %          |
| Ingen arbeidserfaring tidlegare | 7860     | 9 %          | 8195     | 6 %          | 8023     | 9 %          |
| Tidlegare arbeidssøkjjar        | 5445     | 14 %         | 4018     | 8 %          | 3785     | 12 %         |
| Ikkje arbeidssøkjjar tidlegare  | 13 476   | 8 %          | 10 918   | 5 %          | 13 396   | 8 %          |
| Utdanning registrert. hos NAV:  |          |              |          |              |          |              |
| Ingen registrering              | 4707     | 9 %          | 2427     | 5 %          | 4898     | 8 %          |
| Grunnskole                      | 2421     | 11 %         | 2618     | 7 %          | 2501     | 10 %         |
| Vidaregåande utdanning          | 11 647   | 10 %         | 9791     | 6 %          | 9665     | 9 %          |
| Høgare utdanning                | 146      | 4 %          | 100      | 1 %          | 117      | 7 %          |

Kjelde: NAV

**Tabell 9:** Unge 20–24 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 etter ulike bakgrunnskjenneteikn og prosentdel som er registrerte heilt arbeidslause to år etter

| 20–24 år                        | 2002     |              | 2006     |              | 2009     |              |
|---------------------------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|
|                                 | Personar | Arbeidslause | Personar | Arbeidslause | Personar | Arbeidslause |
| Alle                            | 42 926   | 12 %         | 31 965   | 6 %          | 40 236   | 9 %          |
| Menn                            | 24 846   | 13 %         | 17 694   | 7 %          | 24 938   | 11 %         |
| Kvinner                         | 18 080   | 9 %          | 14 271   | 5 %          | 15 298   | 7 %          |
| Innvandrar                      | 5127     | 15 %         | 4608     | 8 %          | 6587     | 12 %         |
| Ikkje innvandrar                | 37 799   | 11 %         | 27 357   | 5 %          | 33 649   | 9 %          |
| Andre gen. innvandrar           | 520      | 15 %         | 544      | 7 %          | 869      | 11 %         |
| Ikkje andre gen. innvandrar     | 42 406   | 12 %         | 31 421   | 6 %          | 39 367   | 9 %          |
| Mor ufør under oppveksten       | 3077     | 13 %         | 2932     | 6 %          | 3512     | 9 %          |
| Mor ikkje ufør under oppveksten | 39 849   | 12 %         | 29 033   | 6 %          | 36 724   | 9 %          |
| Far ufør under oppveksten       | 2715     | 14 %         | 2601     | 7 %          | 3334     | 11 %         |
| Far ikkje ufør under oppveksten | 40 211   | 11 %         | 29 364   | 6 %          | 36 902   | 9 %          |
| Var langtidsledig               | 4153     | 23 %         | 2129     | 12 %         | 4372     | 19 %         |
| Var ikkje langtidsledig         | 38 773   | 10 %         | 29 836   | 5 %          | 35 864   | 8 %          |
| Var tiltaksdeltakar             | 3866     | 14 %         | 3877     | 9 %          | 7686     | 12 %         |
| Var ikkje tiltaksdeltakar       | 39 060   | 11 %         | 28 088   | 5 %          | 32 550   | 9 %          |
| Tidlegare arbeidserfaring       | 38 205   | 12 %         | 26 827   | 6 %          | 35 173   | 10 %         |
| Ingen arbeidserfaring tidlegare | 4721     | 10 %         | 5138     | 7 %          | 5063     | 8 %          |
| Tidlegare arbeidssøkjjar        | 25 935   | 14 %         | 21 438   | 7 %          | 21 278   | 11 %         |
| Ikkje arbeidssøkjjar tidlegare  | 16 991   | 8 %          | 10 527   | 4 %          | 18 958   | 7 %          |
| Utdanning registrert hos NAV:   |          |              |          |              |          |              |
| Ingen registrering              | 10 162   | 10 %         | 3661     | 5 %          | 7810     | 8 %          |
| Grunnskole                      | 2248     | 17 %         | 2424     | 10 %         | 2604     | 13 %         |
| Vidaregåande utdanning          | 26 722   | 12 %         | 22 398   | 6 %          | 26 579   | 10 %         |
| Høgare utdanning                | 3794     | 8 %          | 3482     | 3 %          | 3243     | 5 %          |

Kjelde: NAV

heilt arbeidslause hos NAV to år etter, fordelt på bakgrunnskjenneteikn. For alle dei tre åra er fleire menn enn kvinner arbeidslause to år etter, uansett aldersgruppe. Menn, uansett alder, arbeider oftare enn kvinner i konjunkturutsette næringar.

### 8.5.1 Fleire arbeidslause blant ungdom med innvandrarbakgrunn

Ungdom som sjølv har innvandra er oftare registrert som arbeidslause to år seinare, samanlikna med unge som ikkje er innvandrarar. Dette gjeld for begge aldersgrupper og alle år. Ungdom som er født i Noreg med to foreldre som er født i utlandet, er også oftare arbeidslause enn andre ungdomar, men det er færre som er arbeidslause etter to år i denne gruppa enn blant ungdom som sjølv har innvandra. Det å ha innvandra til Noreg i løpet av oppveksten inneber utfordringar når det gjeld språk og kultur. Dette kan føra til at det er vanskeleg å få like godt utbytte av skolen som ein person som er oppvaksen i Noreg. Kort butid i Noreg for familien vil også føra til at ein har eit mindre nettverk å støtta seg til for

å få innpass på arbeidsmarknaden. Figur 24 viser arbeidsløysa blant unge etter innvandrarbakgrunn.

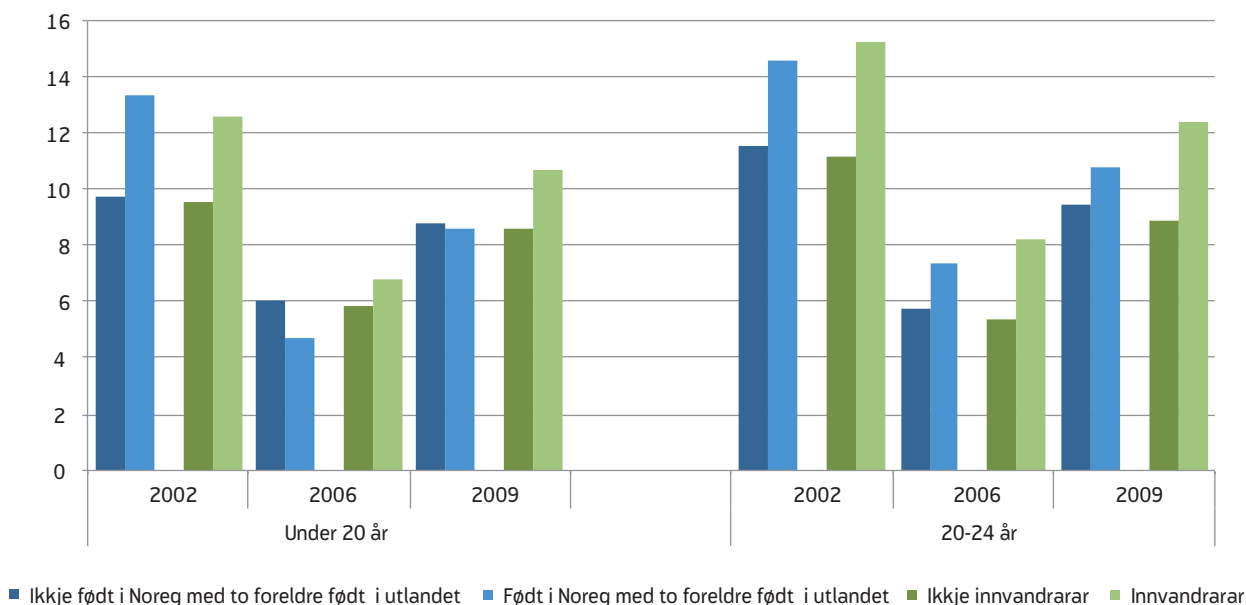
### 8.5.2 Unge som vaks opp med uføre foreldre

Unge som har hatt ei ufør mor i oppveksten er litt oftare registrerte arbeidslause to år etter, samanlikna med andre ungdommar. Skilnadane mellom desse gruppene er likevel små. For dei som var over 20 år då dei vart arbeidslause i 2006 og 2009 er det like mange arbeidslause uansett om mor var ufør under oppveksten eller ikkje. Blant unge i aldersgruppa 20–24 år, som hadde ein far som var ufør under oppveksten, er det litt fleire arbeidslause enn blant andre ungdommar.

