
Oppfølging av unge og de over 30 år ved Nav-kontorene: Veilederes erfaringer fra 2022–2024

© NAV mai 2025

EIER

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

Nummer 3, 2025
ISSN 1891-005X
ISBN 9788255125518

DOI: 10.60847/NAV.5533

.....

Oppfølging av unge og de over 30 år ved Nav-kontorene: Veilederes erfaringer fra 2022–2024

Av: Sverre Friis-Petersen, Siri Hansen Pedersen og Stine Feie Haram¹

Nav-rapport 2025: 3

.....

.....

¹ Vi ønsker å takke alle veiledere som har deltatt i spørreundersøkelsene og bidratt med verdifull innsikt om deres arbeidshverdag og erfaringer. En stor takk rettes også til kolleger i Arbeids- og Velferdsdirektoratet; Laila Hove, Marianne Grøndahl Pedersen, Sigrid Lande og Tor Erik Nyberg, som har bidratt med faglige innspill underveis i prosessen. Deres ekspertise og engasjement som har vært en viktig ressurs i arbeidet med denne rapporten.

.....

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
Formål og datagrunnlag	11
Oppbygging av rapporten	12
2 Veiledernes roller og oppgaver ved Nav-kontoret	14
Økning i prioriterte brukergrupper ved Nav-kontorene og kommunale årsverk	14
Veileders roller og oppgaver	16
Økt andel er ungdomsveiledere i 2024	18
Flere veiledere følger opp innvandrere fra land utenfor EØS	20
Store variasjoner mellom Nav-fylkene i hvilke aldersgrupper veilederne følger opp	21
Oppsummering	21
3 Tverretatlig samarbeid og ungdomsteam	23
Tverretatlig samarbeid øker ved oppfølging av unge og andre prioriterte grupper	23
Positive vurderinger om koordinering på tvers av stat-kommune	25
Veiledernes kommentarer om tverretatlig samarbeid	26
Ungdomsenhet	27
Oppsummering	31
4 Ressurssituasjonen – antallet brukere, er det nok tid og klarer veilederne å prioritere?	33
Hvordan utvikler veiledernes porteføljestørrelse seg?	33
Opplevelsen av tid til oppfølging og kompetanseheving	39
Positiv vurdering av egen oversikt/prioritering, men avtar med porteføljestørrelsen for ungdomsveiledere	42
Tid til brukeroppfølging: Individuelle faktorer har større betydning enn kontortilhørighet	43
Oppsummering	46

5	Oppfølging av unge	49
	Positiv vurdering av prioriteringen av unge, men skepsis til om det nok ansattressurser	49
	Kontorene fokuserer både på rask overgang til arbeid og mer varig tilknytning til arbeidslivet for unge	50
	Ungdomsveilederne har positiv vurdering av egen oppfølging av unge og kjennskap til ungdomsgarantien	51
	Oppsummering	51
6	Kompetanseheving - en prioritert utfordring	53
	Mindre positiv vurdering av kompetansearbeidet ved kontoret i 2024 enn i 2022	53
	Veilederne har ulike behov for å styrke kompetanse. Mest på veiledning om utdanning og arbeidsmarked	54
	Veilederens innspill om kompetansearbeidet ved kontorene	56
	Oppsummering	58
7	Mindre endringer i veilederens oppfølgingsaktiviteter	59
	Lite forskjell i antall oppfølgingsaktiviteter utfra aldersgrupper. Størst forskjell på meldinger i ulike kanaler	59
	Sjeldnere oppfølginger når veileder følger opp mange brukere, også de unge	59
	Veilederens vurdering av gruppeoppfølging	61
	Oppsummering	61
8	Tiltaksplasser og oppfølging av deltakere i arbeidsrettede tiltak	63
	Lite positiv vurdering av tilgangen på tiltaksplasser for brukere med særlige utfordringer	63
	Størst forskjeller ut fra oppgaver og sektor på spørsmålet om samlet tilgang til tiltaksplasser	64
	Ungdomsveilederne opplever behov for spesielt tilpassede tiltak	65
	Oppsummering	66
9	Veilederens samarbeid med andre om oppfølging av felles brukere	67
	Varierende vurdering av samarbeid	67
	Vurderingen av samarbeid har sammenheng med veilederens tid	68
	Oppsummering	69
10	Veilederens vurdering av om fagsystemene bidrar til oversikt over brukernes kompetanse og arbeidsgivernes kompetansebehov	70

Referanser71

Vedlegg72

Vedlegg 1: Data og metode 72

Vedlegg 2: Regresjonstabell til analyse vist i figur 35 73

Vedlegg 3: Regresjonstabell til analyser vist i figur 37 – figur 39 .. 74

Vedlegg 4: Regresjonstabell til analyse vist i figur 45..... 75

Sammendrag

Tema for denne rapporten er veiledernes oppfølging ved Nav-kontorene, med særlig søkelys på oppfølging av unge brukere. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til ansatte ved Nav-kontorene fra oktober/november 2024 og på tilsvarende undersøkelser fra november 2022 og november 2023. Undersøkelsen fra 2022 ble gjennomført før innføringen av ungdomsgarantien i 2023 og fungerer som et referanseår for å kunne måle senere endringer. Påfølgende undersøkelse i 2023 gir et første innblikk i hvordan oppfølgingen av unge utviklet seg i den tidlige fasen etter innføringen, mens undersøkelsen i 2024 fanger opp endringer etter at arbeidet med ungdomsgarantien er vel etablert.

Prioriterte brukergrupper og årsverk

Innledningsvis i rapporten omtales utviklingen i prioriterte grupper ved Nav-kontorene og i antall årsverk ved kontorene. Samtidig med innføringen og gjennomføringen av ungdomsgarantien viser registertall (fra november 2022 til november 2024) en betydelig økning i antallet personer i de brukergruppene som er prioritert ved Nav-kontorene. I tillegg var det en relativt stor økning i antallet kommunalt ansatte veiledere. Det siste har sammenheng med bosettingen av ukrainske flyktninger og økt behov for økonomisk sosialhjelp. Fra 2022 til 2024 er det totalt blitt noe færre statlig ansatte veiledere.

Veiledernes roller og oppgaver

Veilederne ved Nav-kontorene jobber ofte med flere brukergrupper og på tvers av skillene mellom stat og kommune. Etter innføringen av ungdomsgarantien, finner vi økning i andelen ungdomsveiledere (fra 2022 til 2024). Dessuten økte andelen som primært følger opp de som er 30 år og eldre, mens andelen som jobber med både unge og de over 30 år sank. Andelen av veilederne som følger opp innvandrere fra land utenfor EØS økte fra 2022 til 2024 på grunn av bosetting av ukrainske flyktninger.

Tverretattlig samarbeid og ungdomsteam

Veilederne gir positiv tilbakemelding på at kontoret er koordinert på tvers av kommune/stat i oppfølging av unge og noe mindre positiv vurdering av om de kommunale tjenestene brukes aktivt. Vurderingene er mer positive hvis sosialtjenesten inngår i ungdomstjenesten. Det er særlig de kommunalt ansatte veilederne som oppgir at de har oppgaver på tvers av stat/kommune, og denne andelen har økt fra 2022 til 2024. Dette mønsteret er spesielt framtrædende for kommunalt ansatte ungdomsveiledere.

Egen ungdomsenhet (ungdomsteam/-avdeling) ved NAV-kontorene er vektlagt i ungdomsgarantien. De aller fleste av veilederne oppgir at kontoret deres har egen ungdomsenhet, og ungdomsveilederne deltar stort sett i denne enheten. Arbeidsrettet oppfølging og oppfølging av unge som mottar AAP inngår som regel i ungdomsenheten. Nesten 70 prosent oppgir at økonomisk sosialhjelp inngår og rundt halvparten kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av sykmeldte.

Ressurssituasjonen – antallet brukere og tid til oppfølgingsoppgaver

Porteføljestørrelsen for veilederne økte gjennomsnittlig fra 70 brukere i 2022 til 76 i 2023 og holdt seg stabil i 2024. Ungdomsveilederne hadde minst portefølje i 2022 og er på samme nivå i 2024 (55). Innføringen av ungdomsgarantien har dermed ikke ført til noen reduksjon i porteføljestørrelsen for ungdomsveilederne, men har holdt seg på samme nivå som i 2022. Uendret porteføljestørrelse, selv om ungdomsgarantien medførte flere veilederressurser til oppfølging av de unge, antar vi blant annet skyldes at antall unge som skal følges opp har økt samt at garantien medfører en forsterkning av oppfølging av de unge og at dette er tidkrevende for veilederne.

Veiledere som følger opp både unge og eldre har også uendret porteføljestørrelse fra 2022 til 2024 (65). Porteføljene er størst for de veilederne som primært følger opp de eldre. Her har porteføljestørrelsen økt fra 81 i 2022 til 95 i 2024.

Porteføljene har blitt større for veiledere som følger opp langtids arbeidssøkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger, der mer enn halvparten av brukerne er i en brukergruppe. For de statlig ansatte veilederne har porteføljene også økt hvis de følger opp innvandrere fra land utenfor EØS og sosialhjelpsmottakere.

Porteføljestørrelsen øker med kontorstørrelsen for veiledere som primært følger opp unge og de som følger opp eldre.

Ungdomsveiledernes vurdering av tid til oppfølging av brukerne sank mer fra 2022 til 2023 enn utviklingen i porteføljer skulle tilsi. I 2024 er det framgang, men vurderingen er fortsatt mindre positiv enn i 2022 – på tross av at porteføljene er på samme nivå. Det kan skyldes at innføringen av ny ungdomsgaranti oppleves som tidkrevende for veilederne. Særlig nye krav til hvordan unge skal følges opp og ny rolle som fast kontaktperson antar vi tar en del tid for veilederne. Det er også mulig at det er merarbeid ved oppfølging av flere unge som ikke direkte avspilles i porteføljestørrelsen.

Veilederne som primært følger opp de som er 30 år og eldre har lavere vurdering av egen tid til oppfølgingsoppgavene enn ungdomsveiledere og de som følger opp begge aldersgrupper. Veiledere som følger opp de eldre har hatt en negativ utvikling i sin vurdering av tid til oppfølgingsoppgavene fra 2022 til 2024. Dette er i tråd med økningen i porteføljestørrelsen for disse veilederne.

En analyse viser at individuelle forskjeller mellom veiledere har større betydning for hvordan de vurderer sin tid til oppfølging, kontorforskjeller spiller en mer begrenset rolle. Dette tyder på at arbeidsforhold, arbeidsdeling mellom veiledere, deres erfaring og individuelle opplevelser har større innvirkning enn strukturelle faktorer knyttet til kontoret.

Oppfølgingen av unge og ungdomsgarantien

Veilederne gir i 2024 positiv vurdering av hvordan eget kontor prioriterer oppfølgingen av unge brukere og hvordan kontorets ledere prioriterer oppfølging og utvikling av ungdomsgarantien. Samtidig er det mer negativ vurdering av om kontoret har nok ansattressurser til oppfølging av

unge (selv om det er framgang fra 2023). Vår tolkning av denne forskjellen er at veilederne svarer ut fra en situasjon der ansattressursene er begrenset, og at oppfølging av unge/ oppfattes som prioritert.

Ungdomsveilederne gir positiv tilbakemelding i 2024-undersøkelsen både på at kontoret er opptatt av å hjelpe brukeren med å få varig tilknytning til arbeidslivet, hjelpe brukerne med å fullføre utdanning og at veilederne innvilger utdanning som varer mer enn ett år når brukerne trenger det. Samtidig har kontorene relativt høy oppmerksomhet på å få de unge raskt ut i jobb. Med andre ord skal veilederne jobbe både for langsiktig og stabil tilknytning til arbeidslivet, og bistand til rask overgang til arbeid der det er aktuelt.

Veilederne gir positiv tilbakemelding på at de ivaretar de unges behov for medvirkning. De gir noe mindre positiv vurdering av om de har god kjennskap til ungdomsgarantien og om de gir unge informasjon om hvilken oppfølging de kan få gjennom ungdomsgarantien. Ungdomsveilederne svarer mer positivt på disse spørsmålene enn de som følger opp både unge og eldre.

Kompetanseheving

Veilederne gir middels vurdering av hvordan de vurderer ulike sider ved kompetansearbeidet ved eget Nav-kontor. Mest positiv vurdering er det til påstanden om at kontoret er opptatt av hvordan de best sikrer brukermedvirkning i oppfølgingen. Fra 2022 til 2024 er det tilbakegang på flere av disse spørsmålene, også blant ungdomsveilederne.

Det er mer positiv respons på spørsmålene om kompetansearbeid ved kontoret. Dette gjelder særlig veiledere som har positiv vurdering av egen tid til å heve kompetansen.

På spørsmål om hvilke områder de trenger å styrke sin kompetanse, oppgir veilederne et bredt spekter av kompetanseområder - blant annet utdanning, arbeidsmarked, forvaltning og inkludering. Vi finner i en analyse at veiledere med liten tid til å heve egen kompetanse samtidig har størst behov for å heve kompetansen. Dessuten ser vi at det er de med kortest erfaring med brukeroppfølging i Nav (inntil ett år) som oppgir størst behov.

Tilgang til tiltaksplasser

Arbeidsrettede tiltak er en viktig del av Navs tilbud til de som trenger bistand for å komme i jobb. Veilederne gir en positiv vurdering av tilgangen til tiltaksplasser samlet sett, men er langt mer kritiske til tilgangen til tiltaksplasser for brukere med ulike utfordringer. Her er det ikke positiv utvikling fra 2022 til 2024. Ungdomsveilederne gir minst negativ respons, og vurderer gjennomsnittlig tilgang til tiltaksplasser for brukere med utfordringer relativt lavt (2,9) i både 2022 og 2024.

Både vurderingen av tilgangen til tiltaksplasser samlet sett og for brukere med utfordringer avtar i noen grad med kontorstørrelsen. Vurderingen avtar også med veiledernes porteføljestørrelse, noe som kan ha sammenheng med at kontor med mange brukere per veileder i større grad har konkurranse om tiltaksressursene.

Veilederne gir i 2024-undersøkelsen en relativt positiv vurdering av kommunale tjenester i ungdomssatsningen, men ikke på spørsmålet om tilgang til lavterskeltiltak (2,7).

Samarbeid med andre om felles brukere

Samarbeidet med andre om felles brukere blir for noen instanser noe mindre positivt vurdert i 2024 enn i 2022 (bl.a. karrieresenter, barnevernstjenesten og hjelpemiddelsentralen), og det er gjennomgående ikke mer positiv vurdering av samarbeid i 2024 enn i 2022. Samtidig er det et poeng av veilederne også i 2024 gir relativt positiv vurdering av samarbeidet (fra 3,5 til 4,2).

Vi finner lite forskjell i vurdering av samarbeid ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp.

Det ser ut til å være en viss sammenheng mellom hvor ofte veilederne samarbeider med ulike instanser og hvordan de vurderer samarbeidet. Samtidig blir samarbeidet med andre instanser i Nav vurdert mer positivt enn hyppigheten skulle tilsi.

Tid til samarbeid er en viktig faktor for hvordan veiledere vurderer samarbeidet med ulike instanser. Veiledere som har tilstrekkelig med tid, gir en mer positiv vurdering enn veiledere som har mindre tid. Mer tid til samarbeid gir størst økning i tilfredsheten med samarbeidet med utdanning og helse, noe som tyder på at tid er en viktig faktor for å lykkes med samarbeid med instanser utenfor Nav.

