

# HVORDAN FØLGE OPP UNGE ARBEIDSSØKERE?

## Erfaringer fra NAV

Av Sigrid Myklebø

### 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 en intervjuundersøkelse blant veiledere i NAV, 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 egnet 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.*

*Mange unge arbeidssøkere trenger tett oppfølging for å komme ut i jobb eller utdanning. Det er viktig at veilederne har tid til 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 krever at de unge 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.*

## Innledning

Denne artikkelen bygger på resultater fra en kvalitativ intervjuundersøkelse blant veiledere som jobber med oppfølging av unge arbeidssøkere i NAV. Artikkelen 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>1</sup> Utover denne minimumsstandarden står hvert NAV-kontor fritt til å bestemme hvordan oppfølgingsarbeidet skal 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» el-

ler 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 en tidligere artikkel, er det store forskjeller innad i gruppa av unge arbeidssøkere i NAV (Myklebø 2012). 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. Av disse har de færreste fullført videregående skole, og flere har en lang historie med manglende mestring, lav selvfølelse og lite motivasjon i skolen. Her er det en del med nokså sammensatt problematikk, og en del har psykiske vansker, problemer med rus eller andre helserelaterte utfordringer.

Ifølge veilederne vi intervjuet, er det noen faktorer som er spesielt viktige for å lykkes med oppfølginga av unge arbeidssøkere. De viktigste suksessfaktorene er å ha tid til å drive tett oppfølging, å være tilgjengelig, å tenke helhetlig og at ungdommene er motivert (Myklebø 2012). 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.

Denne artikkelen vil belyse 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?

<sup>1</sup> Minimumsstandarden baserer seg på dokumentene «Strategi for oppfølging av brukere i NAV», [http://kommune.nav.no/Kommunenavet/\\_attachment/805346522?\\_ts...true%20-](http://kommune.nav.no/Kommunenavet/_attachment/805346522?_ts...true%20-), og «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV», [http://www.nav.no/Arbeid/\\_attachment/269927?\\_ts=12e57ae3cc0&download=true](http://www.nav.no/Arbeid/_attachment/269927?_ts=12e57ae3cc0&download=true).

Intervjuundersøkelsen som artikkelen bygger på, ble gjennomført som gruppeintervju med veiledere ved 24 ulike NAV-kontor våren 2011. De første resultatene fra undersøkelsen ble publisert i Arbeid og velferd nr. 1/2012 (Myklebø 2012), mens funn som omhandler tiltaksbruk i oppfølgingsarbeidet er presentert i artikkelen «Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjara» på side 61 i denne rapporten. Tabell 1 viser fordelinga av NAV-kontor etter utvalgte kjennetegn. For en nærmere beskrivelse av hvordan intervjuundersøkelsen er gjennomført og hvordan data er analysert, viser vi til «Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV?» i Arbeid og velferd nr. 1/2012.

Artikkelen omhandler i utgangspunktet ungdom uten nedsatt arbeidsevne, det vil si ungdom som ikke har behov for mer enn situasjonsbestemt innsats (se faktaboks om servicegrupper i NAV). 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 inntektsgivende arbeid og som er tilgjengelige for arbeid.

## 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 jobbet i mottaksenhetene tok i mot brukere i publikumsmottaket og hadde ansvar for å gjøre behovsvurderinger og følge opp arbeidssøkere med behov for standard- eller situasjonsbestemt innsats (se faktaboks om servicegrupper i NAV). Oppfølgingsenhetene hadde ansvar for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger og følge opp brukere med behov for spesielt tilpassa eller varig

**Tabell 1:** Fordeling av NAV-kontorene i undersøkelsen etter utvalgte kjennetegn

Kjennetegn		Antall NAV-kontor
Netto årsverk ved NAV-kontoret per 1. mars 2011. Statlig ansatte.	Lite kontor: 5–11 årsverk	6
	Middels stort kontor: 15–36 årsverk	13
	Stort kontor: 52–82 årsverk	5
Landsdel	Nord-Norge	6
	Trøndelag	2
	Vestlandet	4
	Sørlandet	2
	Østlandet	10
Sentralitet	Sentrale kommuner	10
	Noe sentrale kommuner	7
	Mindre sentrale kommuner	4
	Minst sentrale kommuner	3
By-, bydels- eller distriktskontor	Distriktskontor (kommunen har ikke bystatus)	5
	Kontor i bykommune	15
	Bydelskontor i større by (byer med flere NAV-kontor)	4
Arbeidsledighetsprosent ved utgangen av mai 2011	0,8–2,0 %	7
	2,1–2,9 %	13
	3,0–3,8 %	4

Kilde: NAV

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 vil se på hvordan organiseringa påvirker oppfølginga av ungdom, og presenterer her noen erfaringer.

### **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 derfor 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 sosialhjelp. Der 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 ulik 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 har 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

### **Servicegrupper i NAV**

Gjennom ei behovsvurdering skal veileder avklare brukerens 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 tilfredsstillende arbeidslivets krav, noe som i økende grad gjelder personer som ikke har fullført videregående opplæring. Situasjonsbestemt innsats kan omfatte kortere aktiviteter, tiltak og tjenester som kvalifisering og jobbsøking, i tillegg til de generelle tjenestene fra NAV.

*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.

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.

### 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- og 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 om rett til videregående opplæring).

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.