### 8.5.3 Tidlegare langtidsledige er oftare arbeidslause

Størst prosentdel arbeidslause etter to år finn vi blant dei som var langtidsledige då dei var registrerte som arbeidslause hos NAV. Dette gjeld for begge aldersgrupper og alle år. Om lag dobbelt så mange av dei som vart langtidsledige er også arbeidslause to år etter,

**Figur 24:** Unge som er registrerte arbeidslause to år seinare, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og innvandrarbakgrunn. Prosent



Kjelde: NAV

samanlikna med dei som ikkje vart langtidsledige. Vi veit ikkje kor stor prosentdel av dei langtidsledige som har gått samanhengande arbeidslause i to år, eller kor mange som på nytt har vorte arbeidslause.

Svært få unge under 20 år som vert arbeidslause, opplever å bli langtidsledige. I vårt datamateriale dreier det seg om 3–4 prosent, jamfør kapittel 3.4.1. Unge under 20 år som vert langtidsledige er truleg ei selektert gruppe som har særlege vanskar med å komma i arbeid. Blant unge som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause er det fleire som vart langtidsledige. Figur 25 viser at det er størst prosentdel arbeidslause to år seinare blant dei som vart langtidsledige i åra med nedgangskonjunktur.

I kapittel 6 såg vi at unge tiltaksdeltakarar i gjennomsnitt har lågare utdanning og mindre arbeidserfaring samanlikna med andre unge arbeidslause, og særleg er det forskjellar blant dei under 20 år. I vårt datamateriale finn vi ikkje at unge under 20 år som tok del i tiltak er oftare heilt arbeidslause enn unge som ikkje tok del i tiltak. Blant unge som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause er det fleire arbeidslause blant tidlegare tiltaksdeltakarar samanlikna med unge som ikkje tok del i tiltak.

#### 8.5.4 Færre arbeidslause to år etter blant dei som var ledige for første gong

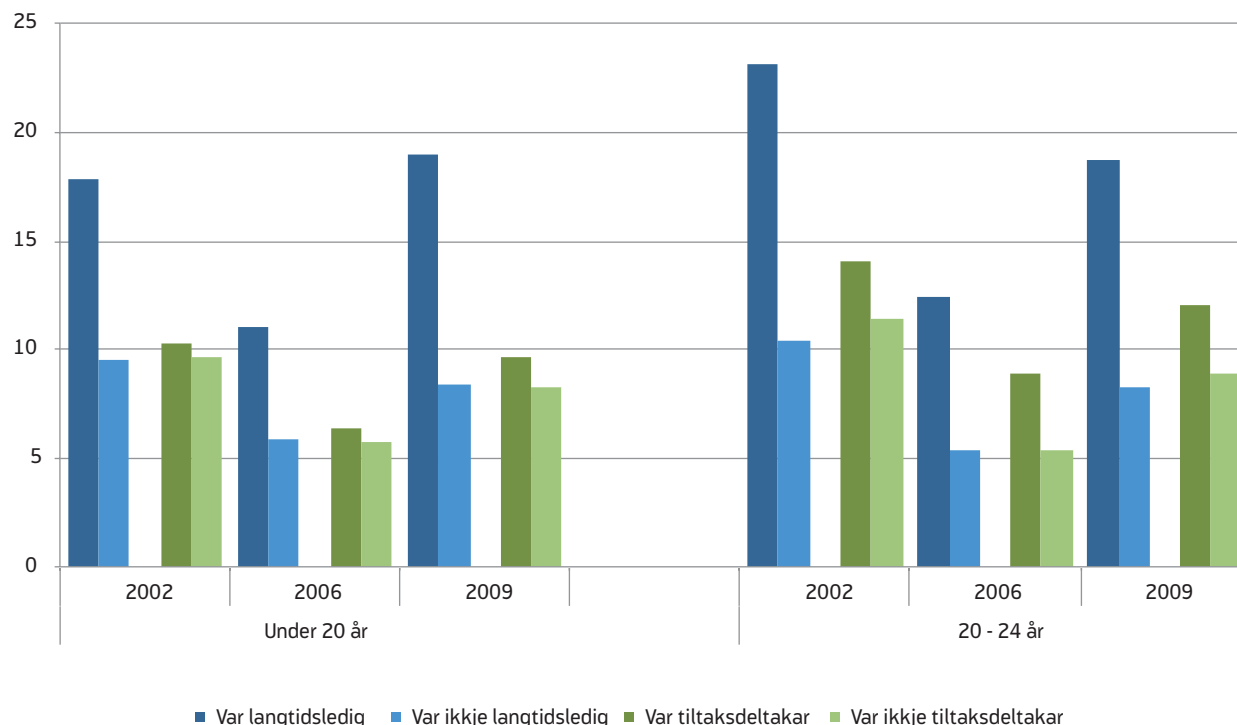
Dei unge som registrerte seg som arbeidssøkjarar hos NAV for første gong, er sjeldnare arbeidslause etter to år samanlikna med ungdom som hadde ein arbeidssøkjarhistorikk då dei vart arbeidslause, jamfør figur 26. Minst halvparten av all ungdom har registrert seg som arbeidslause ein eller fleire gonger før dei fyller 25 år (Brage m. fl. 2013). Mange unge er registrert som arbeidslause i ein kortare periode i overgangen mellom utdanning og arbeid.

Blant unge som var over 20 år og hadde arbeidserfaring då dei vart arbeidslause, er det litt fleire som er arbeidslause to år seinare, når vi ser på dei som vart arbeidslause i dei to åra med nedgangskonjunktur. For unge under 20 år er det små skilnader mellom dei med og utan tidlegare arbeidserfaring, jamfør tabell 8.

#### 8.5.5 Utdanning

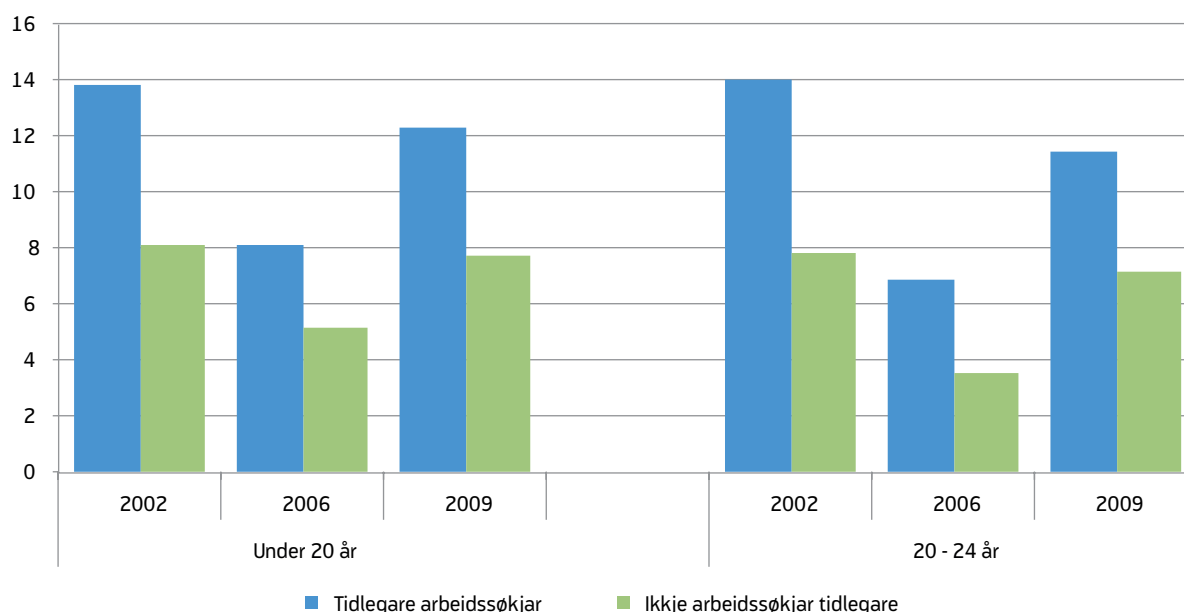
Figur 27 viser unge som er registrerte som arbeidslause to år seinare fordelt på utdanningsnivå. Opplysningane om utdanning byggjer på dei arbeidslause sine opplysningar då dei meldte seg til NAV. Blant dei unge som opplyste til NAV at dei ikkje hadde fullført utdanning utover grunnskolen, er det fleire som er arbeidslause to