Fagsystemenes bidrag til oversikt over brukernes kompetanse og arbeidsgivernes kompetansebehov

I Navs virksomhetsstrategi fram mot 2030 (AVD 2024b) er det en treårig prioritering at veilederne og markedskontakter har verktøy som gir oversikt over brukernes kompetanse og arbeidsmarkedets behov. I 2023- og 2024-undersøkelsen gir veilederne langt mer positiv respons på om fagsystemene hjelper dem å holde oversikt over brukernes behov for kompetanse og utdanning enn over arbeidsmarkedets behov for kompetanse.

1 Innledning

De siste årene har det vært et økende politisk fokus på hvordan Nav følger opp unge brukere. Sommeren 2023 ble det innført en ny ungdomsgaranti, der målet var å gi unge tettere og mer systematisk oppfølging.¹ Som en del av garantien fikk Arbeids- og velferdsetaten mer ressurser til å ansette flere ungdomsveiledere.² Med flere ungdomsveiledere skulle hver veileder få ansvar for færre unge brukere under 30 år, noe som skulle gi bedre muligheter for mer individuell tilpassning og målrettet veiledning. Samtidig ble det lagt vekt på å styrke veilederes kompetanse, slik at de kunne gi bedre bistand til unge på vei inn i arbeidslivet og/eller annen aktivitet (AID 2022).

Ungdomsgarantien bygger videre på den «forsterkede» ungdomsinnsatsen i Nav, innført 1. januar 2017. I 2020 ble det bevilget ytterligere midler til forsterket oppfølging av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, for å øke veiledertettheten (AID 2021). Også før disse satsningene var unge en prioritert gruppe i arbeids- og velferdspolitikken.

Formål og datagrunnlag

Denne rapporten undersøker hvordan oppfølgingen av unge og eldre brukere ved Nav-kontorene har utviklet seg fra 2022 til 2024, med særlig fokus på virkningene av ungdomsgarantien. Gjennom analyser av undersøkelsene over tre år kartlegger vi endringer i veilederressurser, porteføljestørrelser og kompetansetiltak, samt trekk ved veiledernes arbeidshverdag og muligheten for å gi tett oppfølging.

Et sentralt aspekt i analysene er forskjellene mellom veiledere som primært følger opp unge, de som følger opp eldre, og de som har ansvar for begge grupper. Dette kan gi et overblikk i mulige forskyvninger mellom disse gruppene over tid, for eksempel i porteføljestørrelser, arbeidsbelastning og hyppighet i brukeroppfølgingen. I tillegg ser vi på kompetanseutvikling og andre temaer som ble inkludert i 2023- og 2024-undersøkelsene.

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til ansatte ved Nav-kontor, gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i oktober/november 2024, og på tilsvarende undersøkelse fra november 2022 (Nav 2023) og november 2023.³ Undersøkelsene er sendt ut digitalt til alle ansatte ved Nav-kontor, dvs. om lag 14 000 personer. Om lag 5 600 besvarte undersøkelsen i 2022, 4 000 i 2023 og 4800 i 2024. Målgruppen for undersøkelsen var kun ansatte med ansvar for brukeroppfølging, og disse ble avgrenset gjennom et innledende spørsmål, mens øvrige svargivere ble filtrert ut. Rapporten bygger altså på svarene fra de medarbeiderne som oppgir at de har brukerportefølje: 4 600 i 2022, 3 200 i 2023 og 3 900 i 2024. I tillegg brukes registerdata som bakteppe for å se på utviklingen i antall brukere mellom 2022 og 2024, samt utviklingen i statlige og kommunale årsverk ved Nav-kontorene.

Undersøkelsen fra 2022 ble gjennomført før innføringen av ungdomsgarantien i 2023 og fungerer som et referanseår for å kunne måle senere endringer. Undersøkelsen i 2023 gir et første innblikk i hvordan oppfølgingen av unge utviklet seg i den tidlige fasen etter innføringen, mens undersøkelsen i 2024 fanger opp eventuelle endringer etter at arbeidet med ungdomsgarantien er blitt godt etablert.

I etterkant av undersøkelsen i november 2023 ble det i Mål og disponeringsbrev til Nav-fylker/regioner for 2024 (fra Arbeids- og tjenestedirektøren) presisert at en ungdomsveileder skal følge opp inntil 50 brukere innenfor målgruppen for ungdomsgarantien⁴ (AVD 2024a). Resultatene fra 2024-undersøkelsen om porteføljestørrelser sier noe om status etter denne prioriteringen, blant annet om porteføljestørrelser, fast kontaktperson, kompetanseheving og samarbeid med andre instanser.

Ungdomsgarantien gjelder brukere under 30 år, og strengt tatt er de som er eldre enn dette 30 år og eldre.

¹ Ungdomsgarantien er hjemlet i Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi, kapittel 4.

² Samlet sett ble det ikke tilført mer statlige personalressurser til Nav-kontorene

³ Undersøkelsen fra 2023 er brukt til resultatoppfølging/analyser og det er ikke publisert rapport

⁴ Gjennomsnittlig for veiledere som følger opp unge i ungdomsgarantien

For enkelthets skyld benevner vi den siste gruppen som «over 30 år».

Undersøkelsene omfattet alle ansatte med porteføljeansvar, uansett om de arbeider med unge eller ikke, og kartlegger flere aspekter ved både portefølje og arbeidssituasjon. Dataene gir mulighet til både å beskrive og analysere sammenhenger mellom ulike kjennetegn ved veilederne porteføljer og deres egne opplevelser av arbeidshverdagen. Medarbeidere med porteføljeansvar kan likevel ha litt ulike roller, og i denne rapporten har vi stort sett valgt å begrense analysene til ordinære veiledere.⁵ Et unntak er kapittel 2 der vi bruker alle respondenter med brukerporteføljer i analysen av roller og oppgaver ved Nav-kontoret. Dessuten viser vi i kapittel 4 utviklingen i porteføljestørrelse for jobbspesialister, programrådgivere i introduksjonsprogram, veiledere i kvalifiseringsprogrammet og veiledere som primært følger opp sykmeldte (SYFO-veiledere).

Tidligere funn fra 2022-undersøkelsen

2022-undersøkelsen (Nav 2023) viste stor variasjon i antall brukere den enkelte veileder følger opp. Brukernes alder framsto som en av de viktigste forklaringsfaktorene. Ungdomsveiledere hadde færre brukere enn de som jobber med brukere over 30 år, noe som trolig reflekterer de siste årenes prioritering av unge brukere. Veiledere med mindre porteføljer hadde hyppigere kontakt med brukerne og opplevde at de har bedre tid til oppfølging, enn veilederne med større porteføljer.

Porteføljestørrelsen økte i 2022 med kontorstørrelsen innenfor statlig sektor. En forklaring kan være at ressursfordelingen på statlig side er gunstigere for de mindre kontorene, eller at arbeidet organiseres ulikt. Vi fant også at porteføljestørrelse varierte mellom Nav-fylkene, noe som også kan reflektere ressursfordeling og organisering.

Veilederne vurderte samlet sett tilgangen til relevante tiltaksplasser som god, særlig om de fulgte opp unge brukere. Tilgangen til tiltaksplasser for brukere med særlige utfordringer, som psykiske helseutfordringer og dårlig oppmøteevne, ble vurdert noe mindre positivt. Disse spørsmålene om tiltak ble tatt ut i 2023-undersøkelsen, men inngår i undersøkelsen fra 2024.

I 2022 oppga 90 prosent av medarbeiderne at kontoret deres har ungdomsteam, noe som så ut til å løfte ungdomsarbeidet i Nav-kontorene. I 2023 var denne andelen enda høyere, 93 prosent. I 2024 har medarbeiderne i tillegg oppgitt hvilke fagområder som inngår i kontorenes ungdomsteam.

2022-undersøkelsen viste også relativt store forskjeller i veilederne vurderinger av samarbeidet med andre instanser. De ga minst positiv vurdering av samarbeidet med den kommunale barnevernstjenesten, primærhelsetjenesten, opplæringskontor og videregående opplæring. Samarbeidet med tiltaksarrangører, arbeidsgivere og Nav Arbeidsrådgivning ble vurdert mest positivt. Spørsmålene om samarbeid med andre instanser inngår også i årets undersøkelse.

Nav-veilederne arbeidsbelastning har over tid vært fremhevet som en viktig hindring for god arbeidsrettet oppfølging. Fossetøl (2020) fant at manglende personalressurser var den største utfordringen for veilederne ved Nav-kontorene, ved siden av stor oppgavebredde. Våre undersøkelser kan dels ses som en videreføring av Strand mfl. (2020) sin evaluering av ungdomsinnsatsen i Nav fra 2017, selv om den undersøkelsen også omfattet en brukerundersøkelse og intervjuer med ansatte. Strand mfl. (2020) fant blant annet at unge prioriteres i oppfølgingen ved Nav-kontoret, og at de får rask oppfølging. De konkluderte også med at utilstrekkelig tid til tett oppfølging av både brukere og arbeidsgivere er et viktig hinder for god oppfølging.

Oppbygging av rapporten

Rapporten innledes i *kapittel 2* med en beskrivelse av utviklingen i antall brukere og bemanningssituasjon ved Nav-kontorene. Veilederne roller og oppgaver

⁵ Det vil si medarbeidere som oppgir at de har rollen veileder eller sosialkonsulent, og som ikke er jobbspesialister eller arbeider i kvalifiseringsprogrammet eller introduksjonsprogrammet. Vi ser også bort fra de som oppgir at de har rollen leder.

blir også belyst, blant annet ut fra hvilke aldersgrupper/brukergrupper de følger opp.

I *kapittel 3* er temaet tverretattlig samarbeid ved Nav-kontorene og organisering av oppfølgingen av ungdomsgarantien.

Videre belyser kapittel 4-6 ulike aspekter ved veileders arbeidshverdag og vurderinger.

Kapittel 4 dreier seg om hvor mange brukere veilederne har ansvar for å følge opp og hvordan de vurderer tiden til oppfølging og muligheten for kompetanseheving. I *kapittel 5* går vi nærmere inn på noen aspekter ved oppfølging av unge, både hvordan veilederne opplever kontorets oppfølging og hvordan de vurderer sin egen oppfølging. Deretter i *kapittel 6*, ser vi på veilederes vurdering av kompetanseheving ved eget kontor og hvilke områder de opplever størst behov for egen faglig styrking.

Veilederes oppfølgingsaktiviteter og tilgang til tiltak er tema i kapittel 7 og 8. I *kapittel 7* beskrives utviklingen i veiledernes oppfølgingsaktiviteter, og hvordan de henger sammen med brukernes alder og hvor mange brukere veilederne følger opp. I *kapittel 8* ser vi først på veilederne vurderer tilgangen til relevante tiltaksplasser, og forskjeller mellom Nav-fylkene. Derfra gjør vi en analyse der vurderingene av tilgang til tiltaksplasser ses i sammenheng med veiledernes oppgaver.

I *kapittel 9* er temaet veiledernes samarbeid med andre om oppfølging av felles brukere, med særlig vekt på samarbeid om oppfølging av unge. Til slutt, i *kapittel 10*, ser vi på hvordan veilederne vurderer at fagsystemene bidrar til oversikt over brukernes kompetanse og arbeidsgivernes kompetansebehov.

2 Veiledernes roller og oppgaver ved Nav-kontoret

Dette kapittelet er et bakteppe til de påfølgende kapitlene om ulike sider ved veiledernes arbeidssituasjon som porteføljestørrelse, tid til oppfølging, kompetanseheving og samarbeid med eksterne. Innledningsvis retter vi søkelys på to grunnleggende forutsetninger for veiledernes arbeidssituasjon og hvilke muligheter de har for å følge opp brukere: utviklingen i antall brukere og i antall årsverk ved Nav-kontorene. Ressursene til Nav-kontorene er basert på politiske beslutninger og prioriteringer. Prioritering av ungdomsgarantien kan eksempelvis både føre til at flere veiledere følger opp unge og at arbeidssituasjonen og oppfølgingen bedres for ungdomsveilederne.

Etter den innledende beskrivelsen bruker vi svarene i 2024-undersøkelsen fra alle veiledere som oppgir at de har en egen portefølje med brukere som de følger opp. Der beskriver vi noen overordnede trekk ved de ansattes roller og oppgaver. Deretter avgrenser vi til veiledere (veiledere/sosialkonsulenter)⁶ og ser på hvilke aldersgrupper og brukergrupper ellers disse veilederne følger opp, inkludert endringer fra 2022 til 2024. I tillegg ser vi på hvordan fordelingen i hvilke aldersgrupper veilederne følger opp varierer med kontorstørrelse (etter antall ansatte ved Nav-kontorene). Til slutt viser vi hvordan veiledernes oppfølging av aldersgrupper varierer mellom Nav-fylkene.

Økning i prioriterte brukergrupper ved Nav-kontorene og kommunale årsverk

I store trekk viser figur 1 at det fra oktober 2022 til januar 2025 vært en betydelig økning i antallet personer i de brukergruppene som er prioritert ved Nav-kontorene. Antallet under 30 år som er omfattet av ungdomsgarantien økte fra rundt 50 000 i oktober 2022 til mer enn 58 000 to år senere. Det har vært en betydelig økning blant de prioriterte gruppene; AAP-mottakere, langtidsarbeidssøkere og innvandrere fra Afrika, Asia, og Mellom- og Sør-Amerika.⁷ Det samlede antallet arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne har også økt i perioden, i tillegg at flere

sykmeldte også skal ha oppfølging fra Nav. Selv om det kan variere hvor mye oppfølging brukerne trenger, viser registertallene at Nav-kontorene samlet har fått flere personer de skal følge opp. Primært gjelder veksten AAP-mottakere, ukrainske flyktninger og unge i målgruppen for ungdomsgaranti. Det er en økning av unge som står utenfor arbeid og utdanning fra 2022 til 2024, med en økning av unge som omfattes av ungdomsgarantien.

Økningen i antallet som omfattes av garantien kan ha sammenheng med at tettere oppfølging gjør at unge opplever at de får mer igjen for å være registrert hos Nav.

