

# Hvordan fungerer tiltaksgarantiordninger for unge og langtidsledige?

Av HEIDI VANNEVJEN

## SAMMENDRAG

I 2009 ble det innført tiltaksgarantiordninger for unge mellom 20 og 24 år og langtidsledige som hadde vært ledige i to år. Garantien innebar at personene i målgruppene skulle få tilbud om å delta på et arbeidsrettet tiltak. Vinteren 2010 gjennomførte NAV en undersøkelse rettet mot disse gruppene for å få kunnskap om hvordan tiltaksgarantien virket. Utvalget ble delt inn i tre grupper; langtidsledige omfattet av tiltaksgarantiordning i 2009, langtidsledige uten tiltaksgaranti i 2009 og 20–24 åringer med tiltaksgaranti.

Det er relativt lavt utdanningsnivå blant de ledige i undersøkelsen, og gjennomsnittsalderen blant de langtidsledige er høy. Undersøkelsen viser at NAV er aktive i oppfølging av personer i gruppene, og at det er mye kontakt mellom NAV og de ledige. Den vanligste formen for kontakt mellom NAV og de ledige er individuelle samtaler. Det er personer i garantigruppen 20–24 år som har mest kontakt med NAV. Undersøkelsen viser imidlertid at kun halvparten av de ledige med garantiordning får tilbud om tiltak. Mange deltar, men en del takker også nei til tilbudet. De viktigste årsakene for å takke nei til tiltak var at brukeren mente tiltaket ikke var nyttig, at de var for syke til å delta i tiltaket, at de var i jobb, eller at reisevei til kurs/tiltak var for lang. På intervjutidspunktet var langt flere av de ledige mellom 20–24 år kommet i arbeid eller annen aktivitet enn det som var tilfelle for de eldre langtidsledige.

## INNLEDNING

I 2009 ble det innført en tiltaksgaranti for unge langtidsledige mellom 20 og 24 år. Med langtidsledighet menes at man har vært sammenhengende helt ledig i 6 måneder eller mer. Formålet med tiltaksgarantiordningen var å øke muligheten for overgang til arbeid. Garantien innebar at personer i målgruppen skulle få tilbud om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Det ble også innført en tilsvarende garantiordning for langtidsledige uavhengig av alder, men her var målgruppen avgrenset til personer som hadde vært sammenhengende ledige i to år eller lenger.<sup>1</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte vinteren 2010 en brukerundersøkelse for å få mer kunnskap om hvordan ovennevnte tiltaksgarantiordninger fungerer.

Problemstilling for undersøkelsen var:

Hvordan fungerer garantiordningene?

- Følger NAV opp de langtidsledige og finner egnede tiltak til dem?
- Hvordan responderer brukerne på NAVs tilbud om tiltak?
- Er de langtidsledige i noen form for aktivitet på intervjutidspunktet?

## Datagrunnlag og metode

Det ble trukket to utvalg, ett for hver av målgruppene. Bruttoutvalgene utgjør hele populasjonen. Det ene bruttoutvalget består av 4 052 unge mellom 20 og 24 år. For disse ble det oppnådd 385 intervjuer. Dette utgjør en svarprosent på 10 prosent. Når man trekker ut de man ikke oppnådde kontakt med (svarte aldri på telefonen), blir svartilbøyeligheten 47 prosent (andel som besvarte undersøkelsen når intervjuerne oppnådde kontakt med dem på telefon).

Det andre utvalget besto av 4 651 langtidsledige. Her var det 501 som besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 11. Svartilbøyeligheten er 38 prosent. Av disse var 125 personer omfattet av tiltaksgarantien som gjaldt i 2009, mens 376 først fylte kriteriene i 2010 da tiltaksgarantien ble utvidet. Dette gir mulighet for å se om det er ulikheter på tiltaksarbeid, oppfølging, respons mv mellom garantigruppen og langtidsledige som ikke var i garantigruppen i 2009.

TNS Gallup gjennomførte telefonintervju basert på NAVs spørreskjema.

Når vi sammenligner utvalget med populasjonen finner vi skjevheter. Vi har derfor vektet materialet på bakgrunn av disse skjevhetene. For de langtidsledige har vi vektet svarene for variablene alder og fødeland. For unge mellom 20–24 år har vi vektet etter kjønn og landbakgrunn.