**Figur 25:** Unge som er registrerte arbeidslause to år seinare, fordelt på alder og året dei vart arbeidslause. Langtidsledige og ikkje langtidsledige, tiltaksdeltakarar og ikkje tiltaksdeltakarar. Prosent



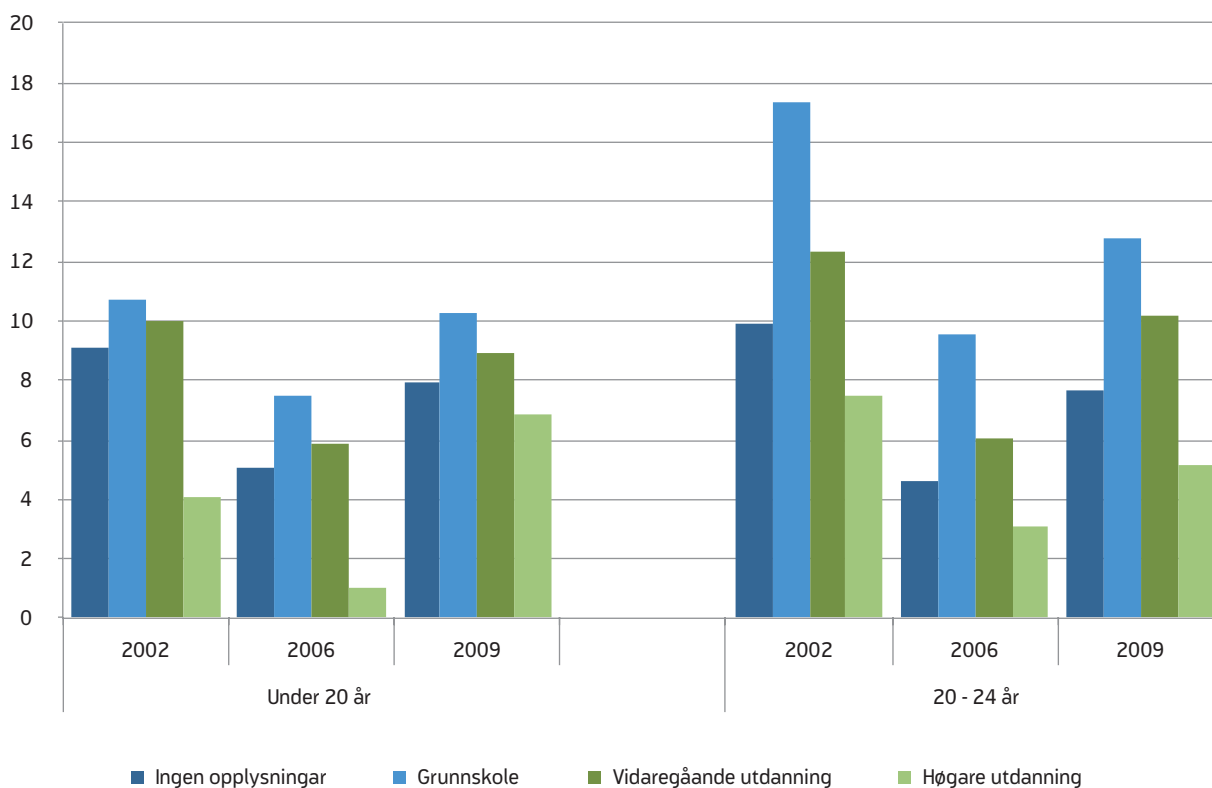
Kjelde: NAV

**Figur 26:** Unge som er registrerte arbeidslause to år etter at dei meldte seg ledige, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og om dei har vore arbeidssøkjjarar tidlegare. Prosent



Kjelde: NAV

**Figur 27:** Unge som er registrerte arbeidslause to år etter at dei meldte seg som arbeidslause, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og sjølvregistrert utdanningsnivå då dei melde seg arbeidslause hos NAV. Prosent



Kjelde: NAV

**Tabell 10.** Unge under 20 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, og som er arbeidslause to år seinare, fordelt på alder og mottak av stønader frå NAV. Prosent av registrerte arbeidslause to år etter

|                                                     | Under 20 år |             |             | 20-24 år    |             |             |
|-----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                     | 2002        | 2006        | 2009        | 2002        | 2006        | 2009        |
| Dagpengar                                           | 40 %        | 18 %        | 25 %        | 68 %        | 43 %        | 55 %        |
| Individstønad                                       | 2 %         | 0 %         | 0 %         | 0 %         | 0 %         | 0 %         |
| Arbeidsavklaringspengar                             | 1 %         | 2 %         | 0 %         | 1 %         | 3 %         | 1 %         |
| <b>Sum stønadsmottakarar (utan øk. sosialhjelp)</b> | <b>42 %</b> | <b>25 %</b> | <b>26 %</b> | <b>69 %</b> | <b>46 %</b> | <b>56 %</b> |
| Økonomisk sosialhjelp                               |             |             | 35 %        |             |             | 18 %        |
| Økonomisk sosialhjelp utan andre stønader           |             |             | 33 %        |             |             | 15 %        |
| <b>Sum stønader eller økonomisk sosialhjelp</b>     |             |             | <b>59 %</b> |             |             | <b>71 %</b> |

Kjelde: NAV

år seinare enn blant unge som opplyste at dei hadde ingen, vidaregåande eller høgare utdanning. Forskjellen mellom unge med grunnskoleutdanning og unge med anna utdanning er særleg stor blant dei som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause. Ungdom som er under 21 år har rett til vidaregåande opplæring. Difor vil mange av dei som vart arbeidslause i alderen 20–24 år utan vidaregåande utdanning vera ungdom som ikkje lenger har denne retten.

#### 8.5.6 Mange unge arbeidslause er mottakarar av økonomisk sosialhjelp

Tabell 10 viser dei unge som er arbeidslause etter to år, etter kva for stønader dei eventuelt er mottakarar av. Prosentdelen som er mottakarar av dagpengar er høgast blant dei som vart arbeidslause i 2002, og lågast for dei som vart arbeidslause i 2006. Tabellen viser at langt færre av dei som vart arbeidslause

i 2009, og som også er arbeidslause to år etter, har dagpengar. Svært mange som er arbeidslause har ingen stønad frå NAV, når vi ser bort frå økonomisk sosialhjelp. Dagpengar ved arbeidsløyse er avhengig av at ein har tidlegare inntekt, (jamfør side 19).

For dei som vart arbeidslause i 2009 har vi data for mottak av økonomisk sosialhjelp to år seinare. Ein tredel av dei yngste som er arbeidslause to år seinare, har økonomisk sosialhjelp som einaste stønad frå NAV. I den eldste aldersgruppa har 15 prosent økonomisk sosialhjelp som einaste stønad.