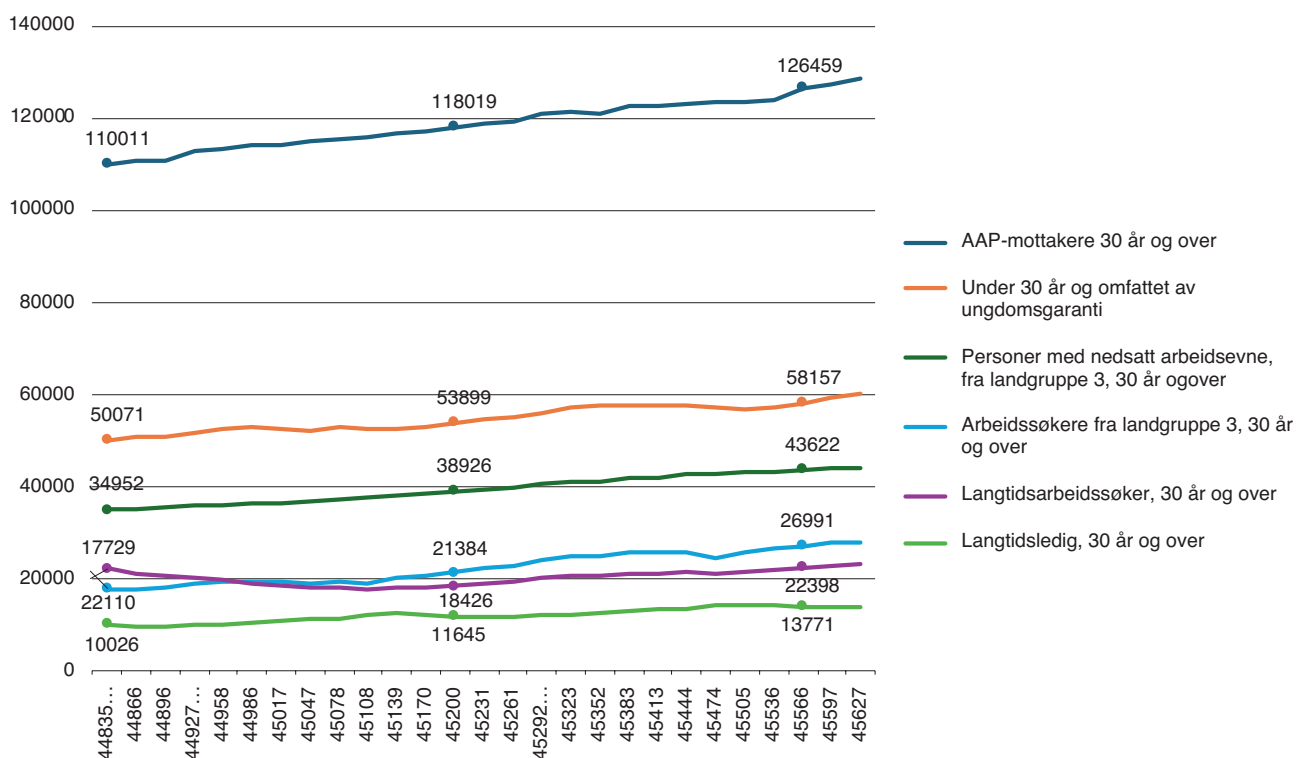
Økningen i antallet brukere avspeiles også i flere årsverk ved Nav-kontorene (figur 2) – nærmere bestemt de kommunalt finansierte. De kommunale årsverkene økte noe i korona-årene 2020 og 2021, men økningen er størst i perioden 2022 til 2024. Økningen i disse årene må ses i sammenheng med at kommunene er tilført midler til å følge opp flyktninger fra Ukraina, i tillegg til et økt behov for sosiale tjenester fordi flere har økonomiske utfordringer. Mens det tilbake i 2020 var om lag like mange statlige og kommunale årsverk ved Nav-kontor, var det i 2024 nesten 1200 flere kommunale årsverk. Blant de statlige årsverkene var også et økt antall tilknyttet arbeidsmarkedstiltak i Navs egen regi,⁸ slik at antallet «ordinære statlige årsverk» var litt lavere enn i 2020, selv om det samlede antallet var på om lag samme nivå (rundt 5700). I 2021 var det en koronarelatert økning i de statlige årsverkene. Ungdomsgarantien fra sommeren 2023 innebar en omfordeling av statlige årsverk til oppfølging av unge, men samlet sett var det i 2023 et nedtrekk i midler til statlige årsverk ved Nav-kontor.

⁶ Veiledere/sosialkonsulenter, som ikke hovedsakelig følger opp kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet, er jobbspesialist eller leder.

⁷ Brukergruppene er i varierende grad overlappende.

⁸ Arbeid med støtte (AMS) og Individuell jobbstøtte (IPS).

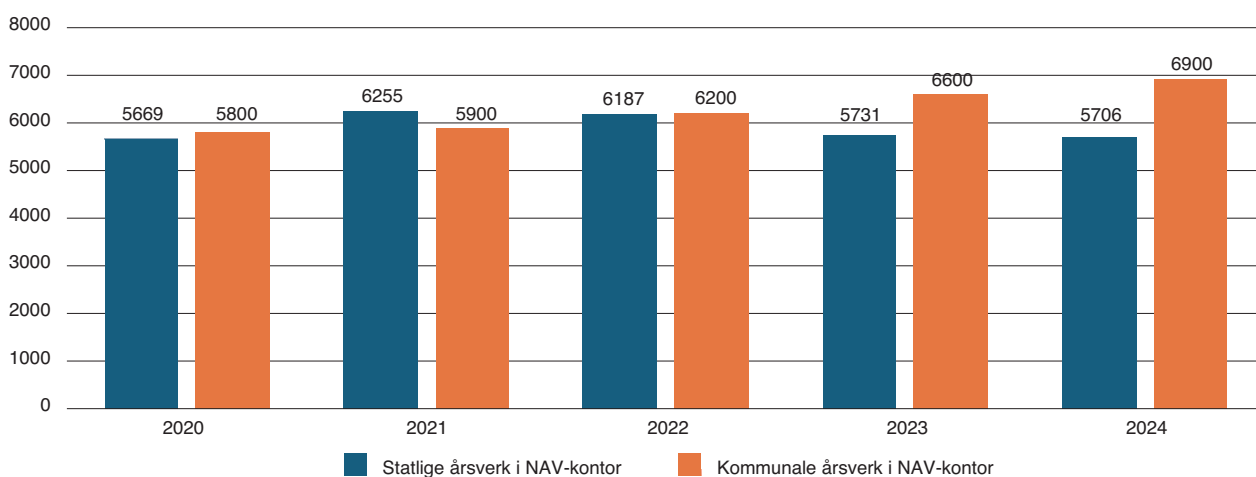
Figur 1: Antall brukere i brukergrupper¹⁰ som er prioriterte ved Nav-kontorene, oktober 2022- desember 2024



Kilde: registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Notat: Landgruppe 3: Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)

Figur 2: Utviklingen i statlige og kommunale årsverk på Nav-kontorene, 2020-2024



Kilde: registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet¹¹

⁹ Langtidsarbeidssøkere er avgrenset til arbeidssøkere med en samlet arbeidssøkerperiode på 52 uker eller lenger. Langtidsledige er avgrenset til helt ledige arbeidssøkere som har vært helt ledig (helt uten arbeid eller tiltak) i sammenhengende 26 uker eller lenger.

¹⁰ Statlige årsverk er årsgjennomsnitt, og basert på registerdata over statlig ansatte ved Nav-kontor. Statlige årsverk inkluderer både ordinære årsverk ved kontorene, årsverk som betjener Arbeid med støtte og IPS (arbeidsmarkedstiltak i Navs egen regi) og årsverk til Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE). Kommunale årsverk er basert på rapportering fra Nav-kontor via Nav Fylke per 1. august i 2020 og per 1. oktober i 2021-2024.

Veilederes roller og oppgaver

Ved gjennomføringen av undersøkelsen i 2024 var om lag 55 prosent av de ansatte ved Nav-kontorene kommunalt ansatte og 45 prosent statlig ansatte (registertall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet). Siden de statlig ansatte svarte i større grad, er det 45 prosent kommunalt ansatte og 55 prosent statlig ansatte som har svart på undersøkelsen (tabell 1).¹¹

Totalt oppgir 68 prosent at de er veileder/sosialkonsulent, og sektorfordelingen speiler fordelingen blant respondentene generelt (statlig 57 og kommunalt 43 prosent). For de mer spesialiserte rollene er forskjellene større og har sammenheng med hvor hovedansvaret for oppgaven er plassert. Veiledere i kvalifiseringsprogrammet utgjør 9 prosent av respondentene, og av disse er 71 prosent kommunalt ansatte. Programrådgiverne i introduksjonsprogrammet utgjør 5 prosent av respondentene, og nesten alle (88 prosent) er kommunalt ansatte. Jobbspesialistene utgjør 11 prosent av respondentene, og 80 prosent er statlig ansatte. Om lag to tredjedeler av teamlederne og lederne er statlig ansatte (69 og 72 prosent).

Tabell 2 viser ulike kjennetegn ved veiledernes roller og oppgaver, fordelt på hvilke aldersgrupper de

hovedsakelig arbeider med. 42 prosent av veilederne svarer at de jobber med alle aldersgrupper, mens 22 og 36 prosent jobber med enten unge (inntil 30 år) eller eldre (30 år og eldre). I store trekk ser vi at veilederne ofte jobber med flere brukergrupper, og på tvers av de administrative skillene mellom stat og kommune. Samtidig er det en del spesialisering.

Ungdomsveilederne (følger hovedsakelig opp unge under 30 år) svarer i større grad enn andre at de arbeider tverretattlig med både statlige og kommunale oppgaver (35 prosent). Dette kan ha sammenheng med at mange unge har sammensatte utfordringer og dermed trenger både kommunale og statlige tjenester. Det kan også ses i sammenheng med at det etter innføringen av ny ungdomsgaranti har vært en føring at unge brukere skal ha fast kontaktperson i Nav-kontorene (AVD 2024a).

Blant ungdomsveilederne er det en høy andel som i stor grad følger opp personer i innsatsgruppene situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Dette finner vi i andre kjennetegn ved hvem ungdomsveilederne følger opp, med høyest andel mottakere av arbeidsavklaringspenger, og deretter langtidsarbeidssøkere¹² og mottakere av sosialhjelp. Vi ser - som for-

Tabell 1: Stilling- og rollefordeling blant ansatte i 2024 (flere valg mulig). Prosentandeler etter statlig/kommunal ansettelse

	Prosentfordeling sektor			Total stilling/roller
	statlig ansatt	kommunalt ansatt	totalt	
Veileder/sosialkonsulent	57	43	100	68
Veileder i Kvalifiseringsprogrammet	29	71	100	9
Programrådgiver i introduksjonsprogram	12	88	100	5
Jobbspesialist	80	20	100	11
Teamleder / teamkoordinator	69	31	100	5
Leder	72	28	100	2
Annen rolle (f.eks. markedskontakt, fagansvarlig, gjeldsrådgiver, boligkonsulent)	46	54	100	22
Total sektor	55	45	100	
N	2159	1742	3901	

¹¹ De har innledningsvis i undersøkelsen svart positivt på at de har brukerportefølje.

¹² I undersøkelsen definert som arbeidssøkere med varighet over 12 måneder.

ventet - at de unge som følges opp trenger bistand for å komme i jobb, og at mange også har helsemessige utfordringer. Samtidig følger ungdomsveilederne i mindre grad opp innvandrere fra land utenfor EØS.

Det er samme andel som følger opp sykefravær blant ungdomsveilederne og de som primært har brukere som er 30 år og eldre. Ungdomsveilederne oppgir samtidig i langt større grad at de arbeider *delvis* med

Tabell 2: Oppgaver og roller (2024-undersøkelsen). Prosentandeler etter brukernes aldersgruppe

	Arbeider med aldersgrupper			
	under 30 år	over 30 år	begge	totalt
<i>Hovedsakelige oppgaver</i>				
Statlige	53	65	41	50
Kommunale	12	17	33	26
Både statlige og kommunale	35	18	25	24
	100	100	100	100
<i>Arbeider med sykefraværsoppfølging</i>				
Nei	70	69	72	71
Ja, delvis	27	20	13	17
Ja, hovedsakelig	3	10	16	13
	100	100	100	100
<i>Roller (flere svar mulig)</i>				
Veileder (inkl. sosialkonsulent)	84	89	53	68
Veileder i Kvalifiseringsprogrammet	9	6	10	9
Programrådgiver i Introduksjonsprogrammet	1	0	8	5
Jobbspesialist	7	1	17	11
Teamleder / teamkoordinator	6	3	6	5
Leder	1	2	3	2
Annen rolle (f.eks. markedskontakt, fagansvarlig, gjeldsrådgiver, boligkonsulent)	14	17	26	22
	122	118	123	121
<i>Arbeider med innsatsgrupper (flere svar mulig)</i>				
Standard innsats	33	21	28	26
Situasjonsbestemt innsats	68	49	62	58
Spesielt tilpasset innsats	91	86	81	84
Varig tilpasset innsats	33	39	35	36
Personer uten §14 a-vedtak	17	16	26	22
	242	210	232	226
<i>Kjennetegn ved brukerne (flere svar mulig)</i>				
Innvandrere fra land utenfor EØS	10	26	34	29
Arbeidssøkere over 12 mnd	35	28	26	28
Nyregistrerte brukere	23	15	18	17
Mottakere av arbeidsavklaringspenger	61	60	37	47
Sosialhjelpsmottakere	32	29	40	36
	161	157	156	157
N	872	1394	1635	3901
Totalt	22	36	42	100

sykefraværsoppfølging, og i mindre grad *hovedsakelig* med sykefraværsoppfølging.

Det er samtidig mange likhetstrekk i porteføljen mellom veiledere som følger opp unge og eldre brukere. For eksempel følger rundt 60 prosent i begge grupper opp mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). Til sammenligning er andelen 37 prosent blant de som følger opp begge aldersgrupper.

De veilederne som følger opp både unge og eldre, har i større grad kommunale oppgaver, men også en høyere andel som jobber hovedsakelig med sykefraværsoppfølging enn de som primært følger opp enten unge eller eldre. Den høyere andelen med sykefraværsoppfølging blant de som følger opp både unge og eldre kan ha sammenheng med at dette er en relativt spesialisert oppgave som går på tvers av aldersgrupper.

Vi ser også at 34 prosent av de som jobber med begge aldersgrupper har brukerporteføljer der mer enn halvparten er innvandrere fra land utenfor EØS. Dessuten er det en relativt høy andel som er programrådgivere i introduksjonspro-

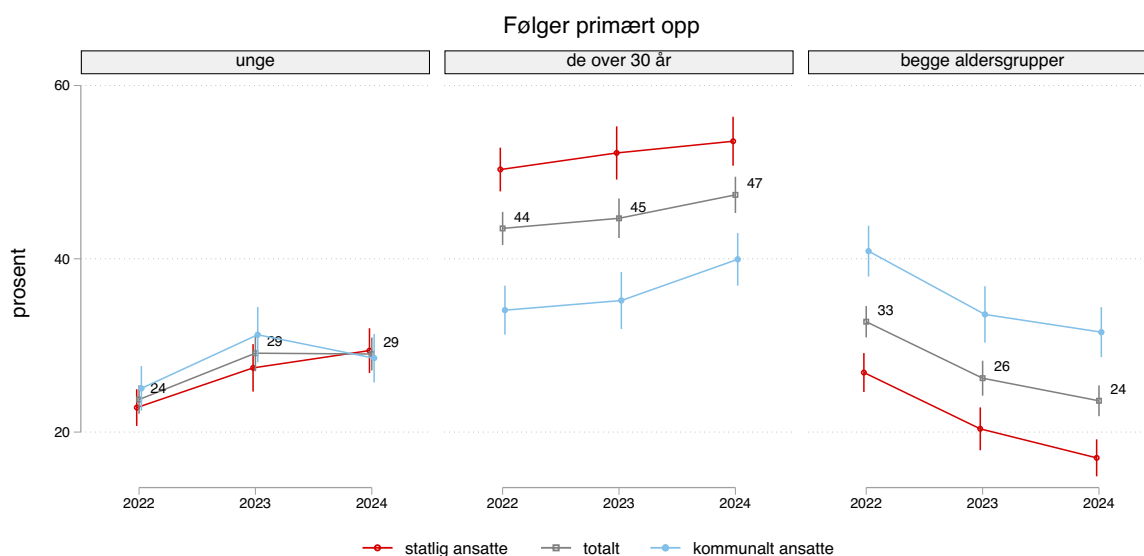
grammet og jobbspesialister blant de som jobber med begge aldersgrupper. Blant ungdomsveilederne er det til sammenligning bare 10 prosent som følger opp innvandrere fra land utenfor EØS.

I 2024-undersøkelsen spør vi også om veilederne har ansvar for oppfølging av flyktninger fra Ukraina. Både blant ungdomsveilederne og de som primært følger opp de som er over 30 år, oppgir 20 prosent at de følger opp denne gruppen av flyktninger. Andelen er langt høyere, 46 prosent, blant de som følger opp begge aldersgrupper (ikke vist i tabell). Samlet viser dette at oppfølging av innvandrere, og da særlig flyktninger, er en relativt spesialisert oppgave ved Nav-kontorene.