<sup>1</sup> I 2010 ble denne garantien utvidet ved at kravet til sammenhengende ledighet ble redusert til 6 måneder, men med krav om 2 års arbeidssøkervarighet.

## HVEM ER DE?

Dette avsnittet viser fordeling på sentrale bakgrunnsvariabler.

### Kjennetegn på de langtidsledige med og uten tiltaksgaranti

#### Kjønn

Blant de langtidsledige er det 56 prosent menn og 44 prosent kvinner av dem som har svart. Dette tilsvarer om lag bruttoutvalget, hvor fordelingen er 57 prosent menn og 43 prosent kvinner.

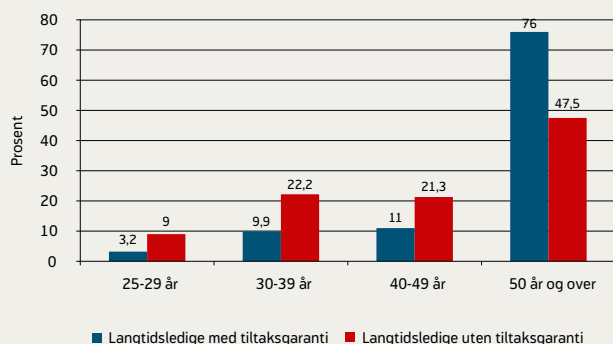
#### Alder

I nettoutvalget er 69 prosent for de to gruppene samlet over 50 år. Hele 40 prosent er over 60 år. Det er altså en overvekt av eldre som har svart. Vi har derfor vektet utvalget i forhold til alder. Aldersnivået i garantigruppen er høyere enn i gruppen uten garanti. Det er langt flere over 50 år i garantigruppen enn i den andre gruppen. Se figur 1.

#### Utdanning

Både i garantigruppa og i den uten garanti har 26 prosent høyere utdanning. Det er mange som ikke har fullført videregående skole. Når vi slår sammen tallene for grunnskole og ikke fullført videregående skole, ser vi at det i garantigruppa er 47 prosent som ikke har påbegynt eller ikke fullført videregående skole. I gruppa uten garanti er andelen 42 prosent.

Figur 1:  
Alderfordeling blant langtidsledige med og uten tiltaksgaranti.



KILDE: NAV

### Fødeland

Fødeland er delt inn i OECD<sup>2</sup> og verden unntatt OECD. Det er en overvekt i nettoutvalget av personer som er født i Norge, sett i forhold til populasjonen. 86,4 prosent i nettoutvalget for begge gruppene samlet er født i Norge, mens tilsvarende andel i populasjonen er 76,5 prosent. Vi har derfor også vektet svarene med hensyn til fødeland.

Tabell 1:  
Fødeland blant langtidsledige med og uten tiltaksgaranti.

Fødeland	Gruppa med tiltaksgaranti	Gruppa uten tiltaksgaranti
Norge	86,5 %	73,9 %
OECD (utenom Norge)	4,6 %	4,3 %
Land utenfor OECD	8,9 %	21,8 %
Totalt	100,0 %	100,0 %

KILDE: NAV

### Kjennetegn på 20–24 åringene med tiltaksgaranti

Blant 20–24 åringene er det langt flere menn enn kvinner i som har svart, henholdsvis 77 og 23 prosent. I bruttoutvalget er andelen menn 74 prosent, og kvinner 26 prosent.

Under 3 prosent i gruppen unge langtidsledige har høyere utdanning, og 56 prosent har sluttet på videregående skole uten å fullføre. Når vi slår sammen de som kun har grunnskole og de som har begynt men ikke fullført videregående skole, ser vi at til sammen 65 prosent ikke har en fullført videregående utdanning.

Blant 20–24 åringene er det flere med fødeland utenfor OECD enn for den andre garantigruppa. Men her er det også 11 prosent som har ukjent fødeland.

Det er ikke store forskjeller i fødeland mellom brutto- og nettoutvalget for de unge.

<sup>2</sup> Land som er medlem i OECD: Australia, Østerrike, Belgia, Canada, Chile, Tsjekkia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Ungarn, Island, Irland, Israel, Italia, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Nederland, New Zealand, Norge, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Sverige, Sveits, Tyrkia, Storbritannia, USA.

Tabell 2:  
Fødeland blant 20–24 åringene med tiltaksgaranti.