#### 8.6 Unge med nedsett arbeidsevne to år seinare

For dei åra vi har med i vår analyse ser det ut til å vera ein auke i talet på tidlegare arbeidslause

**Tabell 11:** Unge under 20 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 etter ulike kjenneteikn og prosentdel som er registrerte med nedsett arbeidsevne to år etter

| Under 20 år                     | 2002     |                     | 2006     |                     | 2009     |                     |
|---------------------------------|----------|---------------------|----------|---------------------|----------|---------------------|
|                                 | Personar | Nedsett arbeidsevne | Personar | Nedsett arbeidsevne | Personar | Nedsett arbeidsevne |
| Alle                            | 18 921   | 7 %                 | 14 936   | 9 %                 | 17 181   | 14 %                |
| Menn                            | 11 048   | 8 %                 | 8579     | 9 %                 | 10 556   | 13 %                |
| Kvinner                         | 7873     | 7 %                 | 6357     | 9 %                 | 6625     | 16 %                |
| Innvandrar                      | 1717     | 5 %                 | 1346     | 5 %                 | 1536     | 8 %                 |
| Ikkje innvandrar                | 17 204   | 8 %                 | 13 590   | 9 %                 | 15 645   | 15 %                |
| Andre gen. innvandrar           | 307      | 5 %                 | 341      | 6 %                 | 555      | 11 %                |
| Ikkje andre gen. innvandrar     | 18 614   | 7 %                 | 14 595   | 9 %                 | 16 626   | 14 %                |
| Mor ufør under oppveksten       | 2039     | 13 %                | 1750     | 14 %                | 1825     | 23 %                |
| Mor ikkje ufør under oppveksten | 16 882   | 7 %                 | 13 186   | 8 %                 | 15 356   | 13 %                |
| Far ufør under oppveksten       | 1799     | 11 %                | 1694     | 13 %                | 1806     | 20 %                |
| Far ikkje ufør under oppveksten | 17 122   | 7 %                 | 13 242   | 9 %                 | 15 375   | 13 %                |
| Nedsett arbeidsevne før         | 826      | 29 %                | 749      | 34 %                | 705      | 43 %                |
| Ikkje nedsett arbeidsevne før   | 18 095   | 6 %                 | 14 187   | 8 %                 | 16 476   | 13 %                |
| Var langtidsledig               | 755      | 9 %                 | 434      | 12 %                | 713      | 14 %                |
| Var ikkje langtidsledig         | 18 166   | 7 %                 | 14 502   | 9 %                 | 16 468   | 14 %                |
| Var tiltaksdeltakar             | 4289     | 10 %                | 4370     | 10 %                | 6287     | 15 %                |
| Var ikkje tiltaksdeltakar       | 14 632   | 7 %                 | 10 566   | 9 %                 | 10 894   | 14 %                |
| Tidlegare arbeidserfaring       | 11 061   | 6 %                 | 6741     | 7 %                 | 9158     | 11 %                |
| Ingen tidlegare arbeidserfaring | 7860     | 9 %                 | 8195     | 11 %                | 8023     | 18 %                |
| Tidlegare arbeidssøkjjar        | 5445     | 11 %                | 4018     | 12 %                | 3785     | 21 %                |
| Ikkje arbeidssøkjjar tidlegare  | 13 476   | 6 %                 | 10 918   | 8 %                 | 13 396   | 12 %                |
| Utdanning registrert hos NAV:   |          |                     |          |                     |          |                     |
| Ingen registrering              | 4707     | 7 %                 | 2427     | 8 %                 | 4898     | 13 %                |
| Grunnskole                      | 2421     | 11 %                | 2618     | 12 %                | 2501     | 21 %                |
| Vidaregåande utdanning          | 11 647   | 7 %                 | 9791     | 8 %                 | 9665     | 13 %                |
| Høgare utdanning                | 146      | 5 %                 | 100      | 5 %                 | 117      | 9 %                 |

Kjelde: NAV

### Nedsett arbeidsevne:

Omgrepet nedsett arbeidsevne erstatta omgrepet yrkesvalhemma frå og med januar 2009. I praksis vert personar klassifisert til å ha nedsett arbeidsevne anten ved at dei har rett på Arbeidsavklaringspengar (tidlegare Attføring) eller at NAV og personen i fellesskap gjennom ei arbeidsevnevurdering har komme til at arbeidsevna er nedsett.

Innføringa av ordninga med arbeidsavklaringspengar i mars 2010 førte til at dei aller fleste som på dette tidspunktet var mottakarar av attføringspengar, rehabiliteringspengar eller tidsavgrensa uførestønad, fekk rett til arbeidsavklaringspengar.

Gruppa av personer med nedsett arbeidsevne omfattar også personar som ikkje er aktuelle for arbeidsretta tiltak

med det første. Tidlegere blei alle yrkesvalhemma rekna som aktuelle for arbeidsretta tiltak. Det er vedtak etter NAV-lovens § 14a, det såkalla «oppfølgingsvedtaket», som nå definerer kven som er i målgruppa for arbeidsretta tiltak blant personar med nedsett arbeidsevne.

I denne rapporten blir tidsavgrensa uførestønad, rehabiliteringspengar, attføringspengar og registreringar som yrkesvalhemma hos NAV før mars 2010 gruppert som nedsett arbeidsevne. Dette har vi gjort for å få mest mogeleg samanliknbare grupper for tida før og etter mars 2010. På same måten blir mottakarar av rehabiliteringspengar, tidsavgrensa uførestønad og attføringspengar før mars 2010 gruppert som arbeidsavklaringspengar.

**Tabell 12:** Unge 20–24 år som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009 etter ulike kjenneteikn og prosentdel som er registrerte med nedsett arbeidsevne to år etter

| 20–24 år                        | 2002     |                     | 2006     |                     | 2009     |                     |
|---------------------------------|----------|---------------------|----------|---------------------|----------|---------------------|
|                                 | Personar | Nedsett arbeidsevne | Personar | Nedsett arbeidsevne | Personar | Nedsett arbeidsevne |
| Alle                            | 42 926   | 6 %                 | 31 965   | 9 %                 | 40 236   | 11 %                |
| Menn                            | 24 846   | 6 %                 | 17 694   | 8 %                 | 24 938   | 10 %                |
| Kvinner                         | 18 080   | 6 %                 | 14 271   | 9 %                 | 15 298   | 13 %                |
| Innvandrar                      | 5127     | 4 %                 | 4608     | 5 %                 | 6587     | 7 %                 |
| Ikkje innvandrar                | 37 799   | 6 %                 | 27 357   | 9 %                 | 33 649   | 12 %                |
| Andre gen. innvandrar           | 520      | 4 %                 | 544      | 7 %                 | 869      | 9 %                 |
| Ikkje andre gen. innvandrar     | 42 406   | 6 %                 | 31 421   | 9 %                 | 39 367   | 12 %                |
| Mor ufør under oppveksten       | 3077     | 10 %                | 2932     | 14 %                | 3512     | 18 %                |
| Mor ikkje ufør under oppveksten | 39 849   | 6 %                 | 29 033   | 8 %                 | 36 724   | 11 %                |
| Far ufør under oppveksten       | 2715     | 9 %                 | 2601     | 13 %                | 3334     | 18 %                |
| Far ikkje ufør under oppveksten | 40 211   | 6 %                 | 29 364   | 8 %                 | 36 902   | 11 %                |
| Nedsett arbeidsevne før         | 3430     | 26 %                | 4795     | 30 %                | 4777     | 44 %                |
| Ikkje nedsett arbeidsevne før   | 39 496   | 4 %                 | 27 170   | 5 %                 | 35 459   | 7 %                 |
| Var langtidsledig               | 4153     | 6 %                 | 2129     | 8 %                 | 4372     | 9 %                 |
| Var ikkje langtidsledig         | 38 773   | 6 %                 | 29 836   | 9 %                 | 35 864   | 12 %                |
| Var tiltaksdeltakar             | 3866     | 9 %                 | 3877     | 9 %                 | 7686     | 14 %                |
| Var ikkje tiltaksdeltakar       | 39 060   | 6 %                 | 28 088   | 9 %                 | 32 550   | 11 %                |
| Tidlegare arbeidserfaring       | 38 205   | 6 %                 | 26 827   | 8 %                 | 35 173   | 10 %                |
| Ingen tidlegare arbeidserfaring | 4721     | 9 %                 | 5138     | 15 %                | 5063     | 24 %                |
| Tidlegare arbeidssøkjjar        | 25 935   | 8 %                 | 21 438   | 10 %                | 21 278   | 16 %                |
| Ikkje arbeidssøkjjar tidlegare  | 16 991   | 3 %                 | 10 527   | 6 %                 | 18 958   | 7 %                 |
| Utdanning registrert hos NAV:   |          |                     |          |                     |          |                     |
| Ingen registrering              | 10 162   | 5 %                 | 3661     | 6 %                 | 7810     | 8 %                 |
| Grunnskole                      | 2248     | 10 %                | 2424     | 15 %                | 2604     | 22 %                |
| Vidaregåande utdanning          | 26 722   | 6 %                 | 22 398   | 9 %                 | 26 579   | 12 %                |
| Høgare utdanning                | 3794     | 3 %                 | 3482     | 4 %                 | 3243     | 6 %                 |