Økt andel er ungdomsveiledere i 2024

Fokus er her, som nevnt innledningsvis, på veiledere/sosialkonsulenter. For enkelhets skyld kommer vi i resten av rapporten til å omtale dem som «veiledere». Fra 2022 til 2024 er det samlet sett en økning fra 24 til 29 prosent som oppgir at de primært følger opp personer under 30 år (ungdomsveiledere, figur 3). Det er her lite forskjeller mellom statlig og kommunalt

Figur 3: Andel av veiledere etter hvilken aldersgruppe de primært følger opp, 2022–2024. Prosentandeler med 95 prosent konfidensintervall¹⁴



¹³ Estimerte prosentandeler fra lineære regresjoner

ansatte. Vi antar at denne utviklingen har sammenheng med innføringen av ny ungdomsgaranti i 2023.

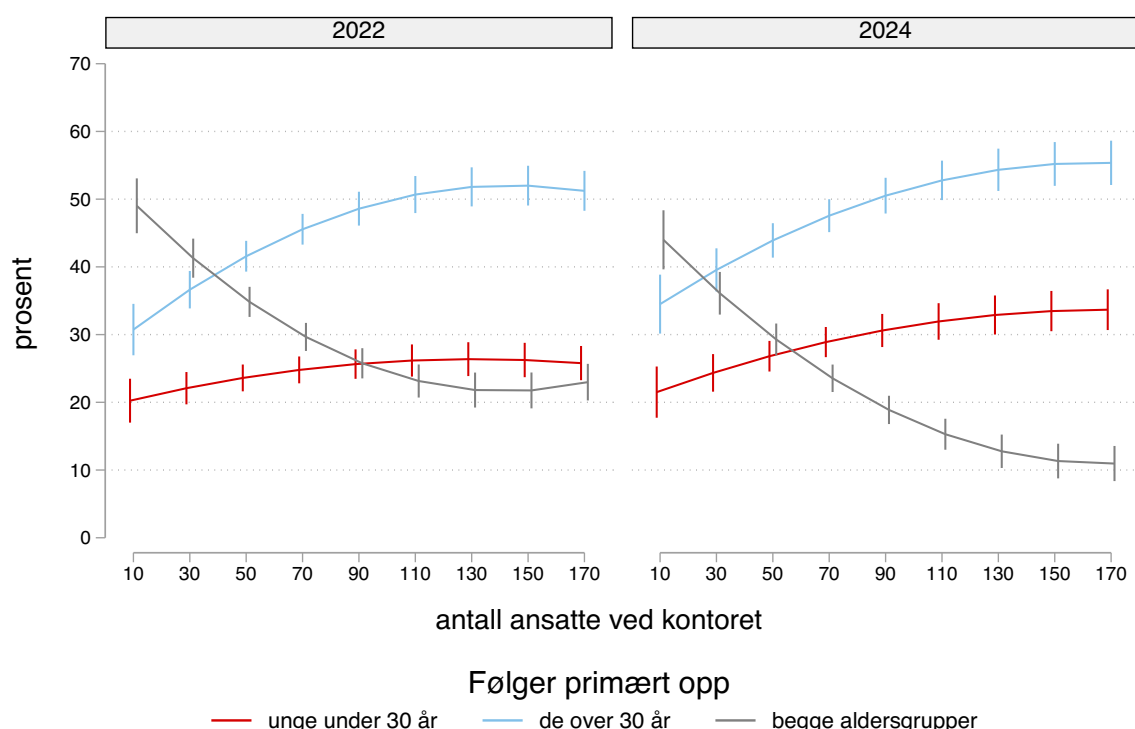
Samtidig var det en markert reduksjon i andelen som følger opp både unge og de over 30 år, fra 33 prosent i 2022 til 24 prosent i 2024. Selv om andelen her er klart høyere blant de kommunalt ansatte enn de statlig ansatte, er utviklingen den samme. Andelen som følger opp de som er 30 år og eldre har økt noe fra 2022 til 2024, fra 44 til 47 prosent. Også her er det samme utvikling både for statlig og kommunalt ansatte, selv om andelen er klart høyere blant de statlig ansatte.

Figur 4 viser hvilke aldersgrupper veilederne jobber med fordelt på kontorstørrelse (målt ved antall ansatte). Andelen som jobber med begge/alle aldersgrupper, avtar med økende kontorstørrelse. Tilsva-

rende øker andelen som følger opp enten unge eller eldre ved større kontor. At det er vanligere å jobbe med flere aldersgrupper ved mindre kontorer, skyldes at disse kontorene er mindre spesialiserte i oppgaveløsningen og dermed i mindre grad har eget ungdomsteam. Høyere grad av spesialisering ved de større kontorene skyldes at dette er mer hensiktsmessig med flere ansatte og brukere.

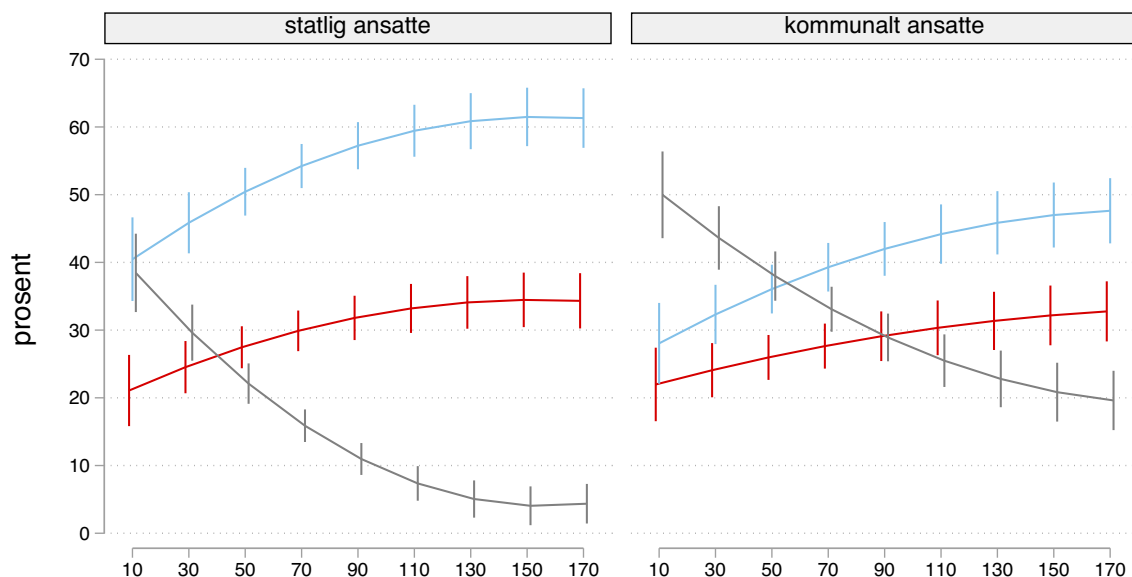
Denne trenden forsterket seg fra 2022 til 2024, ved at andelen ungdomsveiledere øker mer ved de store kontorene enn ved de små kontorene. Samtidig avtar andelen som følger opp begge aldersgrupper ved de store kontorene i større grad enn de små kontorene. Dette kan tyde på at små kontorer har færre muligheter til å justere ansvar- og oppgavefordelingen, enn større kontor.

Figur 4: Andel veiledere som primært arbeider med bestemte aldersgrupper, etter kontorstørrelse (antall ansatte). 2022- og 2024-undersøkelsen. Estimerte prosentandeler¹⁵ med 95 prosent konfidensintervall



¹⁴ Estimaten er basert på to separate regresjonsanalyser for henholdsvis 2022-undersøkelsen og 2024-undersøkelsen med aldersgruppene veilederne primært følger opp som avhengig variabel, og antall ansatte samt antall ansatte kvadrert (for å se på kurvlineære sammenhenger) som uavhengige variabler

Figur 5: Andel veiledere som primært arbeider med bestemte aldersgrupper, etter kontorstørrelse og om de er statlig eller kommunalt ansatt (2024-undersøkelsen). Estimerte prosentandeler¹⁶ med 95 prosent konfidensintervall

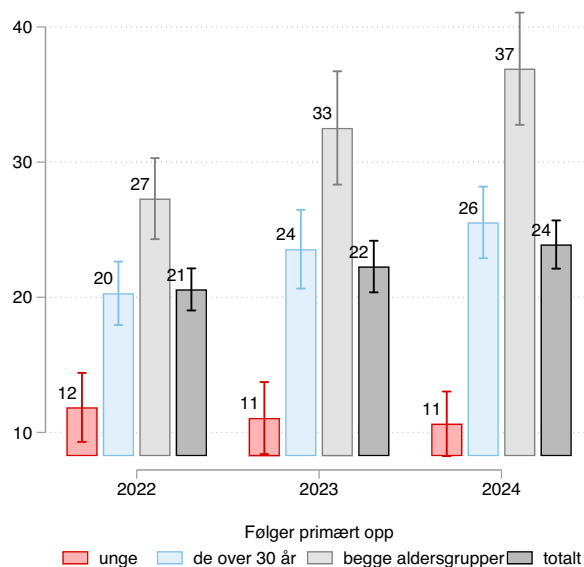


Figur 5 viser at den økende spesialiseringen på aldersgrupper med økende kontorstørrelse, er noe som gjelder både statlig og kommunalt ansatte ved kontorene. De statlig ansatte jobber oftere primært med brukere over 30 år, mens de kommunalt ansatte oftere jobber med begge aldersgrupper. Andelen ungdomsveiledere er om lag den samme.

Flere veiledere følger opp innvandrere fra land utenfor EØS

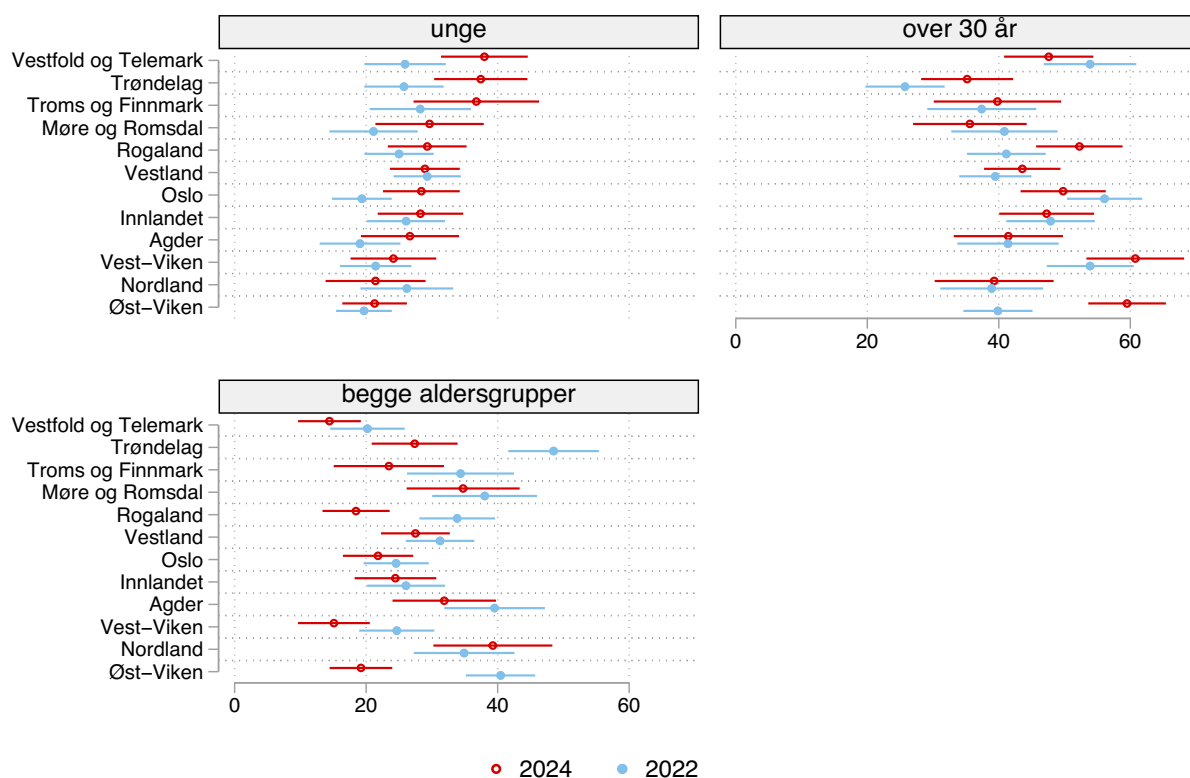
Bosettingen av et stort antall ukrainske flyktninger påvirker rimeligvis arbeidet ved Nav-kontorene. Fra 2022 til 2024 har også andelen veiledere som oppgir at de følger opp innvandrere fra land utenfor EØS økt fra 21 til 24 prosent (figur 6). Andelen har økt både blant veiledere som primært følger opp de over 30 år (fra 20 til 26 prosent) og de som følger opp både unge og de over 30 (fra 27 til 37 prosent).

Figur 6: Andel veiledere som hovedsakelig følger opp innvandrere fra land utenfor EØS (2022-2024), totalt og etter hvilken aldersgruppe veilederne følger opp. Prosentandeler med 95 prosent konfidensintervall



¹⁵ Estimaten er basert på to separate regresjonsanalyser for henholdsvis statlig og kommunalt ansatte med aldersgruppene veilederne primært følger opp som avhengig variabel, og antall ansatte samt antall ansatte kvadrert (for å se på kurvlineære sammenhenger) som uavhengige variabler

Figur 7: Andel veiledere som primært arbeider med bestemte aldersgrupper, fordelt på Nav-fylker. 2022- og 2024-undersøkelsen. Sortert etter andelen ungdomsveiledere i 2024. Prosentandeler med 95 prosent konfidensintervall



Store variasjoner mellom Nav-fylkene¹⁶ i hvilke aldersgrupper veilederne følger opp

Ovenfor har vi sett en utvikling fra 2022 til 2024 der en økt andel av veilederne enten jobber med unge eller personer over 30 år, og at andelen som jobber med begge aldersgrupper avtar.

Figur 7 viser den fylkesvise variasjonen i hvilke aldersgrupper veilederne følger opp i 2022- og 2024-undersøkelsen. Nedgangen i andelen som jobber med begge aldersgrupper finner vi særlig i Trøndelag, Rogaland og Øst-Viken. For Trøndelag og Rogaland er det i 2024 tendenser både til økte andeler som jobber primært med unge eller primært med de over 30, mens Øst-Viken har fått en klart høyere andel

som primært følger opp de som er over 30 år. Dermed er det i 2024 høyest andel i Vest-Viken og Øst-Viken som følger opp de over 30.

Fra 2022 til 2024 er det høyere andel som oppgir at de følger opp unge (ungdomsveiledere) i Vestfold og Telemark, men det er tendens i samme retning i flere fylker – særlig i Trøndelag og Oslo. Samlet sett er det blitt større spredning mellom fylkene i andelen som oppgir at de er ungdomsveiledere fra 2022 til 2024.

Oppsummering

Antall brukere i Navs prioriterte grupper har økt betydelig i perioden når veilederundersøkelsene ble gjennomført (november 2022 til oktober/november 2024). Det har særlig vært en økning blant unge i målgruppen for ungdomsgarantien, AAP-mottakere og flyktninger fra Ukraina. Økningen i antallet brukere har blitt møtt med en vekst i antallet kommunale årsverk

¹⁶ Navs inndeling i fylker/regioner avviker noe fra den ordinære fylkesinndelingen.

ved Nav-kontorene, mens antallet statlige årsverk har gått noe ned.