Fødeland	20–24 åringer
Norge	72,9 %
OECD (utenom Norge)	2,3 %
Land utenfor OECD	13,4 %
Ukjent	11,4 %
Totalt	100,0 %

KILDE: NAV

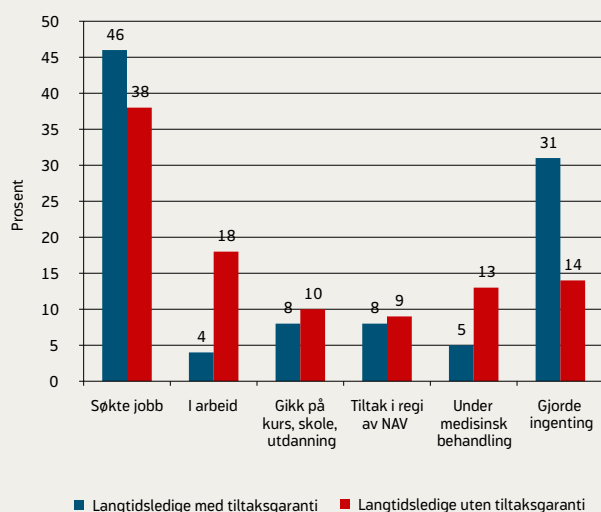
## HVA GJØR DE PÅ INTERVJUTIDSPUNKTET?

### Langtidsledige med og uten garanti

De langtidsledige ble bedt om å oppgi aktivitet på intervju-tidspunktet. Vi skiller mellom de som er omfattet av en tiltaksgaranti, og de som ikke er det. Vi har også spurt om hva de levde av på intervju-tidspunktet.

I garantigruppa mottar 32 prosent en annen statlig stønad enn dagpenger fra NAV. Tilsvarende andel i gruppa uten garanti er 27 prosent. 18 prosent av garantigruppa mottar ventelønn. Svarene på spørsmålet om aktivitet på intervju-tidspunktet viser det samme mønsteret – det er

Figur 2:  
Aktiviteter blant de langtidsledige på intervju-tidspunktet, fordelt på langtidsledige med og uten tiltaksgaranti.



KILDE: NAV

mange som ikke er i noen form for arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.<sup>3</sup>

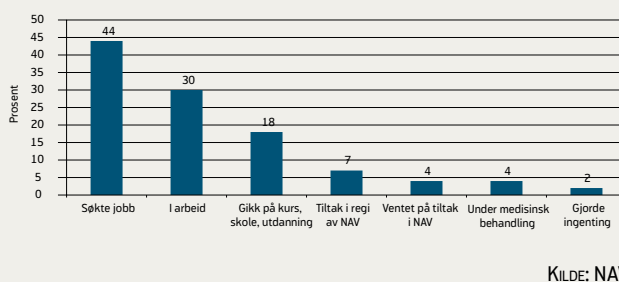
I figur 2 og 3 vil tallene summere seg til mer enn 100 prosent, da respondentene kunne gi flere enn et svar.

Vi ser at gruppa som har tiltaksgaranti i mindre grad er i arbeid og aktivitet enn dem som tilhører gruppa uten tiltaksgaranti.

Selv om disse har en tiltaksgaranti, er det andre faktorer som trekker i motsatt retning av aktivitet, og som kan være årsak til at disse er passive. Den viktigste årsaken må antas å være alderen. Personene i gruppa med tiltaksgaranti er betydelig eldre enn de andre langtidsledige, og mange har i etterkant fått en varig stønad fra NAV. Dette vil dempe motivasjonen for å skaffe seg jobb. Gruppa uten tiltaksgaranti består av yngre personer som har vært mer aktive. De har vært arbeidssøkere, men ikke nødvendigvis helt ledige. De kan ha hatt deltidsjobb, deltatt på tiltak mv. Vi antar at disse har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet, og er mer interessert i, og avhengig av, å skaffe seg arbeid.