Kjelde: NAV

ungdommar som vert registrert i kategorien nedsett arbeidsevne hos NAV. Blant dei under 20 år som vart arbeidslause i 2009 var 14 prosent registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne to år seinare, jamfør tabell 11. Dette er om lag dobbelt så mange som blant dei som vart arbeidslause i 2002. Blant dei unge som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause er trenden den same. Medan 6,0 prosent av dei som vart arbeidslause i 2002 er registrert med nedsett arbeidsevne to år seinare, gjeld dette 11,5 prosent av dei som vart arbeidslause i 2009.

Blant dei ungdommane som er registrert med nedsett arbeidsevne to år seinare, er det ein del kjenneteikn som skil seg ut. Likevel ser det ut til at det er ein aukande trend uansett kva for kjenneteikn vi ser på. Det er vanskeleg å seia kva denne auken skuldast. I kapittel 3 fann vi at dei unge som blei arbeidslause i 2006, året med oppgangskonjunktur, hadde ei noko svakare tilknytning til arbeidsmarkanden enn unge som vart arbeidslause i 2002 og 2009, åra med oppgangskonjunktur. I kapittel 3 fann vi at fleire av dei som vart arbeidslause i 2009 hadde motteke

helserelevante ytingar i åra før dei vart arbeidslause. Dette kan vera ein indikasjon på at samansetjinga av dei arbeidslause unge har endra seg over tid. Det kan vera at unge arbeidslause har fått større helseproblem enn tidlegare, eller at fleire unge med helseproblem registrerer seg som arbeidslause hos NAV.

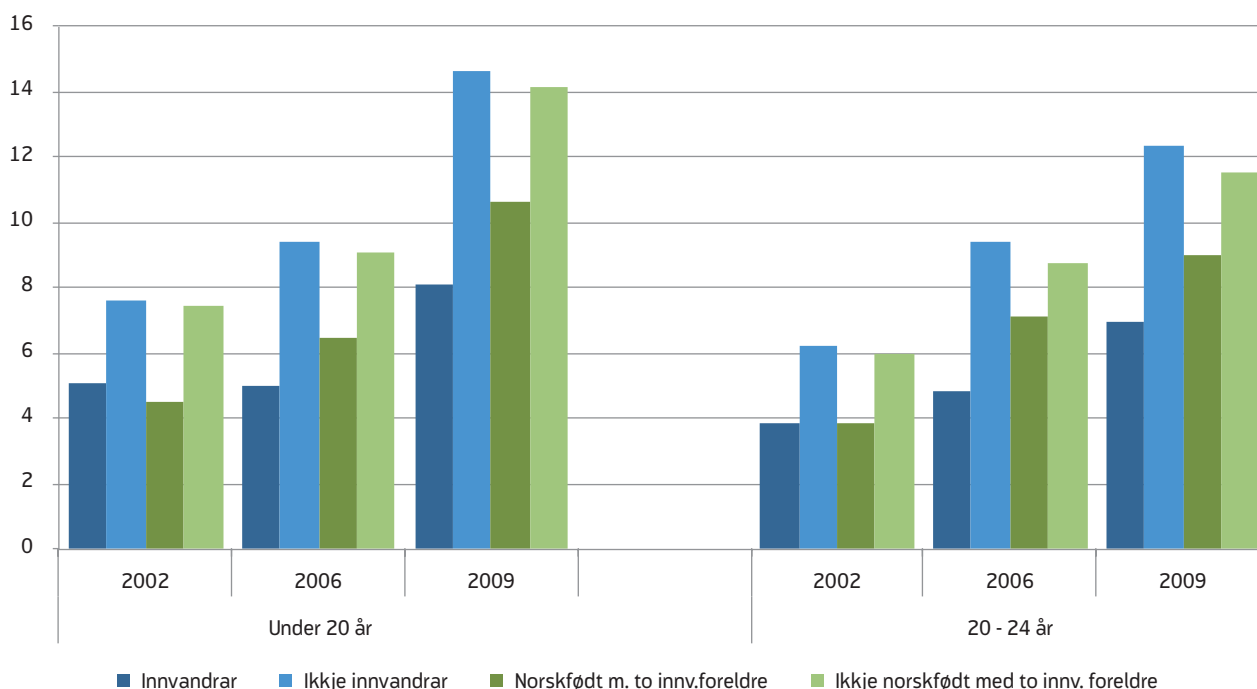
#### 8.6.1 Størst auke blant unge kvinner

Blant dei som vart arbeidslause i 2002 var prosentdelen som var registrert med nedsett arbeidsevne etter to år om lag like høg for kvinner som for menn, jamfør tabell 11 og tabell 12. For begge kjønn har det vore ein auke i prosentdelen med nedsett arbeidsevne, men auken er sterkare blant kvinner enn blant menn. Til dømes auka talet på arbeidslause kvinnene under 20 år som var registrert med nedsett arbeidsevne frå 7 prosent i 2002 til 16 prosent i 2009. Det same mønsteret finn vi blant dei som var 20–24 år då dei vart arbeidslause.

#### 8.6.2 Få unge med innvandrabakgrunn har nedsett arbeidsevne

Færre unge innvandrarakar er registrert med nedsett arbeidsevne etter to år, samanlikna med ungdom

**Figur 28:** Unge som er registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne to år etter, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og innvandrabakgrunn. Prosent



Kjelde: NAV

som ikkje er innvandrarar, jamfør figur 28. Likevel har prosentdelen med nedsett arbeidsevne auka over tid også for innvandrarar, dette gjeld for begge aldersgrupper.

Unge som er født i Noreg med to foreldre som begge er født i utlandet, tilpassar seg meir likt unge utan innvandrarbakgrunn. I denne gruppa har dei som vart arbeidslause i 2002 same prosentdel registrert med nedsett arbeidsevne som unge som har innvandra sjølve. For andre-generasjons innvandrarane som vart arbeidslause i 2006 og i 2009, er prosentdelen som har nedsett arbeidsevne etter to år høgare enn blant innvandrarungdom, men lågare enn blant ungdom utan innvandrarbakgrunn. Sjølv om færre ungdom med innvandrarbakgrunn har nedsett arbeidsevne to år etter, er det ein auke også i desse ungdomsgruppene.