### 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 lærekandidat har særlige vanskeligheter med å følge den opplæringa som er valgt.

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 bedriftsdelene av opplæringa skje i skole (oppl, § 3-3).

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.

<sup>2</sup> I Oslo har kommunen de samme rettigheter og plikter som fylkeskommunen har ellers i landet.

### Oppfølgingstjenesten

Fylkeskommunen<sup>2</sup> 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, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, NAV og helseetaten.

Alle informantene som hadde eget ungdomsteam eller ungdomskontakter, eller som hadde hatt det tidligere, hadde positive erfaringer med dette. Blant informantene som ikke hadde egne 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 der noen 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).

### 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 jobbet 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 jobbet 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 frem 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 utdanningssystemet og alternative utdanningsløp når en skal jobbe med unge. 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).

### **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 distriktpsikiatriske 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 samarbeidspartnerne,

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. Flere nevner mangel på rutiner som en utfordring. Dette medfører at det blir veldig personavhengig hvordan samarbeidet foregår og hvem en kontakter. Flere plasser jobbet ungdomsteam og ungdomskoordinatører på systemnivå for å få på plass rutiner og ansvarsfordeling mellom NAV og andre aktører.

### **Oppfølgingsløp for ulike grupper av unge arbeidssøkere**

De fleste informantene mener 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>3</sup> Noen mente at de aller fleste unge

<sup>3</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.

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 enklest å gjøre noe med.

Et godt oppfølgingsløp, ifølge informantene, starter med kartlegging av brukerens situasjon og behov. Siden tid og ressurser er begrenset, 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 for eksempel de yngste brukerne trenge tettere oppfølging enn de som er litt eldre. I samtalene med bruker kan det for eksempel 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 arbeidsgiver 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. Som beskrevet i «Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere» (side 61), mener flere av informantene at for dårlig avklaring er en viktig årsak til frafall fra tiltak.

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.

### **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 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 mener at det beste er om de får prøvd seg innfor samme fagområde som de har tenkt å begynne på til høsten, men 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 inn gripen. Det viktigste, påpeker mange, er å være fleksibel og finne løsninger som gjør at den enkelte får fullført et utdanningsløp.

### **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, krever de at unge som søker økonomisk sosialhjelp 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.

### **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, og at det derfor er viktig å følge dem opp. Noen steder har de informasjonsmøter som er obligatorisk å møte opp på, og en del plasser krever de at dagpengemottakerne leverer jobblogg for å vise at de er aktive arbeidssøkere.

### **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 (jf. Myklebø 2012). I oppfølgingen 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 en arbeidsevnevurdering (jf. faktaboks tidligere i artikkelen). Noen av informantene nevnte 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.

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

For arbeidssøkere som er langt unna 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 oppfølgingstiltakene 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 denne forbindelse er det viktig å ha et godt samarbeid med andre etater som bruker trenger oppfølging fra.

Hovedutfordringen når det gjelder å lykkes med oppfølging av de som er lengst unna arbeidsmarkedet, er nok tid. Veilederne må være

tålmodige og standhaftige og la brukerne ta et skritt om gangen. Det er også en 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 (løsningsfokuseret tilnærming) og motiverende intervju. Dette er metoder som vektlegger deltakerperspektiv og at brukeren skal bli klar over sine egne ressurser og ved hjelp av veiledning se løsninger.

## 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 utfordringen. Dette gjelder spesielt tid og bemanning til å drive tett nok oppfølging av brukerne, men også tiltaksmuligheter og organisering av arbeidet.

### 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 alle arbeidssøkere.

De aller fleste informantene oppga at for lav bemanning og for lite tid er den største utfordringen 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 oppfølgingsamtale 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 hanke 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).*

En annen utfordring mange forteller om, er at de med dagens bemanningssituasjon ikke har tid til å vurdere hvilke tiltak som er best egna til de ulike brukerne. Flere studier 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.<sup>4</sup>

*«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 dårligere bemanna og i tillegg har mista viktig kompetanse.

### 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 strenge på at de må ut i tiltak for å få stønad. Etter å ha jobbet med motivasjon over lengre tid, kan en risikere at det ikke er penger til tiltak» (lite distriktskontor, Østlandet).*

<sup>4</sup> For en mer detaljert gjennomgang, se artikkelen «Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjarar» på side 61 i denne rapporten.

Det er også en del av informantene som svarer at de mangler tilbud. Dette gjelder særlig arbeidsmarkedsopplæring (AMO)<sup>5</sup>, men også lavterskeltilbud. I de minste NAV-kontorene er det ei problemstilling at de ikke får samlet mange nok brukere til å starte AMO-kurs. Begrensninger som gjelder tiltaksmuligheter er mer utførlig beskrevet i artikkelen «Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere» på side 61.

### Organisering av arbeidet

Det er flere faktorer knyttet 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 bedret seg. En del opplever også at når vedtakene gjøres lenger unna bruker, mister veilederne noe av kontrollen, og får dermed 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>6</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 rammestyrt. Dersom en har tiltro til saksbehandlerne burde det ikke være nødvendig med rammestyrt» (stort bykontor).

### Kilder

Furuberg, Jorunn (2012): «Unge som blir arbeidslause», i *Arbeid og velferd* 1/2012, 40–49. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Myklebø, Sigrud (2012): «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.

<sup>5</sup> Korte arbeidsrettede kurs

<sup>6</sup> Datasystem i NAV