Figuren viser at gruppa uten tiltaksgaranti har flere som er under medisinsk behandling enn gruppa med tiltaksgaranti. Dette er noe overraskende, da man skulle tro at jo eldre og mer passive brukerne er, desto større er sannsynligheten for at de har helseproblemer. Det er mulig at dette kan ha med spørsmålsstillingen å gjøre. Å være under medisinsk behandling kan oppfattes som å gjøre noe eller motta behandling, slik at det oppfattes som en form for "aktivitet". Dette kan være årsak til at de ikke er i et tiltak på et gitt tidspunkt, og blir brukt som konkret grunn for ikke å miste stønad selv om de ikke har klart å ta i mot tilbud eller vært i aktivitet. For gruppa med tiltaksgaranti kan det være at de ikke regner seg som under medisinsk

Figur 3:  
Aktiviteter blant ledige 20–24 åringer på intervju-tidspunktet.



KILDE: NAV

<sup>3</sup> Svaralternativet "Gjorde ingenting" inkluderer også de som har fått varig stønad (ventelønn, uførepensjon mv), så med uttrykket menes at de ikke gjør noe for å få jobb eller komme i tiltak.

behandling, men at de er syke og har gått over i en helse-relatert passiv stønad, slik som uførepensjon.

## 20-24 åringer med tiltaksgaranti

De unge viser et helt annet mønster enn de andre langtidsledige. I figur 3 ser vi at over halvparten er i arbeid og aktivitet på intervjutidspunktet. Det er kun 2 prosent som oppgir å ikke gjøre noen ting.

## BÅDE UNGE LEDIGE OG LANGTIDSLEDIGE HAR MYE KONTAKT MED NAV

Personer som tilhører grupper med tiltaksgaranti skal følges opp, og vi vil forvente at disse har mye kontakt med NAV. Nedenfor ser vi på hvor mye og hva slags type kontakt personer i de ulike gruppene har hatt med NAV i løpet av 2009. Dataene er basert på selvrapporterte svar fra spørreundersøkelsen.

## De to gruppene av langtidsledige og kontakten med NAV

Figur 4 viser at det har vært mye kontakt mellom de langtidsledige brukerne og NAV. Overraskende nok ser vi at det har vært mer kontakt mellom NAV og de langtidsledige uten tiltaksgaranti, enn det har vært mellom NAV og dem med tiltaksgaranti.

I gruppen som har tiltaksgaranti oppgir 59 prosent at de har hatt kontakt med NAV to eller flere ganger i fjor, mens tilsvarende andel er 82 prosent for dem som ikke var omfattet av tiltaksgarantien. Den vanligste formen for

kontakt er individuell samtale. Man burde forvente at det skulle være hyppigere kontakt mellom NAV og gruppa med tiltaksgaranti, og at disse skulle ha fått mer oppfølging enn gruppa uten garanti. Men som vi har sett er personene i tiltaksgarantigruppa i snitt eldre og mer passive, og det kan se ut til at de heller ikke har hatt så sterkt behov for å kontakte NAV. Mange nærmer seg pensjonsalderen, mottar ventelønn eller annen "passiv" stønad fra NAV, og er trolig ikke like opptatt av eller motivert for å komme seg i arbeid eller aktivitet som den andre gruppa. For veilederne i NAV vil det være lettere å følge opp og tilby tiltak til dem som oppfatter seg som reelle arbeidssøkere, uavhengig av om de er omfattet av en tiltaksgaranti eller ei.

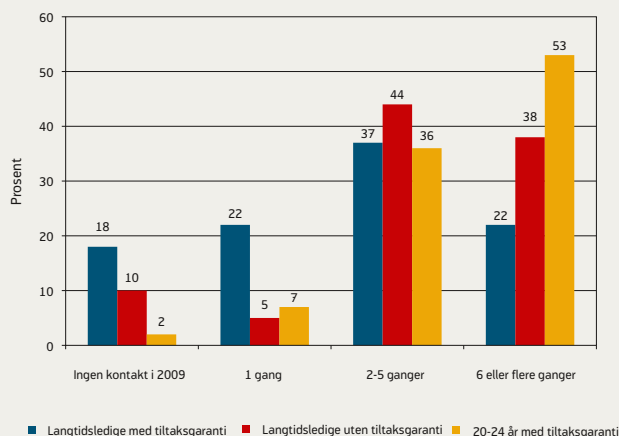
## 20-24 åringer og kontakten med NAV

De unge er de som har hatt hyppigst kontakt med NAV av gruppene i undersøkelsen. 89 prosent har hatt kontakt med NAV to eller flere ganger i løpet av 2009 (se figur 4). 82 prosent har hatt individuell samtale (se figur 5). Det har vært en bekymring for at NAV ikke følger opp unge ledige, men det ser altså ikke ut til å stemme. Tvert i mot så har NAV svært mye kontakt med de unge ledige i følge de som svarte på spørreundersøkelsen. Unge kvinner er i noe større grad i kontakt med NAV enn det unge menn er.