### 8.6.3 Ungdom med uføre foreldre er over-representerte blant dei med nedsett arbeidsevne

Ungdom som har mor eller far som var uføre før ungdommen fylte 16 år, er oftare registrert med

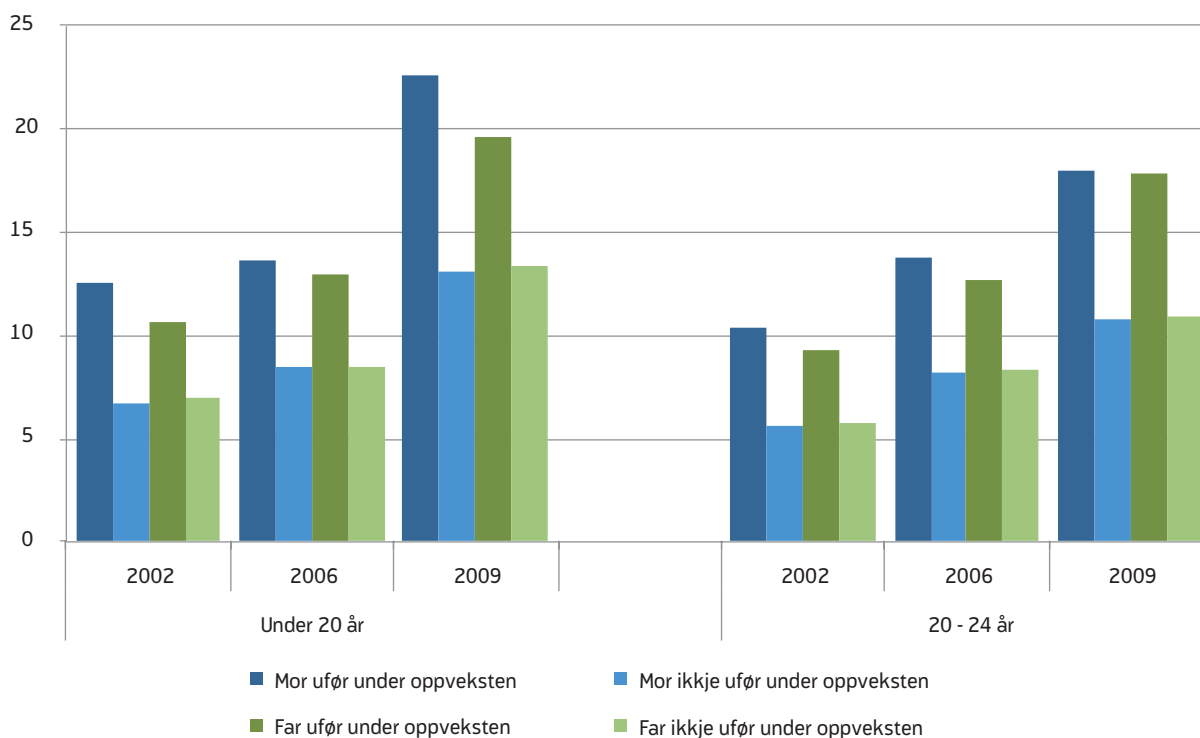
nedsett arbeidsevne etter to år enn annan ungdom. Unge med låg utdanning som har vakse opp med uføre foreldre, blir sjølve oftare uføretrygda enn andre (Kristensen m.fl. 2004). Det er difor ikkje uventa at desse ungdommane også vil vera over-representerte blant dei tidlegare arbeidslause som er registrert med nedsett arbeidsevne.

Figur 29 viser prosentdelen som er registrert med nedsett arbeidsevne etter to år blant unge som vaks opp med anten ufør mor eller far, samanlikna med andre ungdommar.

Blant unge under 20 år, som vart arbeidslause i 2009, er nesten ein firedel av dei som vaks opp med ei ufør mor registrert med nedsett arbeidsevne to år etter. Dette er 10 prosentpoeng fleire enn blant tilsvarende ungdomsgruppe som vart arbeidslause i 2002. Vi ser same mønsteret som for dei som vaks opp med ein ufør far.

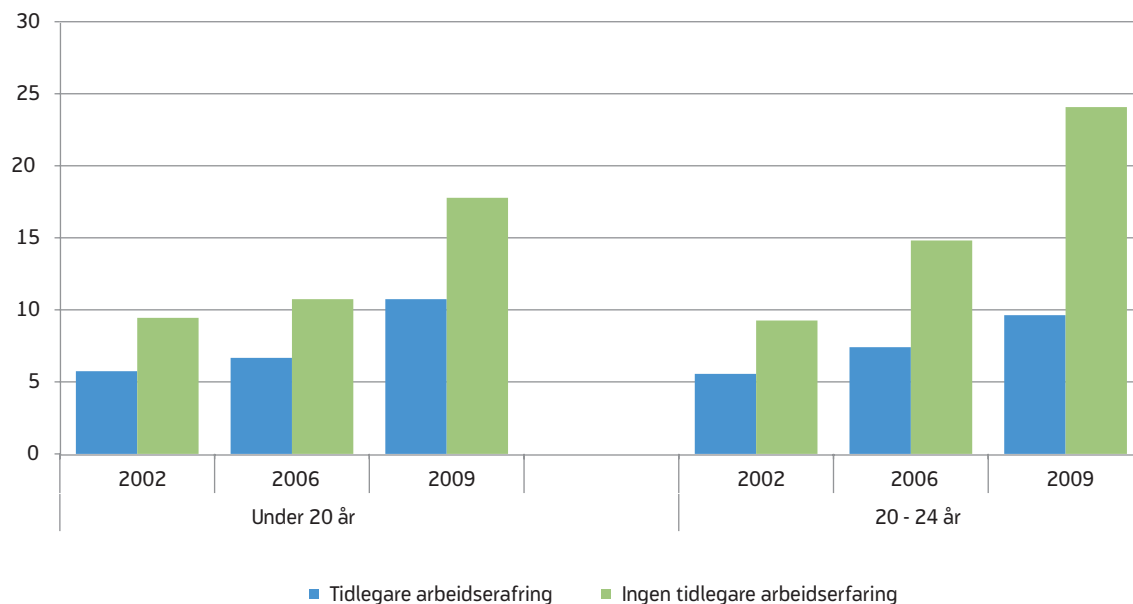
Også blant ungdom i aldersgruppa 20–24 år aukar prosentdelen med nedsett arbeidsevne blant dei som har vakse opp med ei ufør mor frå 10 prosent i 2002

**Figur 29:** Unge som er registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne to år seinare, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og uførestatus til mor og far. Prosent



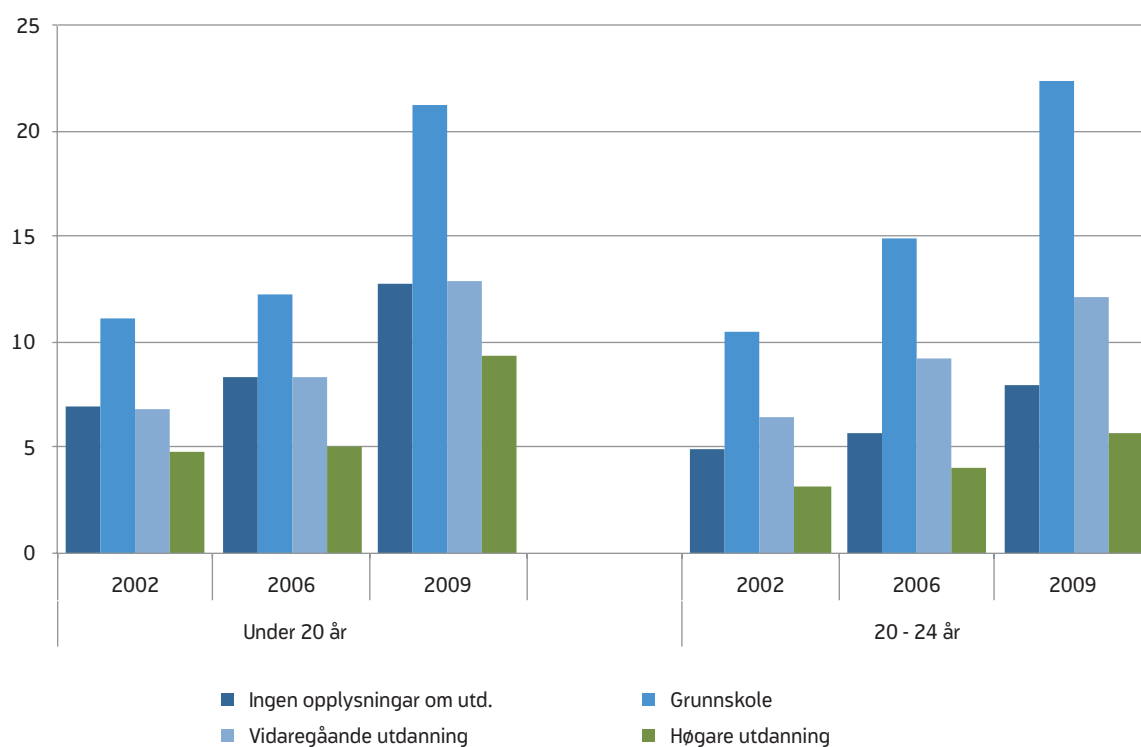
Kjelde: NAV

**Figur 30:** Unge som er registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne to år seinare, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og om dei hadde arbeidserfaring før dei meldte seg ledige hos NAV. Prosent



Kjelde: NAV

**Figur 31:** Unge som er registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne to år etter, fordelt på alder, året dei vart arbeidslause og utdanningsnivå. Prosent



Kjelde: NAV

til 18 prosent i 2009. Vi finn same mønsteret blant dei som har vakse opp med ein ufør far.