I 2024 var 55 prosent av de ansatte ved Nav-kontorene kommunalt ansatte og 45 prosent statlig ansatte. Majoriteten av respondentene i undersøkelsen er veiledere eller sosialkonsulenter, men det finnes også mer spesialiserte roller, som veiledere i kvalifiseringsprogrammet, jobbspesialister og programrådgivere i introduksjonsprogrammet.

Veilederne svar på spørreskjemaundersøkelsene viser at de ofte jobber med flere brukergrupper og på tvers av skillene mellom stat og kommune. Fra 2022 til 2024 økte likevel andelen ungdomsveiledere og andelen som primært følger opp de over 30 år, mens andelen som jobber med både unge og de over 30 sank. Større Nav-kontor er i økende grad spesialisert,

med flere veiledere som jobber enten med unge eller de over 30, men mindre kontorer har flere veiledere som jobber med begge aldersgrupper. Vi finner det samme mønsteret for både kommunalt og statlig ansatte.

Andelen av veilederne som følger opp innvandrere fra land utenfor EØS har økt fra 2022 til 2024, særlig blant veiledere som følger opp de som er over 30 år og de som følger opp både unge og personer over 30 år.

Det er relativt store forskjeller mellom Nav-fylkene når det gjelder hvilke aldersgrupper veilederne primært følger opp. Fra 2022 til 2024 er det blitt større spredning mellom fylkene i andelen av veilederne som er ungdomsveiledere. Andelen ungdomsveiledere har økt i fylker som Vestfold og Telemark, mens man ser en tendens til det samme i Trøndelag og Oslo.

3 Tverretatlig samarbeid og ungdomsteam

I dette kapittelet er temaet tverretatlig samarbeid ved Nav-kontorene og organisering av arbeidet med ungdomsgarantien. Selv om garantien er statlig forankret, er samarbeid med og innsats fra den kommunale delen av Nav en viktig del av garantien (se faktaboks nedenfor).

I første del av kapittelet er temaet i hvilken grad veiledere med henholdsvis statlig og kommunal ansettelse samarbeider, og om det arbeides mer på tvers av sektorene ved oppfølging av unge og andre prioriterte grupper. Finner vi endringer fra 2022 til 2024 som avspeiler at antallet brukere har økt og at de kommunale årsverkene har økt? Andre del tar for seg organisering av oppfølgingen av unge i team/avdeling, hvor vi blant annet ser på hvilke fagområder som inngår i disse enhetene i kontorene.

Tverretatlig samarbeid øker ved oppfølging av unge og andre prioriterte grupper

Stat og kommune har felles ansvar for å sikre et samordnet og godt tilgjengelig tjenestetilbud. Nav-kontorene forvalter ulike kommunale og statlige oppgaver. Arbeidsoppgaver for den enkelte medarbeider henger ofte sammen med ansettelsesforhold, men kontorets organisering og brukeres behov har også mye å si. For

eksempel kan oppgavefordelingen på et kontor være løst fra ansattforhold, og/eller brukernes oppfølgingsbehov gå på tvers av sektorene.

Fossestøl mfl. (2020) undersøkte tverretatlig samarbeid ved Nav-kontorene gjennom spørreundersøkelser blant et utvalg av ansatte og ledere ved Nav-kontorer i 2019, med en tilsvarende spørreundersøkelse i 2014. Her finner de at i løpet av perioden 2014 og 2019 hadde andelen som jobbet på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder økt. I 2019 oppga 21 prosent av de kommunalt ansatte at de jobbet like mye med statlige og kommunale oppgaver, mens tilsvarende andel blant de statlig ansatte var 12 prosent.

I våre undersøkelser finner vi også at det ved Nav-kontorene jobbes mye på tvers av sektorgrensene, særlig blant de kommunalt ansatte. I 2024 oppgir 24 prosent av kommunalt ansatte at de primært jobber med statlige oppgaver og 31 prosent at de jobber med både statlige og kommunale oppgaver. Andelene var lavere i 2022 (figur 8).

Denne utviklingen har rimeligvis sammenheng med at antallet kommunalt finansierte årsverk ved Nav-kontorene har økt fra 2022 til 2024. Dette var økonomisk håndterbart for kommunene fordi de ble tilført midler blant annet til håndteringen av flyktningssituasjonen

Kort om ungdomsgarantien fra 1. juli 2023

Ungdomsgarantien (Nav, 2024a) ble iverksatt med ny forskrift som er nedfelt i forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi (kapittel 4 Lovdata). Målet med ungdomsgarantien er at flere unge skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet [1](#).

Ungdomsgarantien er en oppfølgingsgaranti og gjelder uavhengig av om den unge mottar pengestøtte fra NAV. Unge som har behov for bistand til å komme i ordinært arbeid skal få tilbud om individuelt tilpasset oppfølging [2](#) fra Arbeids- og velferdsetaten i løpet av kort tid [3](#).

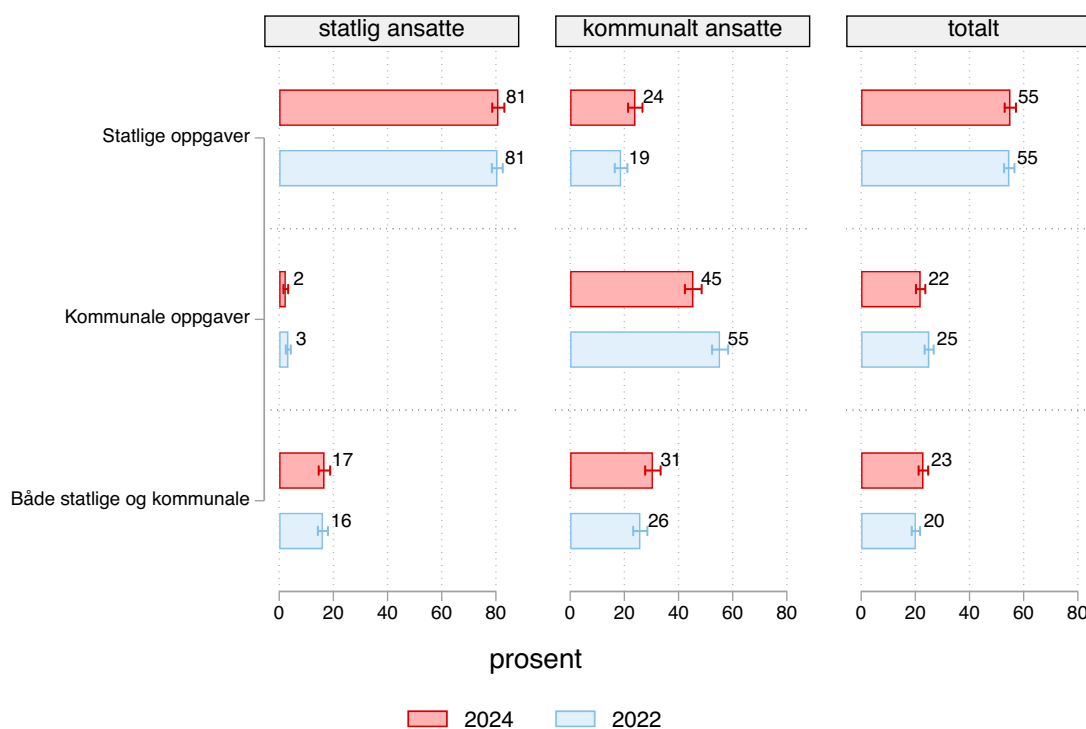
Det er «Arbeids- og velferdsetaten» som er forpliktet til å gi oppfølging i henhold til innholdet i ungdomsgarantien. Det vil si at det er den statlige delen av NAV som har ansvar for at de unge i målgruppen får oppfylt sitt behov for oppføl-

ging. Ved lokale avtaler kan imidlertid Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale delen av NAV avtale at de skal utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder, jf. NAV-loven § 14.

Målgruppen for ungdomsgarantien er unge mellom 16 og 30 år med vedtak om situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsbehov fra Nav for å komme i arbeid eller utdanning. Unge skal få tilbud om fast kontaktperson som skal gi tett individuelt oppfølging så lenge det er nødvendig ihht forskriften og rundskriv ¹⁷

Ungdomsgarantien kom også med et mål om reduserte porteføljer for ungdomsveiledere som følger opp unge i målgruppen for ungdomsgarantien.

¹⁷ Rundskriv – Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi kapittel 4 Ungdomsgaranti - Lovdata

Figur 8: Veiledere som jobber primært med statlige oppgaver, kommunale oppgaver eller begge deler, etter hvilken sektor de er ansatt i. 2022- og 2024-undersøkelsen. Prosentandeler med 95 prosent konfidensintervall

og økt behov for økonomisk sosialhjelp (se kapittel 2). Et mer brukerorientert perspektiv er at både unge og de ukrainske flyktningene ofte har behov for både kommunale og statlige tjenester, og at tverretattlig innsats fra de kommunalt ansatte er et viktig bidrag for å ivareta oppfølgingen.

Andelene med tverretattlig arbeid er lavere for de statlig ansatte, og her er det ikke endring fra 2022 til 2024. I 2024 oppgir 17 prosent av de statlig ansatte veilederne at de jobber både med statlige og kommunale oppgaver, mens bare 2 prosent oppgir at de primært jobber med kommunale oppgaver. Samlet sett betyr det at de aller fleste av de statlig ansatte primært har statlige oppgaver (81 prosent), mens bare er 45 prosent av de kommunalt ansatte oppgir at de primært gjør kommunale oppgaver. Den siste andelen er redusert med 10 prosentpoeng siden 2022.

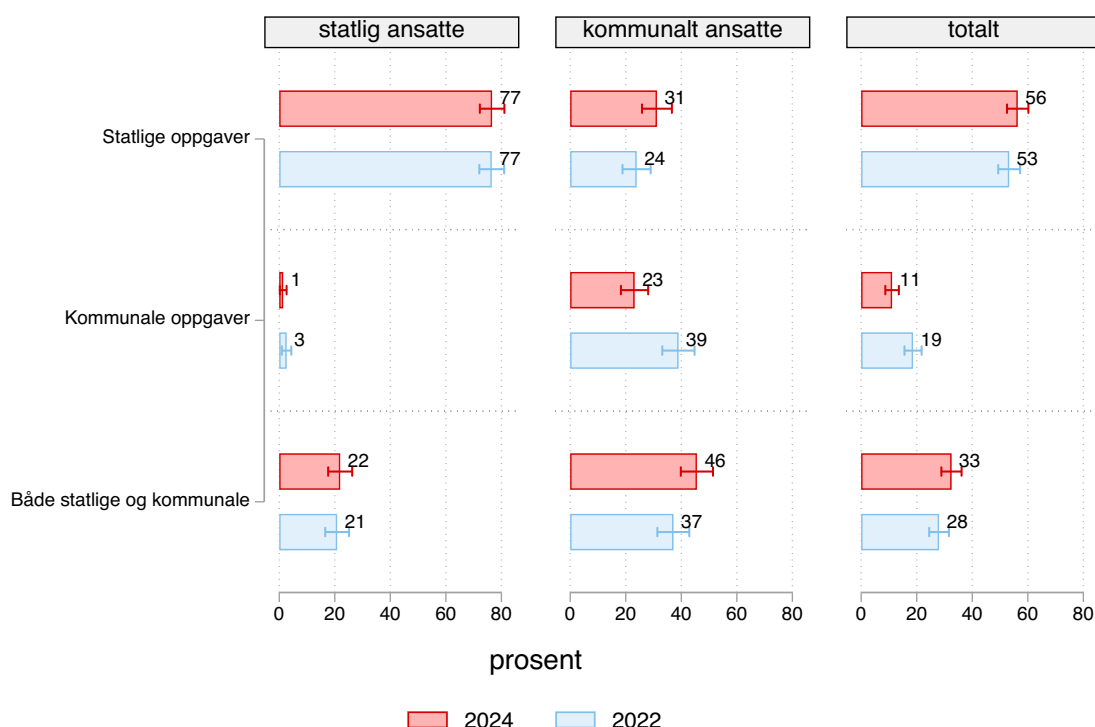
Nedgangen gjelder særlig kommunalt ansatte ungdomsveiledere (fra 39 til 23 prosent, figur 9). Andelen

av disse som jobber tverretattlig¹⁸ har økt tilsvarende (fra 61 til 77 prosent). De statlige ansatte ungdomsveilederne jobber i langt større grad primært med statlige oppgaver (77 prosent i 2022 og 2024), med bare 22 prosent som jobber tverretattlig. Dette tyder på at økt innsats fra kommunalt ansatte (jf. økt antall kommunale årsverk, figur 2) ved Nav-kontorene er en viktig del av den forsterkede oppfølgingen av unge.

Også når veilederne følger opp andre brukergrupper som ofte har sammensatte bistandsbehov (eksemplifisert med AAP-mottakere, sosialhjelpsmottakere og innvandrere fra land utenfor EØS), jobbes det tverretattlig (figur 10). Ikke uventet er innslaget av tverrfaglighet størst når hovedansvaret ikke er i den sektoren veilederen er ansatt. For de statlig ansatte er det høy-

¹⁸ Kommunalt ansatte: enten primært med statlige oppgaver eller med både kommunale og statlige oppgaver. Statlig ansatte: enten primært med kommunale oppgaver eller med både kommunale og statlige oppgaver.

Figur 9: Ungdomsveiledere som jobber primært med statlige oppgaver, kommunale oppgaver eller begge deler, etter hvilken sektor de er ansatt i. 2022- og 2024-undersøkelsen. Prosentandeler med 95 prosent konfidensintervall



est andel (59 prosent) med tverretatlige oppgaver for de som følger opp mottakere av sosialhjelp. Både statlig og kommunalt ansatte har høy andel med tverretatlige oppgaver ved oppfølging av innvandrere fra land utenfor EØS (34 og 44 prosent). I tillegg har kommunalt ansatte tilsvarende mye tverretatlige oppgaver ved oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP, 71 prosent). I oppfølgingen av disse tre brukergruppene er det ikke økning i tverrfaglig jobbing fra 2022 til 2024.

Andelen av de kommunalt ansatte som jobber tverretatlig er høyest ved de mindre kontorene og avtar med kontorstørrelse hvis veilederne primært følger opp unge, begge aldersgrupper eller AAP-mottakere. For de statlig ansatte finner vi en tendens til mest tverretatlig arbeid ved de mindre kontorene hvis veilederne følger opp mottakere av sosialhjelp (ikke vist i figur).