## KUN HALVPARTEN HAR FÅTT TILBUD OM TILTAK

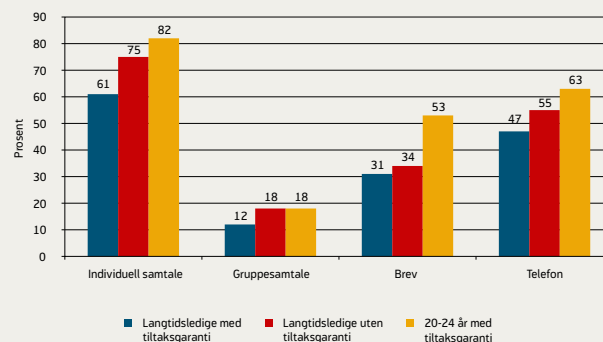
To av gruppene i denne undersøkelsen er omfattet av en tiltaksgaranti, og utgangspunktet for undersøkelsen er å se på hvordan tiltaksgarantien fungerer. Viktige spørsmål å besvare er om brukerne får tilbud om tiltak og om de tar i mot tilbudene.

Figur 4:  
De tre gruppenes kontakt med NAV i 2009.  
Hyppighet.



KILDE: NAV

Figur 5:  
De tre gruppenes type kontakt med NAV.



KILDE: NAV

## Tilbud om tiltak

I gruppa av langtidsledige som var omfattet av garanti, fikk 51 prosent tilbud om tiltak. I gruppa uten garanti fikk 62 prosent et slikt tilbud (se figur 6).

I gruppa uten garanti er det flere personer som er i en alder og situasjon hvor det nok er lettere å finne egnede tiltak. Forskjellige typer AMO-kurs og jobbklubb er de mest brukte tiltakene. De som har hatt mye kontakt med NAV har i større grad fått tilbud om tiltak enn dem som sjelden eller aldri var i kontakt med NAV i løpet av 2009. Av 20–24-åringene har 53 prosent fått tilbud om arbeidsrettede tiltak. AMO-kurs og jobbklubb er de hyppigst tilbudte formene for tiltak også for denne gruppa.

## Brukernes respons på tilbud om tiltak

Det er også forskjell mellom de to gruppene langtidsledige på hvordan de responderte på tilbudene. I gruppa uten garanti svarte 78 prosent av dem som hadde fått tilbud ja

og møtte opp på tiltaket, mens 63 prosent i gruppa med garanti svarte ja og møtte opp (se figur 7).

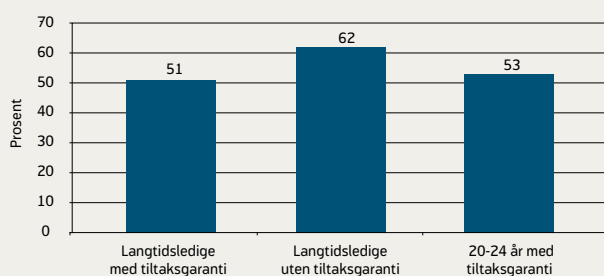
De som ikke ønsket å ta i mot tilbudet om tiltak oppga at de mente tiltaket ikke var nyttig, at de var syke, at de var i jobb, eller at reiseveien til kurs/tiltak var for lang.

Aldersgruppen 40–49 år hadde høyest andel som takket ja til tilbud om tiltak. Videre var det en klar tendens at de som var født i et OECD-land i større grad svarte ja enn dem som var født utenfor OECD. Når vi ser på utdanningsnivå, ser vi at de med høyeste utdanning (over 4 år høyere utdanning) hadde den største andelen som svarte nei. De som oftest svarte ja til tilbud var de med høyere utdanning under fire år. Deretter de med fullført videregående skole. Det er ikke stor forskjell mellom kvinner og menn, men kvinnene svarte ja i noe større grad enn det menn gjorde.

Blant de unge med tiltaksgaranti takket 59 prosent ja til tilbud om tiltak. Av dem som takket nei, oppga 40 prosent som grunn at tiltaket ikke virket nyttig, mens 22 prosent svarte at de var i jobb, og at det var derfor uaktuelt å delta på tiltak. Mange oppga også lang reisevei som årsak.