#### **8.6.4 Unge med nedsett arbeidsevne tidlegare blir ofte registrert på ny**

Ungdom som var registrert med nedsett arbeidsevne før dei vart arbeidslause, er langt oftare igjen registrert med nedsett arbeidsevne to år etter at dei vart arbeidslause. I gruppa som var under 20 år då dei vart arbeidslause, er det berre 4–5 prosent som har vore registrert med nedsett arbeidsevne før dei vart arbeidslause. Ungdom som blir registrert med nedsett arbeidsevne når dei er under 20 år er truleg ei selektert gruppe som har særlege vanskar med å komma inn på arbeidsmarknaden. Også i denne gruppa av ungdom ser vi ein aukande trend. Blant dei som vart arbeidslause i denne gruppa i 2002 var 29 prosent igjen registrert med nedsett arbeidsevne to år etter. For dei som vart arbeidslause i 2006 og 2009 har prosentdelane auka til 34 og 43.

Blant dei som var i alderen 20–24 år då dei vart arbeidslause, er det langt fleire som var registrert med nedsett arbeidsevne før dei vart arbeidslause. Flest med tidlegare nedsett arbeidsevne finn vi i 2006, året med oppgangskonjunktur, med 15 prosent. Også i denne gruppa er det ein auke i prosentdelen som igjen er registrert med nedsett arbeidsevne to år etter at dei vart arbeidslause. I 2002 er 26 prosent igjen registrert med nedsett arbeidsevne etter to år, i 2006 og 2009 gjeld dette 30 prosent og 44 prosent.

Det er ingen eintydig skilnad mellom unge som var langtidsledige og unge som ikkje vart langtidsledige når det gjeld prosentdelen som blir registrert med nedsett arbeidsevne etter to år. I begge aldersgrupper finn vi jamt over litt fleire med nedsett arbeidsevne blant dei som var tiltaksdeltakarar då dei var arbeidslause, samanlikna med dei som ikkje var tiltaksdeltakarar.

Unge som har vore registrert som arbeidssøkjjarar før det året dei vart arbeidslause, slik vi har definert det i denne analysen, er oftare registrert med nedsett arbeidsevne enn ungdom som vart arbeidslause for første gong.

#### **8.6.5 Unge utan arbeidserfaring blir oftare registrert med nedsett arbeidsevne**

Unge som ikkje hadde arbeidserfaring då dei meldte seg arbeidsledige er oftare registrert med nedsett arbeidsevne etter to år samanlikna med unge som hadde arbeidserfaring, jamfør figur 30. Forskjellen er størst for dei som var mellom 20–24 år då dei vart arbeidslause. Dei fleste ungdommar i denne aldersgruppa har prøvd seg i arbeidslivet, sjølv om dei ikkje har vore i fast arbeid. Mange har likevel hatt ein sommarjobb eller ein deltidsjobb ved sida av utdanning. Det å aldri ha prøvd seg i arbeid i denne aldersgruppa kan vera eit teikn på at ein har særlege vanskar med å få innpass på arbeidsmarknaden. Også i denne gruppa ser vi at prosentdelen av dei unge som er registrert med nedsett arbeidsevne etter to år aukar med tida. Blant dei som vart arbeidslause i 2002 var 9 prosent av dei utan tidlegare arbeidserfaring registrert med nedsett arbeidsevne to år etter. Denne prosentdelen auka til 15 prosent og 24 prosent blant dei som vart arbeidslause i 2006 og i 2009.

Blant unge som vert arbeidslause før dei er 20 år er det vanlegare ikkje å ha arbeidserfaring. Vi ser likevel også i denne aldersgruppa at det er eit skilje mellom dei som hadde vore i jobb før dei vart arbeidslause og dei som ikkje hadde vore i jobb.

#### **8.6.6 Fleire med nedsett arbeidsevne i alle utdanningsgrupper**

Figur 31 viser unge som er registrert med nedsett arbeidsevne etter to år, etter det utdanningsnivået dei opplyste at dei hadde då dei registrerte seg som arbeidslause hos NAV. Unge med utdanning på grunnskolenivå er overrepresenterte blant dei med nedsett arbeidsevne i våre data, uansett alder og år. Vi ser og at det har vore ein vekst i prosentdelen med nedsett arbeidsevne i alle utdanningsgrupper.

#### **8.6.7 Arbeidsavklaringspengar gir inntektssikring**

Tabell 13 viser prosentdelen av dei unge som er registrert med nedsett arbeidsevne etter to år, etter kva for stønader dei mottar frå NAV. For dei som vart arbeidslause i 2009 har vi også opplysningar om dei var mottakarar av økonomisk sosialhjelp eller ikkje. Arbeidsavklaringspengar er den viktigaste stønaden for personar med nedsett arbeidsevne. Om lag seks av ti av dei yngste med nedsett arbeidsevne

**Tabell 13.** Unge som vart arbeidslause i 2002, 2006 og 2009, og som er registrerte hos NAV med nedsett arbeidsevne to år etter, fordelt på alder og mottak av stønader frå NAV. Prosent.

|                                                     | Under 20 år |           |           | 20–24 år  |           |           |
|-----------------------------------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                                     | 2002        | 2006      | 2009      | 2002      | 2006      | 2009      |
| Dagpengar                                           | 1           | 0         | 0         | 2         | 1         | 2         |
| Individstønad                                       | 17          | 15        | 7         | 7         | 5         | 2         |
| Arbeidsavklaringspengar                             | 60          | 63        | 60        | 76        | 77        | 72        |
| <b>Sum stønadsmottakarar (utan øk. sosialhjelp)</b> | <b>77</b>   | <b>78</b> | <b>68</b> | <b>84</b> | <b>83</b> | <b>76</b> |
| Økonomisk sosialhjelp                               |             |           | 21        |           |           | 16        |
| Økonomisk sosialhjelp utan andre stønader           |             |           | 14        |           |           | 9         |
| <b>Sum stønader eller økonomisk sosialhjelp</b>     |             |           | <b>81</b> |           |           | <b>85</b> |

Kjelde: NAV

i vårt datamateriale er mottakarar av arbeidsavklaringspengar. Blant dei som var 20–24 år då dei vart arbeidslause, har rundt rekna tre av fire av dei med nedsett arbeidsevne arbeidsavklaringspengar. Svært få av dei unge med nedsett arbeidsevne har dagpengar. Færre av dei med nedsett arbeidsevne har individstønad blant dei som vart arbeidslause i 2009, samanlikna med 2002 og 2006. Samla ser vi at færre av dei som vart arbeidslause i 2009 har stønader frå NAV når dei er registrert med nedsett arbeidsevne to år etter. Då vi berre har opplysningar om mottak av økonomisk sosialhjelp for dei som vart arbeidslause i 2009, kan vi ikkje seia noko om denne gruppa har auka eller minka. Det at færre av dei unge tidlegare arbeidslause med nedsett arbeidsevne har arbeidsavklaringspengar eller andre arbeidsmarknadsrelaterte stønader frå NAV, kan vera ein indikasjon på at gruppa med nedsett arbeidsevne i 2009 er annleis samansett enn tidlegare.

## 8.7 Mottakarar av økonomisk sosialhjelp

For dei unge som vart arbeidslause i 2009 har vi også opplysningar om mottak av sosialhjelp to år etter. Tabell 14 viser mottakarar av sosialhjelp etter status slik vi har definert det her, jamfør faktaboks side 68.