Positive vurderinger om koordinering på tvers av stat-kommune

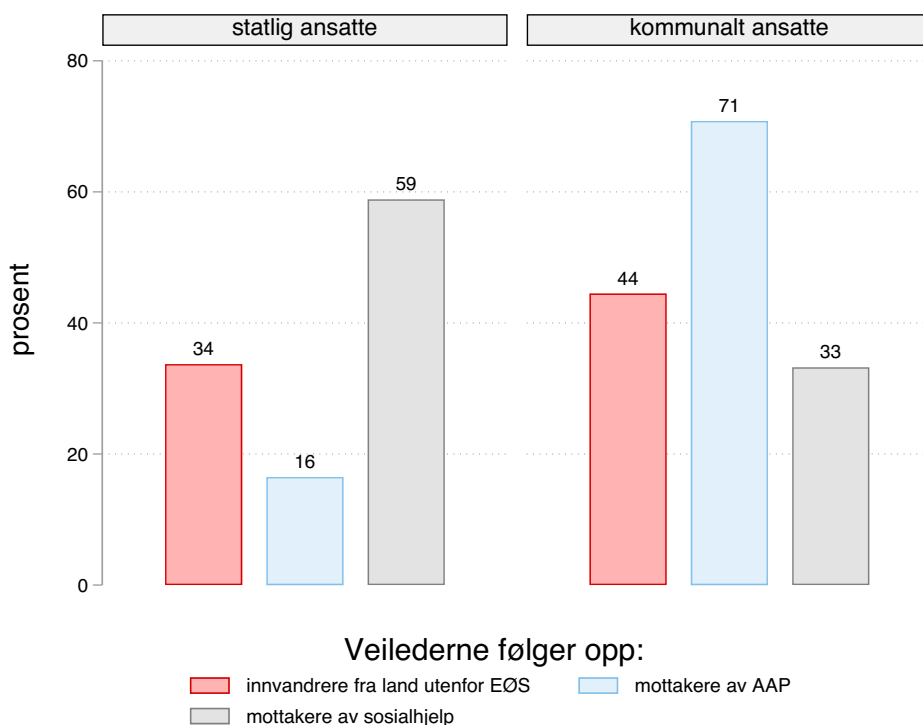
I kapittel 2 viste vi økning i de kommunalt finansierte årsverkene og omfattende tverretatlig samarbeid ved Nav-kontorene, blant annet i oppfølgingen av unge. Et aspekt ved Nav-kontorenes prioritering av oppfølgingen av unge er om kontoret er koordinert internt. Dette er i 2024-undersøkelsen kartlagt i spørsmål

- om veilederne¹⁹ opplever at kontoret er koordinert i oppfølging av unge (på tvers av kommunale og statlige tjenester og hvor de er ansatt)
- om de kommunale tjenestene brukes aktivt i oppfølgingen av ungdomsgarantien.

Veilederne gir mest positiv vurdering (4,0 på skala fra 1-5) på spørsmålet om koordinering og noe lavere på om de kommunale tjenestene brukes aktivt (3,7, ikke

¹⁹ Spørsmålet gikk til veiledere som primært følger opp unge eller både unge og eldre

Figur 10: Statlig og kommunalt ansatte som jobber tverretattlig, etter hvilken brukergruppe de følger opp.²¹
Prosentandeler med 95% konfidensintervall



vist i figur). Når vi i en regresjon ser på sammenhengen mellom vurderingen av hver av disse to spørsmålene og hvilke fagområder som inngår i kontorenes ungdomsteam²¹, finner vi en relativt sterk positiv sammenheng med om sosialhjelp inngår som et fagområde i ungdomsteamet. Dette framgår av figur 11 som viser mer positiv vurdering fra veiledere der sosialhjelp inngår i ungdomsteamet. Vi antar at dette skyldes at sosialhjelp er en viktig tjeneste i oppfølgingen av unge, noe som bekreftes av at 69 prosent av veilederne oppgir at sosialhjelp inngår i kontorets ungdomsteam (vi kommer tilbake til dette, se figur 15).

Veilederes kommentarer om tverretattlig samarbeid

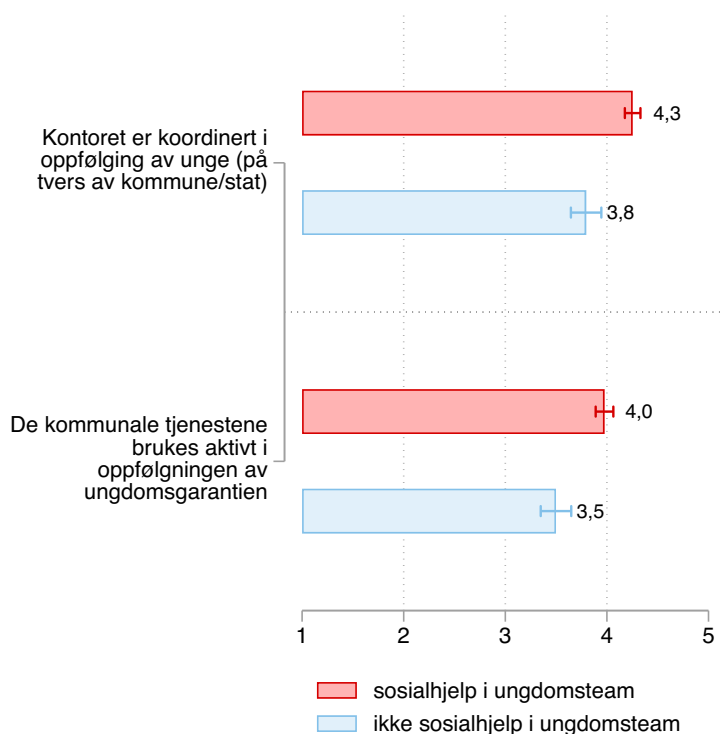
Veilederes kommentarer fra de åpne spørsmålene i 2024-undersøkelsen gir varierende bilde av hvordan de opplever det interne samarbeidet på Nav-kontoret. En del beskriver det interne samarbeidet i ungdomsteam/ungdomsavdelinger som godt. Samarbeidet med andre avdelinger er derimot blandet, spesielt når det gjelder jobbspesialister. For noen oppleves dette samarbeidet som tett og godt, mens andre etterlyser mer orientering fra jobbspesialistene. Det er også veiledere som beskriver at internt samarbeid kan oppleves som en tidstyv, at det er spesielt vanskelig mellom stat og kommune grunnet ulike fagsystemer, og at brukere som har oppfølging av både kommune og stat opplever å få krav som ikke harmoniserer.

Det er imidlertid en type samarbeid mellom kommunalt og statlige ansatte som utmerker seg positivt, også der hvor resten av samarbeidet ser ut til å gå mindre godt, og det er samarbeidet med gjeldsrådgivere.

²⁰ Veileder er avgrenset til som ikke følger opp sykmeldte, ikke er ledere og ikke er jobbspesialister. Det spørres om noen av brukergruppene utgjør mer enn halvparten av veilederens brukere.

²¹ Kontrollert for antall ansatte ved kontorene og Nav-fylke

Figur 11: Tverrsektoriell koordinering i oppfølging av unge og bruk av kommunale tjenester. Etter om sosialhjelp inngår i ungdomsteamet eller ikke. Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall²³



Notat: skala fra 1 «helt uenig» til 5 «helt enig».

Disse oppleves å være en viktig samarbeidspartner for å få hjulpet brukerne med å få kontroll på sin personlige økonomi.

De veilederne som opplever samarbeidet mellom statlig og kommunalt ansatte som godt, opplever også generelt at samarbeidet på tvers i organisasjonen er godt. Regelmessige møter og oppdateringer om hva som foregår mellom felles brukere ser ut til å være viktige forklaringer på hvorfor noen samarbeid går bedre enn andre.

Ungdomsenhet

Teamarbeid ved Nav-kontorene innebærer at to eller flere veiledere samarbeider om eksempelvis en spesifikk brukergruppe. Avdelingene ved kontorene kan

være delt inn i flere mindre team, som eventuelt også består av medarbeidere fra flere avdelinger. Teamene kan eksempelvis være organisert etter prioriterte grupper, ytelser, innsatsbehov eller samarbeid med arbeidsgivere.

Fossestøl (2020) fant at 8 av 10 veiledere i stor grad jobbet i team, og at dette har vært utbredt i Nav over lengre tid. Ut fra intervjuer med veilederne fant de at mange kontor har kombinasjoner av ulike typer team, satt sammen utfra hvilke oppgaver som håndteres. Ofte har teamene både veiledere med statlig og kommunalt ansettelsesforhold. Teamarbeid kan ifølge forfatterne bidra til at sektorenes kompetanse og virkemidler utnyttes til beste for brukerne.

I en undersøkelse av Strand mfl. (2015) oppga 66 prosent at kontoret deres hadde eget ungdomsteam, hvorav en tredjedel hadde en kombinasjon av ung-

domsteam og egne kontaktpersoner (såkalte ungdomskontakter). Noen år senere svarte 84 prosent at kontoret deres hadde tverrfaglige ungdomsteam, og at dette vurderes som et viktig organisatorisk grep for å kunne prioritere oppfølging av unge brukere (Strand mfl. 2020).

I våre undersøkelser har vi også kartlagt, i spørsmål til veilederne, om kontoret deres har egen ungdomsenhet (ungdomsteam/-avdeling). Bakgrunnen er blant annet at direktoratet i Mål og disponeringsbrevet til Nav-fylkene for 2023²³ omtaler ungdomsteam på tvers av statlige og kommunale tjenester som et «godt organisatorisk grep for å møte unge med sammensatt problematikk og sikre helhetlige og koordinerte tjenester» (AVD 2023).

Nedenfor ser vi først på andelen medarbeidere som jobber ved et kontor som har ungdomsenhet og på om veilederne deltar i denne enheten. Deretter viser vi veiledernes svar på hvilke fagområder som inngår i ungdomsenheten ved Nav-kontoret.

Høy andel av veiledere jobber ved kontorer med egen ungdomsenhet

Andelen av veilederne som oppgir at kontoret har ungdomsteam/-avdeling økte fra 90 prosent i 2022 til 94 i 2023 og var på 93 prosent i 2024 (ikke vist i figur). Opplevelsen av hvorvidt kontoret har ungdomsteam/-avdeling varierer en del ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp. Mens 97 prosent av ungdomsveilederne og 99 prosent av de som følger opp de over 30 år svarer at kontoret har team/avdeling, er andelen 77 prosent blant de som følger opp begge aldersgrupper. Andelen er 10 prosentpoeng lavere blant de statlig ansatte som følger opp begge aldersgrupper.

Når spørsmålet om kontoret har ungdomsteam/-avdeling ses i forhold til aldersgruppen veilederne følger

opp og kontorstørrelsen (ikke vist i figur), er det ingen forskjell ut fra aldersgrupper hvis kontoret har 70 ansatte eller mer – hvor andelen er tett på 100 prosent. For kontor mindre enn om lag 70 ansatte avtar andelen med antall ansatte ved kontoret, og i størst grad for de som følger opp begge aldersgrupper. Dette mønsteret kan henge sammen med at de mindre kontorene har lavere grad av spesialisering og at de ansatte dermed i større grad håndterer en større bredde av oppgaver. Det er også mulig at de som følger opp begge aldersgrupper ved de mindre kontorene er bedre kjent med om kontoret har egen ungdomsenhet.

Nesten alle ungdomsveilederne inngår i ungdomsenheten, i mindre grad de som følger opp både unge og personer over 30 år

Blant medarbeiderne som følger opp unge (enten bare unge eller både unge og de over 30) i kontor med egen ungdomsenhet, oppgir 64 prosent i 2024 at de er del av denne enheten. Andelen var 52 prosent i 2022. Nesten alle som primært følger opp unge (97 prosent) inngår i ungdomsenheten, mens bare 13 prosent av de som følger opp både unge og de over 30 år (ikke vist i figur).

I 2024 oppgir de fleste, 57 prosent, av de som oppgir at de inngår i ungdomsenheten at de primært har statlige oppgaver, mens 33 prosent har statlige og kommunale oppgaver og 11 prosent primært kommunale oppgaver (ikke vist i figur).

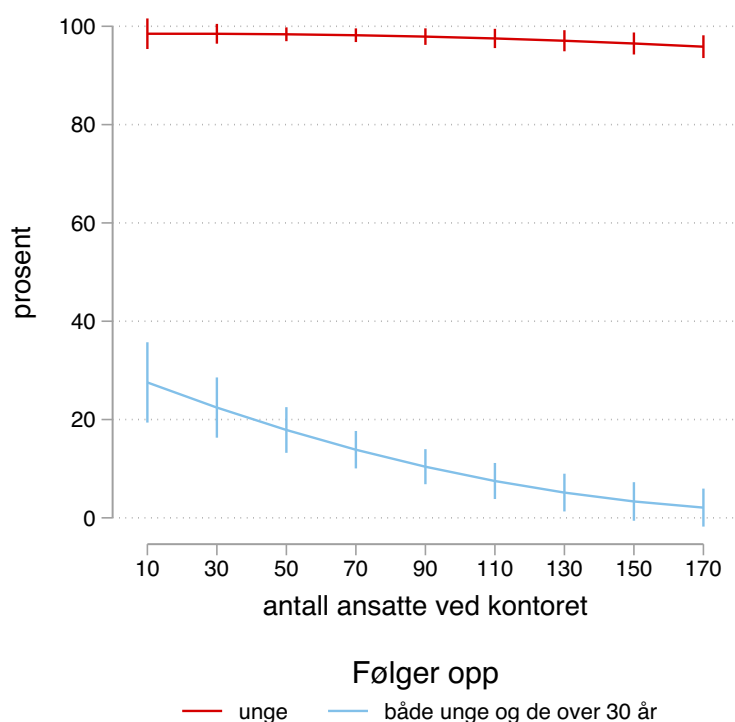
Som omtalt over har de mindre kontorene lavest andel som svarer at kontoret har egen ungdomsenhet. Til gjengjeld har de minste kontorene høyest andel som svarer at de inngår i ungdomsenheten (ved kontorene som har ungdomsenhet). Dette gjelder de veilederne som følger opp både unge og de over 30 år. Ved de minste kontorene deltar om lag en tredjedel av disse veilederne i ungdomsenheten, mens andelen nærmer seg 0 for de største kontorene. Veilederne som primært følger opp unge inngår stort sett alle i ungdomsenheten (figur 12).

Ungdomsveilederne er som oftest faste kontaktpersoner for de unge

At de unge får en fast kontaktperson er, som omtalt over, et forskriftsfestet hovedgrep i ungdomsgaran-

²³ For 2024 var det tilsvarende føring til Nav-fylkene: «Organisering i tverrfaglige ungdomsteam på tvers av statlige og kommunale tjenester i Nav-kontorene er fortsatt et godt grep for å sikre et helhetlig og koordinert tjenestetilbud fra Nav. Det anbefales en videreutvikling av slike team basert på unges behov og målene med ungdomsgarantien» (AVD 2024a)

Figur 12: Veilederne som oppgir at de inngår i kontorets ungdomsenhet, estimerte prosentandeler etter aldersgruppe og kontorstørrelse, med 95% konfidensintervall²⁵



Notat: skala fra 1 «helt uenig» til 5 «helt enig».

ten, i tillegg til tidlig, rask og målrettet oppfølging. I forlengelse av dette er det et mål at alle unge i målgruppen for ungdomsgarantien skal få tilbud om en fast kontaktperson (AVD 2024a). Den faste kontaktpersonen skal gi regelmessig oppfølging og blant annet tilby veiledning om utdanningsmuligheter og muligheter i arbeidsmarkedet ved behov. Kontaktpersonen kan også bidra med å koordinere bistand fra ulike aktører og hjelpeinstanser for unge med sammensatte behov.

Som omtalt over var det i årene før innføringen av ungdomsgarantien i 2023 relativt vanlig med eget ungdomsteam og egne ungdomskontakter i Nav-kon-

torene (Strand mfl. 2015; Strand mfl. 2020). Vi ønsket å undersøke hvor utbredt det var med faste kontaktpersoner for unge etter innføringen av ungdomsgarantien. I 2024-undersøkelsen ble derfor veilederne spurt om de er uenig/enig i at de er fast kontaktperson for unge de følger opp. Ungdomsveilederne svarte i stor grad bekräftende (gjennomsnittlig vurdering på 4,7 på en skala fra 1-5, figur 13). Siden veilederne som følger opp både unge og personer over 30 år i varierende grad følger opp unge, har vi skilt mellom om de inngår i kontorets (eller avdelingens) ungdomsenhet. Veilederne som følger opp begge aldersgrupper og er med i ungdomsenheten, svarer også i høy grad at de er fast kontaktperson (4,3), mens gjennomsnittet er lavere (3,5) blant de som ikke inngår i ungdomsenheten. Samlet sett tyder dette på at de veilederne som følger opp unge også i stor grad er fast kontaktperson for disse.