Figur 6:

Andelen i gruppene som fikk tilbud om tiltak.



KILDE: NAV

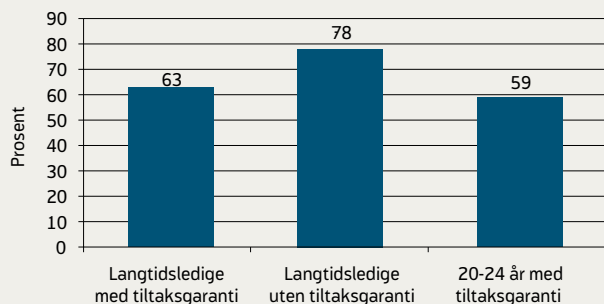
## Fullførte de tiltaket?

Blant de langtidsledige med tiltaksgaranti fullførte 82 prosent av dem som hadde takket ja tiltaket (se figur 8). Andelen som fullførte tiltaket i gruppa uten tiltaksgaranti lå på 77 prosent. Selv om færre får tilbud og takker ja i garantigruppa, så ser det altså ut til at disse i større grad fullfører tiltak hvis de først blir med.

Av 20–24 åringene var det 66 prosent som fullførte tiltaket de takket ja til. Ulikhetene i andelen som fullfører tiltak kan ha sammenheng med at flere av de unge og flere i gruppa uten garanti kommer i arbeid mens de fortsatt er i tiltak, og derfor avslutter tiltaket.

Figur 7:

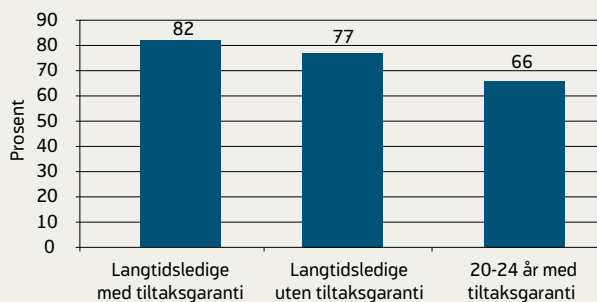
Andel av dem som fikk tilbud som takket ja til tilbudet.



KILDE: NAV

Figur 8:

Andel som fullførte tiltaket av dem som takket ja til tilbudet.



KILDE: NAV

## Etter tiltaket

De fleste gikk tilbake til ledighet eller annen stønad fra NAV etter gjennomført tiltak. I gruppa med tiltaksgaranti fikk 5 prosent jobb etter tiltaket, mens 10 prosent av gruppa uten garanti fikk jobb etterpå. Her må det gjøres oppmerksom på at vi ikke vet om flere har kommet i jobb etter hvert. Vi vet heller ikke når de var ferdige med tiltaket, og vi må derfor ikke tolke dette som endelige resultat av tiltaksbruk. Etter fullført tiltak gikk mange over i andre tiltak, noen hadde begynt å studere, og andre fikk praksisplass.

I de eldre aldersgruppene ser vi at mange ikke kommer i jobb. Mange mottar ventelønn eller stønad fra NAV, og mange svarer «gjør ingenting» på spørsmål om aktivitet. Det kan virke som mange i denne gruppa ser seg som ferdige med yrkeslivet.

At det er såpass mye oppfølging av gruppa som ikke var omfattet av en tiltaksgaranti på undersøkelsestidspunktet, viser at veilederne i NAV ikke bare prioriterer ledige med tiltaksgaranti, men at det også er høy aktivitet med hensyn til å følge opp andre langtidsledige.

Av 20–24 åringene kom 12 prosent ut i jobb etter at tiltaket var avsluttet, 52 prosent gikk tilbake til ledighet og mange var fortsatt i tiltak eller annen kurs/aktivitet på intervjutidspunktet. Av dem som avbrøt tiltaket var overgang til jobb en viktig årsak til avbruddet.

## AVSLUTNING

Undersøkelsen viser at NAV har mye kontakt med de unge ledige og de langtidsledige. Individuelle samtaler mellom veileder og bruker utgjør en stor del av denne kontakten. Men det er viktig å merke seg at kun halvparten av personene som er under en ordning som garanterer et tilbud om arbeidsrettet tiltak, faktisk får et slikt tilbud i følge denne brukerundersøkelsen.