Flest mottakarar av økonomisk sosialhjelp finn vi blant dei som var under 20 år då dei vart arbeidslause. Meir enn kvar tiande ungdom under 20 år som

vart arbeidslaus i 2009, er mottakar av økonomisk sosialhjelp to år etter. Blant dei eldre ungdommane er det færre mottakarar av økonomisk sosialhjelp. Ei viktig årsak til at det er mange mottakarar av økonomisk sosialhjelp blant dei yngste er at det er få i denne gruppa som har dagpengar ved arbeidsløyse, jamfør tabell 10. Om lag dobbelt så mange i den yngste aldersgruppa er mottakarar av økonomisk sosialhjelp samanlikna med dei som var 20–24 år då dei vart arbeidslause. Økonomisk sosialhjelp er mest vanleg blant dei som er heilt arbeidslause, men også blant andre arbeidssøkjarar og unge med nedsett arbeidsevne er det mange mottakarar av økonomisk sosialhjelp. Blant dei unge som er uførepensjonistar, er det få som også er mottakarar av økonomisk sosialhjelp.

**Tabell 14.** Unge under 20 år som vart arbeidslause i 2009 og som er mottakarar av sosialhjelp to år seinare, fordelt på status. Prosent

|                     | Under 20 år | 20–24 år |
|---------------------|-------------|----------|
| <b>Alle</b>         | <b>11</b>   | <b>6</b> |
| Ukjent              | 9           | 6        |
| I arbeid            | 2           | 1        |
| Heilt arbeidslause  | 35          | 18       |
| Arbeidssøkjarar     | 21          | 11       |
| Nedsett arbeidsevne | 21          | 16       |
| Overgangsstønad     | 8           | 7        |
| Uføretrygd          | 3           | 2        |

Kjelde: NAV

## Referansar

Anvik, Cecilie Høj og Ann Kristin Eide (2011): *De trodde jeg var en skulker, men jeg var egentlig syk. Ungdom med psykiske helseplager med svak tilknytning til skole og arbeidsliv*. NF-notat 1001/2011. Bodø: Nordlandsforskning.

Brage, Søren og Ola Thune (2008): «Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006», i *Arbeid og velferd* 3/2008, 28–36. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Brage, Søren og Bragstad, Torunn (2011). *Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger*, NAV-rapport nr. 1–2011. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Bragstad, Torunn og Søren Brage (2011): «Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger», i *Arbeid og velferd* 2/2011, 36–47. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Follesø, Reidun (red.) (2011): *Gi viljen mulighet! Sluttrapport Ungdom i Svevet 2007–2010*. UiN-rapport 12/2011. Bodø: Universitetet i Nordland.

Furuberg, Jorunn (2012): «Unge som blir arbeids-lause», i *Arbeid og velferd* 1/2012, 40–49. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Furuberg, Jorunn og Sigrid Myklebø (2012): «Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjarar», i *Arbeid og velferd* 3/2012, 61–82. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Brage, Søren med fleire (2013): «Unge i kontakt med NAV – NAVs betydning og rolle» i *Ung voksen og utenfor*

Hamre, Jørn Ivar (2006): *Evaluerings av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2005*. Rapporter 2006/ 27. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Hamre, Jørn Ivar og Magne Bråthen (2006): *Evaluerings av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004*. Rapporter 2006/5. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Hansen, Marianne Nordli og Ulrikke de Vibe (2005): «Behov for sosialhjelp og uføretrygd: Individuell ulykke eller sosial arv?», i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 22(2), 149–156.

Hardoy, Inés (2003): «Effekter av ungdomstiltak: Er de noe å skryte av?», i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 20(1), 45–52

Hardoy, Inés, Knut Røed, Hege Torp og Tao Zhang (2006): *Ungdomsgarantien for 20–24-åringar: Har den satt spor?* Rapport 2006:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Hyggen (2010): *Livsløp i velferdsstaten*. NOVA-rapport 6/2010. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

Kunnskapsdepartementet (2012): *Ny GIV – Gjennomføring i videregående opplæring*. Henta 23.2.2012 frå [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632\\_025](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632_025).

Kristensen, Petter, Tor Bjerkedal og John Ivar Breivik (2004): «Long term effects on parental disability: A register based life course follow-up of Norwegians born in 1967 – 1976», Norsk Epidemiologi, nr 14 (1) 2004.

Kristiansen, Inger-Hege og Anna Skårberg (2010): *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser»*. NOVA Rapport 14/2010. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

- Kristofersen, Lars B. og Sten-Erik Clausen (2008a): *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie*. NOVA-rapport 3/2008. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Kristofersen, Lars B. og Sten-Erik Clausen (2008b): *Barnevern og sosialhjelp*. NOVA-notat 3/2008. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Lorentzen, Thomas (2007): *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport 2007: 33.
- Lorentzen, Thomas (2010): *Social assistance in Norway: A sibling study of intergenerational mobility*. Rapport 3/2010. Bergen: Uni-Rokkansenteret.
- Markussen, Eifred (2010): «Frafall i videregående opplæring i Norge: Forskning, omfang, hva kan gjøres og hva virker?», i Eifred Markussen (red.): *Frafall i utdanning for 16–20 åringer i Norden*. TemaNord 2010:517. København: Nordisk ministerråd.
- Myklebø, Sigrid (2012a): «Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV?», i *Arbeid og Velferd*, 1/2012, 50–61. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Myklebø, Sigrid (2012b): «Hvordan følge opp unge arbeidssøkere? Erfaringer fra NAV», i *Arbeid og velferd* 3/2012, 49–60. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nasjonalt folkehelseinstitutt (2009): *Forekomst av psykiske plager og lidelser*. Henta 23.2.2012 frå [http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=MainArea\\_5661&MainArea\\_5661=5631:0:15,2667:1:0:0:::0:0](http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=MainArea_5661&MainArea_5661=5631:0:15,2667:1:0:0:::0:0).
- NAV (2012): *Historisk statistikk om arbeidsmarkedet. Samlet statistikk til og med 2011. Tabell 11 og tabell 6*. Henta 29.8.2012 frå: <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Annen+arbeidsmarkedsstatistikk/Historisk+statistikk>.
- Raaum, Oddbjørn, Jon Rogstad, Knut Røed og Lars Westlie (2009): «Young and out: An application of a prospects-based concept of social exclusion», i *Journal of Socio-Economics* 38(1), 173–187.
- Raaum, Oddbjørn, Knut Røed og Hege Torp (2002): «Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?», i *Norsk økonomisk tidsskrift* 116(2), 167–184.
- Rambøll (2011): *Forprosjekt. Oppfølgingsgarantien for ungdom 20–24 år*.
- Thagaard, Tove (2002): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thrana, Hilde Marie, Cecilie Høj Anvik, Trond Bliksvær og Tina Luther Handegård (2009): *Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole*. NF-rapport 6/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Utdanningsdirektoratet (2012): *Gjennomføringsbarometer*. Tilgjengelig fra <http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/Gjennomforingsbarometer/> (hentet 23.02.12).
- Van der Wel, Kjetil, Espen Dahl, Ivar Lødemel, Borghild Løyland, Silje Ohrem Naper og Marit Slagsvold (2006): *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport 29/2006. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Wiborg, Øyvind N. (2011): *Bound to rise? Intergenerational disadvantages in Norway*. Oslo: Universitetet i Oslo.





# Tidligere publiserte rapporter fra NAV

## NAVs rapportserie

2/2013 Gradert sykmelding

1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb.

1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012

3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere

2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet

1/2011 Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger

1/2010 Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn. En studie av årskullene 1998-2008 og deres foreldre.

3/2009 Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring

2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon

1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvanderne i Norge?

5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs- og en nedgangskonjunktur

4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997-2004

3/2008 Kven går av med AFP?

2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006

1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?

5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?

4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006

3/2007 Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis. Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser

2/2007 Analyse av utviklingen i statens utgifter til medisinske laboratorie- og radiologiundersøkelser – En oppfølgingsanalyse

1/2007 Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?

1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker

UTGIVER  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5  
St. Olavs plass  
0130 Oslo

TRYKK: 07 Media AS  
ISBN 978-82-551-2316-3