²⁴ Estimaten er basert på en regresjonsanalyse med svar på om veilederne inngår i ungdomsteam/-avdeling som avhengig variabel, og antall ansatte samt antall ansatte kvadrert (for å se på kurvlineære sammenhenger) som uavhengige variabler

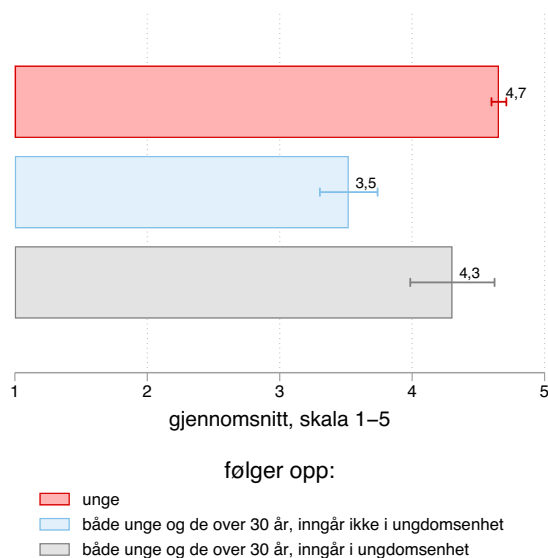
Oppgavene til en fast kontaktperson

I henhold til *rundskrivet* §4-2 er den faste kontaktpersonen den unges knutepunkt med Arbeids- og velferdsetaten. Hen skal gi oppfølging og bistand ut fra den unges behov og forutsetninger. En fast kontaktperson som har god tid til oppfølging, er et godt utgangspunkt for brukermedvirkning og kan bidra til bevegelse mot den unge sine mål.

Fast kontaktpersonrollen er ytterligere presisert i faglige føringer. Et eksempel er at fast kontaktperson skal kart-

legge og ivareta behov for koordinert og tilpasset støtte fra Nav og andre relevante instanser som helse, barnevern, utdanning, oppfølgingstjenesten og andre kommunale tjenester. Fast kontaktperson skal opprettholde oversikt over den unges oppfølgings- og ytelsesløp. Selv om andre fagpersoner i Nav kan ha ansvar for saksbehandling og vurderinger etter gjeldende regelverk, skal den faste kontaktpersonen være den unges knutepunkt i Nav.

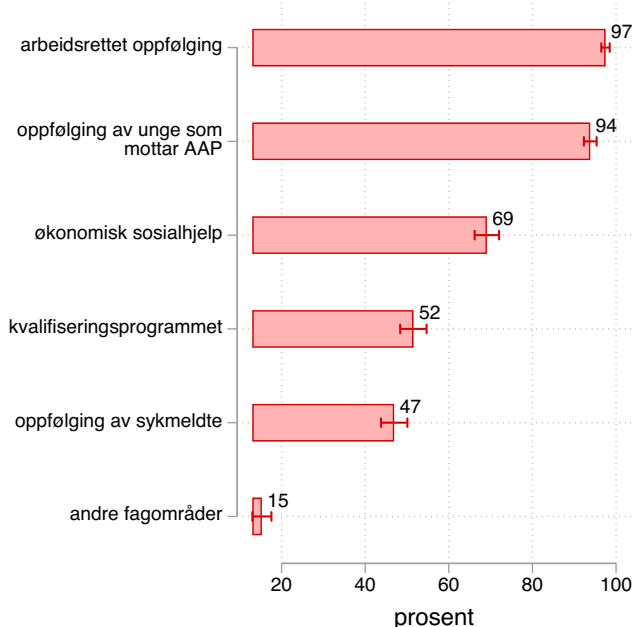
Figur 13: Veiledernes vurdering av om de er fast kontaktperson for unge de følger opp, etter aldersgruppe de følger opp og deltakelse i ungdomsenhet (2024-undersøkelsen). Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall



Både fagområder med statlig og kommunal forankring inngår i ungdomsenheten

I 2024-undersøkelsen fikk de veilederne som oppgir at kontoret har egen ungdomsenhet spørsmål om hvilke fagområder som inngår i enheten. De aller fleste svarer at arbeidsrettet oppfølging (97 prosent) og oppfølging av unge som mottar AAP (94 prosent) inngår. Knappe 70 prosent oppgir at økonomisk sosialhjelp inngår og rundt halvparten kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av sykmeldte²⁵ (figur 14). 15 prosent svarte «andre fagområder», og i fritekstene er det noen som treffende

Figur 14: Fagområder som inngår i kontorets ungdomsenhet. Prosentandeler med 95% konfidensintervall

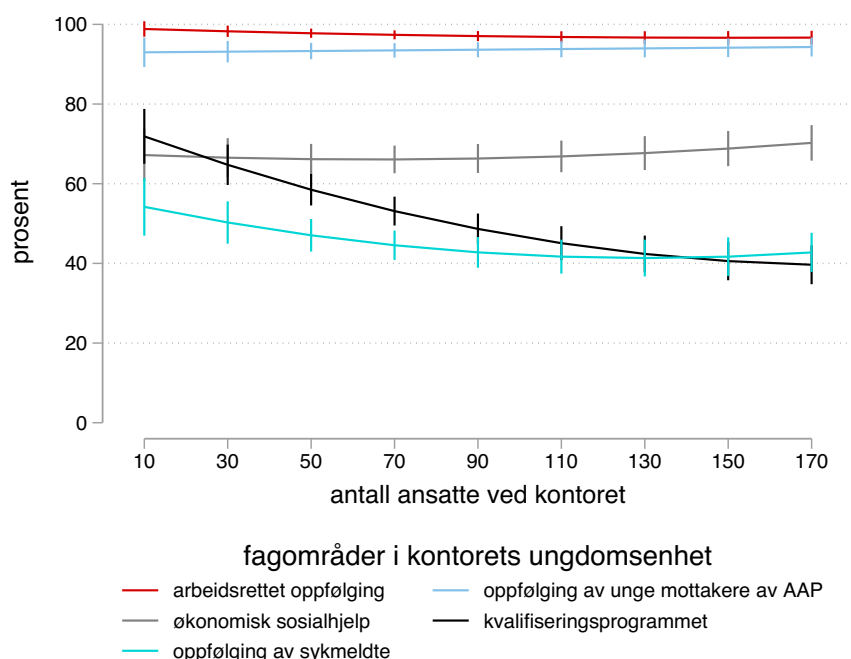


har svart «alle fagområder i Nav». Så svarene indikerer en bredde i fagområdene som inngår, blant annet oppfølging av flyktninger og fremmedspråklige, samarbeid med videregående skole og oppfølgingstjenesten, oppfølging av enslige forsørgere, gjeldsrådgivning og økonomisk råd/veiledning, jobbspesialister og individuelle jobbstøtte (IPS, et samarbeid mellom Nav og helsevesenet) og markedsarbeidet ved kontoret.

Ser vi fagområder i kontorenes ungdomsenheter i forhold til kontorstørrelsen (figur 15), inngår kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av sykmeldte i størst grad ved de mindre kontorene. Med andre ord har de mindre kontorene større bredde i hvilke fagområder som inngår i ungdomsenheten. Dette avspeiler at disse kontorene har mindre spesialisering enn de større.

²⁵ At sykefraværsoppfølging inngår som fagområde i ungdomsteamene, har så langt vi kan se ikke vært omtalt i litteraturen, eksempelvis hos Strand mfl. (2020). Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om dette er en endring etter innføringen av ungdomsgarantien.

Figur 15: Fagområder som inngår i kontorenes ungdomsenheter. Estimerte prosentandeler etter kontorstørrelse, med 95% konfidensintervall²⁷



Ungdomsveilederne opplever at ungdomsteam fungerer godt

Det går igjen i ungdomsveilederes fritekstkommentarer at de opplever det som positivt med eget ungdomsteam. Veilederne opplever større trygghet med et eget miljø der de kan jobbe sammen om oppfølgingen i utfordrende saker. Da er det også mindre krevende å være nyansatt. Veilederne forteller at team gjør det lettere for kollegaene å overta veiledningen hvis noen har korttidsfravær. Det er også en oppfatning av at egne ungdomsteam gjør at de unge blir prioriterte i oppfølgingen. Samlet sett tyder fritekstkommentarene på at egne ungdomsteam løfter ungdomsarbeidet i Nav-kontorene.

Noen kommentarer tyder på egne team gir større mulighet for faglig utvikling. Eksempelvis forteller en ungdomsveileder at ungdomsteamet deres har valgt

en helt annen løsning enn «dato-prinsippet»²⁷ ved fordeling av brukere. De unge fordeles ut fra behov og oppfølgingsansvaret plasseres hos den veilederen som vurderes å best kunne imøtekomme dette.

Oppsummering

Når vi ser på sammenhengen mellom hvilken sektor veilederne er ansatt i og sektorforankring av oppgavene, er det særlig de kommunalt ansatte som oppgir at de har oppgaver på tvers av stat/kommune, og denne andelen har økt fra 2022 til 2024. Dette mønsteret er spesielt framtrædende for kommunalt ansatte ungdomsveiledere, som siden 2022 har hatt en markant økning i andelen som jobber tverretattlig. For de statlig ansatte veilederne er det lavere andel som jobber tverretattlig, også blant ungdomsveilederne – og det har ikke vært noen endring fra 2022 til 2024.

²⁶ Estimaten er basert på fem separate regresjonsanalyser med svar på om ulike fagområder inngår i kontorets ungdomsteam som avhengig variabel, og antall ansatte samt antall ansatte kvadrert (for å se på kurvlineære sammenhenger) som uavhengige variabler

²⁷ Dette innebærer at brukerne fordeles på veiledere ut fra hvilken dag i måneden de er født.

Utviklingen må ses i sammenheng med at antallet kommunale årsverk ved Nav-kontorene økte fra 2022 til 2024, og noe som var økonomisk håndterbart for kommunene fordi de ble tilført midler blant annet til håndteringen av flyktningssituasjonen. Et mer brukero-orientert perspektiv er at tverretatligheten økte blant de kommunalt ansatte fordi både unge og ukrainske flyktninger ofte har behov for både kommunale og statlige tjenester. Tilsvarende endring finner vi ikke for de statlig ansatte, antagelig både fordi det samlet sett ikke ble tilført flere årsverk og fordi det var fokus på statlige tjenester.

For veiledere som primært følger opp AAP-mottakere, sosialhjelpsmottakere og innvandrere fra land utenfor EØS er innslaget av tverretatlig innsats størst når hovedansvaret ikke er i den sektoren veilederen er ansatt. For de statlig ansatte er tverretatlig jobbing høyest for de som følger opp mottakere av sosialhjelp, mens den for kommunalt ansatte er høyest ved oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). Innslaget av tverretatlig innsats i oppfølgingen av disse gruppene har ikke økt fra 2022 til 2024.

Veilederne gir positiv tilbakemelding på at kontoret er koordinert i oppfølging av unge på tvers av kommune/

stat, men noe lavere vurdering av om de kommunale tjenestene brukes aktivt. Vurderingen, særlig av om kommunale tjenester brukes aktivt, er mer positiv hvis sosialtjenesten inngår i ungdomstjenesten.

De aller fleste veilederne oppgir at kontoret deres har egen ungdomsenhet, og blant ungdomsveilederne ved kontor med ungdomsenhet oppgir nesten alle (97 prosent) at de er med i ungdomsenheten, mens andelen er 13 prosent blant de som følger opp både unge og de over 30 år. Ungdomsveilederne svarer også i stor grad at de er fast kontaktperson for de unge de følger opp. Det samme gjør veiledere som følger opp både unge og de over 30 år hvis veilederne er med i ungdomsenheten.

Arbeidsrettet oppfølging og oppfølging av unge som mottar AAP er de fagområdene som oftest inngår i ungdomsenheten (oppgitt av over 90 prosent). Knappe 70 prosent oppgir at økonomisk sosialhjelp inngår og rundt halvparten kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av sykmeldte. Kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av sykmeldte inngår i størst grad ved de mindre kontorene. Med andre ord har de mindre kontorene større bredde i hvilke fagområder som inngår i ungdomsenheten.

4 Ressurssituasjonen – antallet brukere, er det nok tid og klarer veilederne å prioritere?

Fra 2022 til 2024 økte antallet prioriterte brukere (både flyktninger, unge og personer med nedsatt arbeidsevne) ved Nav-kontorene, og samtidig økte antall veiledere fordi det ble flere kommunalt ansatte (kapittel 2). Samtidig fikk en større andel av de kommunalt ansatte ved Nav-kontorene tverretatlige oppgaver, og dette gjelder særlig ungdomsveilederne (se kapittel 3). Vi ser her på hvordan dette reflekteres i hva veilederne oppgir om egen arbeidssituasjon.

Porteføljestørrelsen, altså antallet brukere som den enkelte veileder har ansvar for å følge opp, har over tid fått oppmerksomhet både eksternt og internt i Nav. Stor portefølje ses gjerne som en indikasjon på både høy arbeidsbelastning for de ansatte og at brukerne ikke får tett nok oppfølging. Som nevnt innledningsvis var innføring av en ungdomsgaranti et grep som skulle føre til færre brukere per ungdomsveileder, og dermed gjøre oppfølgingen tettere og mer systematisk (AID 2022). I Mål og disponeringsbrevet fra direktoratet til Nav-fylkene for 2024 (AVD 2024a) ble dette konkretisert i et styringssignal om at en ungdomsveileder skulle følge opp inntil 50 brukere²⁸ innenfor målgruppen for ungdomsgarantien.

I tillegg til porteføljestørrelsene belyser vi i dette kapittelet veilederens arbeidssituasjon fra to andre innfallsvinkler, som kan henge sammen med veilederens portefølje – men ikke nødvendigvis avspeile disse fullt ut. Vi går fra portefølje til å se på veilederens vurdering av tid til oppfølging av egne brukere, oppfølging ved tiltak og tid til kompetanseheving. Til slutt ser vi på om veilederne opplever at de klarer å holde oversikt over oppgavene sine og prioritere mellom disse.

Hvordan utvikler veilederens porteføljestørrelse seg?

Med tanke på ungdomsgarantien er temaet innledningsvis porteføljestørrelsen ut fra hvilken alders-

gruppe veilederne primært følger opp, og ut fra om det er statlig eller kommunalt ansatt. Deretter dykker vi ned i om det er forskjeller mellom Nav-fylkene på dette området, og går derfra over til hvordan porteføljestørrelsen har utviklet seg for veiledere som følger opp innvandrere fra land utenfor EØS, langtidsarbeidssøkere, mottakere av arbeidsavklaringspenger og mottakere av økonomisk sosialhjelp. Avslutningsvis går vi inn i veilederens egne kommentarer om oppfølging av brukere og porteføljestørrelser.

Økning i porteføljestørrelsen fra 2022 til 2024 – ingen økning for ungdomsveilederne

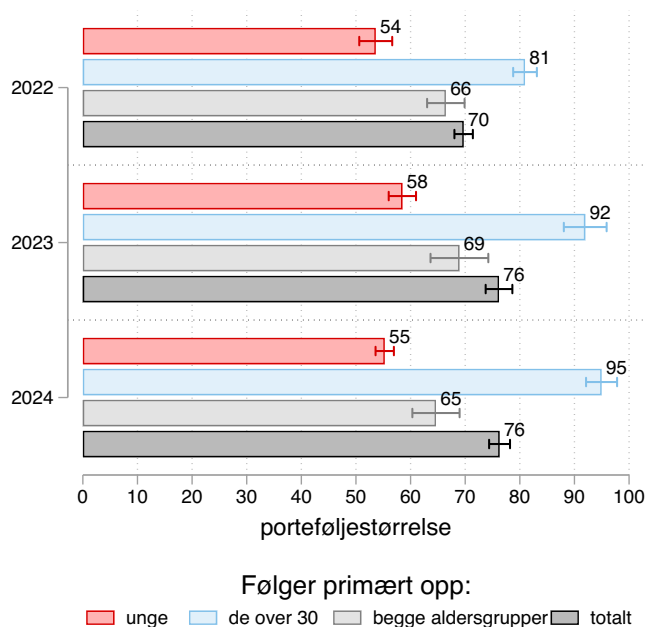
Porteføljestørrelsen for veilederne totalt økte fra gjennomsnittlig 70 brukere i 2022 til 76 i 2023 og var på samme nivå i 2024 (figur 16). Ungdomsveilederens gjennomsnittlige portefølje var 54 i 2022, og er i 2024-undersøkelsen tilbake på samme nivå (55) etter en tendens til økning i 2023 (58). At porteføljestørrelsen for ungdomsveilederne etter innføringen av ungdomsgarantien er uendret på tross at flere årsverk til oppfølging av de unge, kan ha flere årsaker. Antallet unge som skal følges opp har økt, og det er mulig at de unge i gjennomsnitt har fått større oppfølgingsbehov. Det er også trolig at innføringen av ny ungdomsgaranti fra sommeren 2023 var tidkrevende for veilederne. Særlig nye krav til hvordan unge skal følges opp og ny rolle som fast kontaktperson antar vi tar en del tid for veilederne (se omtale nedenfor av veilederens vurdering av tid til oppfølging).

Porteføljene er størst for de veilederne som primært følger opp de over 30 år. Her har porteføljestørrelsen økt fra 81 i 2022 til 95 i 2024, og det meste av økningen kom fra 2022 til 2023. Veiledere som følger opp både unge og de over 30 år har også uendret porteføljestørrelse fra 2022 til 2024. Som vist i figur 3 er bakteppet at det fra 2022 til 2024 har vært en reduksjon i andelen av veilederne som følger opp begge aldersgrupper, og en tilsvarende økning blant veiledere som enten følger opp unge eller de over 30. Samtidig viser registertall at antall ansatte ved Nav-kontorene har økt

²⁸ Grensen på 50 brukere er et gjennomsnittstall for veiledere som følger opp unge i ungdomsgarantien. Tilsvarende er videreført for 2025.

i denne perioden (se figur 2). Litt forenklet²⁹ betyr dette at porteføljene har økt blant veilederne som følger opp de over 30 år på tross av flere årsverk ved Nav-kontorene og at større andel av veilederne følger opp denne aldersgruppen. Dette tyder på at antallet brukere i denne aldersgruppen (særlig flere AAP-mottakere og bosettingen av ukrainske flyktninger, se figur 1) har økt mer enn antall veiledere som følger dem opp.

Figur 16: Porteføljestørrelse etter hovedsakelig aldersgruppe veilederne følger opp, 2022–2024. 95% konfidensintervall



Samlet sett fikk de statlig ansatte en økning i porteføljestørrelsen fra 2022 til 2024, og det meste av økningen kom fra 2022 til 2023 (figur 17). For de kommunalt ansatte var det en liten økning i porteføljestørrelsen fra 2022 til 2023, og deretter en tendens til reduksjon fra 2023 til 2024. Statlig ansatte ungdomsveiledere har noe høyere porteføljer enn de kommunalt ansatte ungdomsveilederne, men utviklingen i porteføljestørrelse er den samme (figur 17). Sektorforskjellene er

langt større for veilederne som primært følger opp de over 30 år eller begge aldersgrupper. De statlig ansatte har større porteføljer og har større økning enn de kommunalt ansatte. Blant de som følger opp begge aldersgrupper er det kun de statlig ansatte som har økning i porteføljestørrelsen. Fra 2023 til 2024 var det til og med en reduksjon i porteføljestørrelsen blant de kommunalt ansatte som følger opp begge aldersgrupper.

Når vi ser på hvordan porteføljestørrelsen per veileder varierer med kontorstørrelsen (antall ansatte), øker porteføljene med antall ansatte både totalt og for veiledere som primært følger opp unge eller de som over 30 år (figur 18). Endringene fra 2022 til 2024 avspeiler de endringene i porteføljestørrelse vi viste i figur 16 ovenfor, ved at kurven for de veilederne som følger opp de over 30 år ligger markert høyere i 2024 enn i 2022. Samtidig er det større forskjell mellom de mindre og større kontorene i 2024 enn i 2022 – noe som tyder på at økningen i prioriterte brukergrupper i større grad har vært ved de større kontorene.

Totalt er det om lag samme kurve, men med litt større porteføljer i 2024 enn i 2022. I 2024 er det ikke forskjell i porteføljer ut fra kontorstørrelse for de relativt få veilederne som både følger opp unge og de over 30.

Relativt store fylkesforskjeller i brukerporteføljer

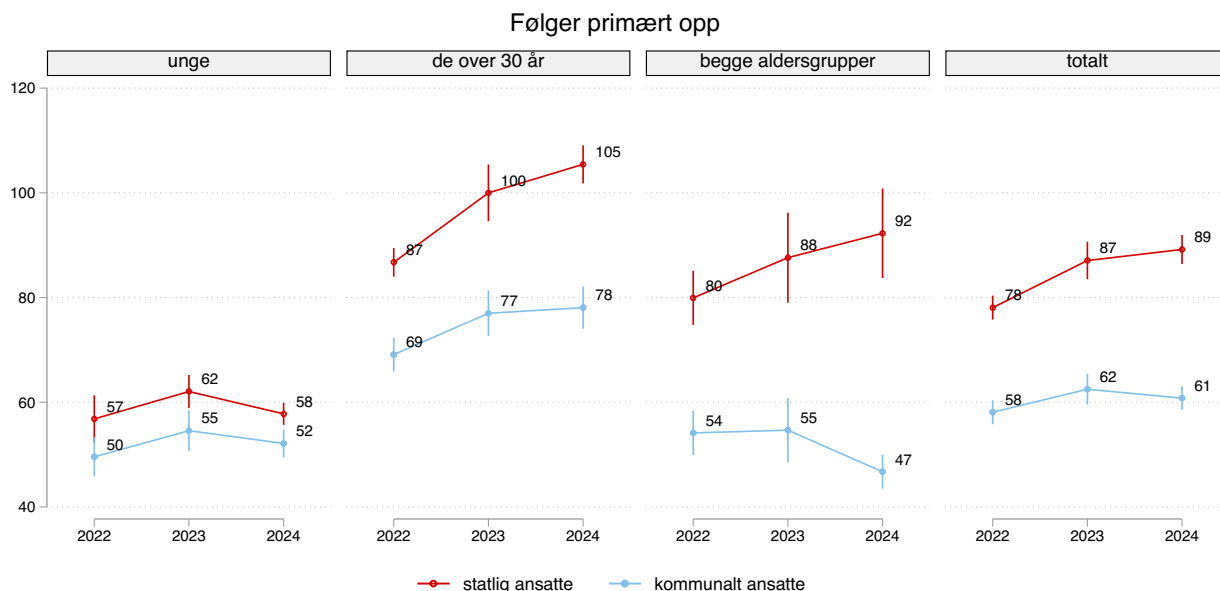
Det er som nevnt innledningsvis et mål for 2024 at en ungdomsveileder skal følge opp inntil 50 brukere innenfor målgruppen for ungdomsgarantien³⁰ (AVD 2024a). Resultatene fra 2024-undersøkelsen sier noe om status for denne prioriteringen.

Før vi går inn på fylkesvise forskjeller i porteføljestørrelser, vil vi minne om at det i en del fylker har vært endringer i hvor stor andel av veilederne som følger opp de ulike aldersgruppene (se figur 7). Nedenfor (figur 19) vises porteføljestørrelse per veileder på fylkesnivå, både blant ungdomsveilederne og de som primært følger opp de som over 30 år. For begge aldersgruppene er det forskjeller mellom fylkene.

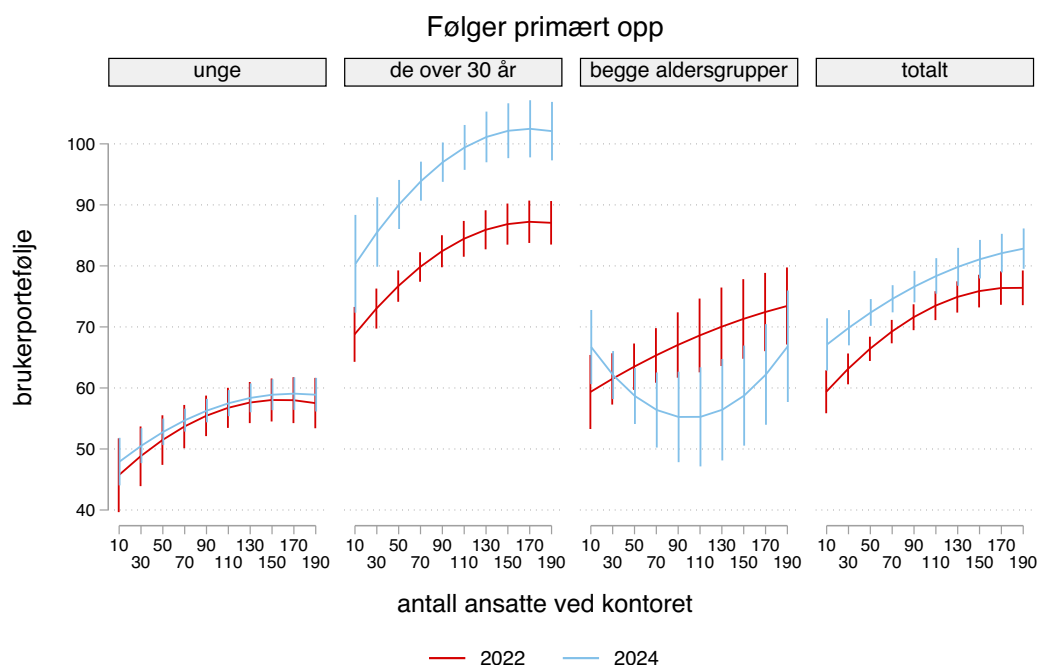
²⁹ Forenklingen består i at vi både bruker registertall og resultater fra undersøkelsen til medarbeiderne. Det forutsetter blant annet at andelen av veilederne som følger opp brukere er om lag den samme i 2022 og 2024, noe vår undersøkelse tyder på.

³⁰ Gjennomsnittlig for veiledere som følger opp unge i ungdomsgarantien

Figur 17: Porteføljestørrelse etter hovedsakelig aldersgruppe veilederne følger opp, 2022-2024. Statlig og kommunalt ansatte veiledere. 95% konfidensintervall



Figur 18: Porteføljestørrelse per veileder etter aldersgruppe veileder primært følger opp og kontorstørrelse (antall ansatte),³² 2022- og 2024-undersøkelsen. Estimert gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall.



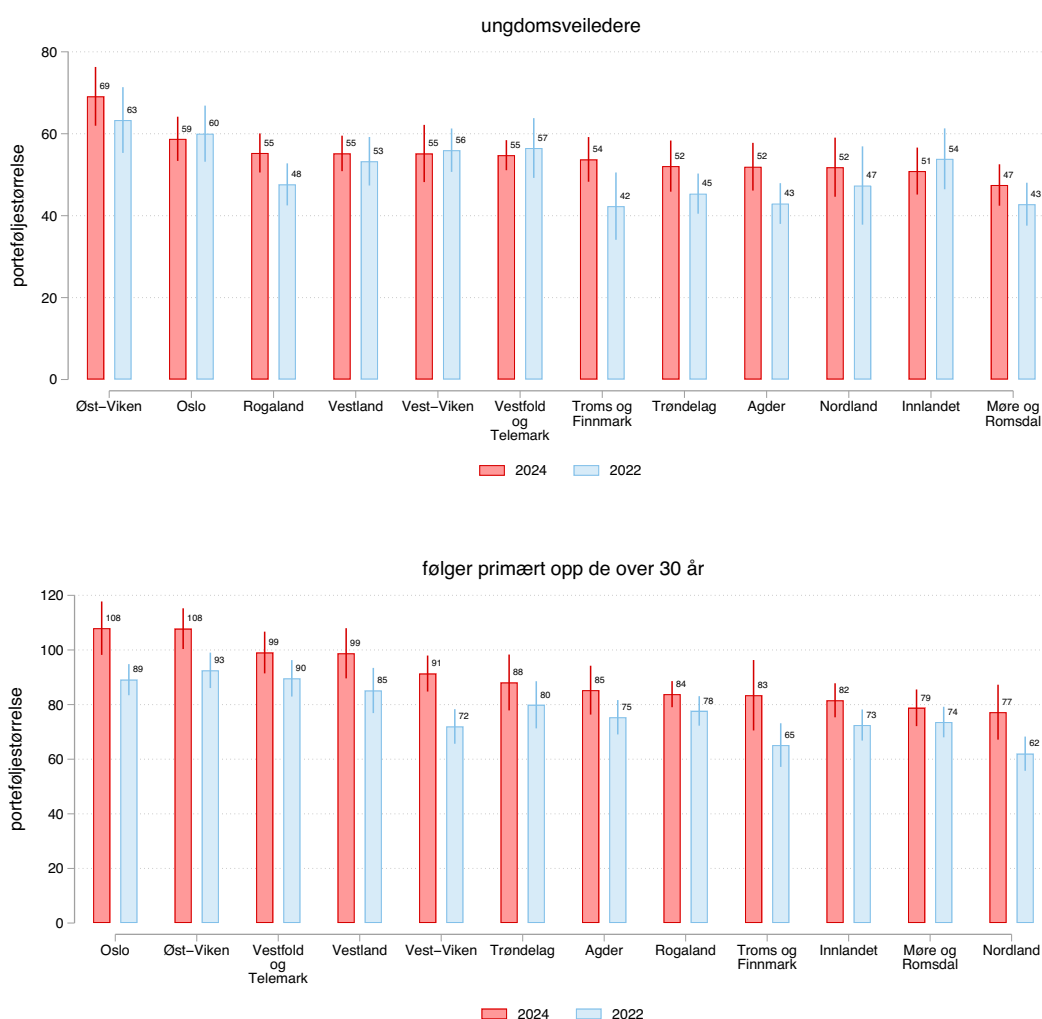
³¹ Estimerte gjennomsnitt, med 95% konfidensintervall. Estimatenes er basert på regresjonsanalyser (separat for hver aldersgruppe og totalt) med veilederens porteføljestørrelse som avhengig variabel, og antall ansatte samt antall ansatte kvadrert (for å se på kurvlinære sammenhenger) som uavhengige variabler

For de veilederne som følger opp de over 30 år har forskjellene mellom fylkene med høyest og lavest porteføljestørrelse økt fra 2022 til 2024, mens det er uendret forskjell mellom fylkene for veilederne som primært følger opp de unge. Med forbehold om usikkerhet på grunn av svartallene på fylkesnivå (angitt av strekene øverst i søylene³²), hadde Øst-Viken i 2024 gjennomsnittlig størst portefølje blant ungdomsveilederne (69) og Møre og Romsdal minst (47). En interessant endring fra 2022 til 2024 er at flere av de fylkene som lå lavest i 2022 er på nivå med de andre i 2024. Dette gjelder f.eks. Troms og Finnmark, Trøndelag og Agder. Vi antar at dette kan skyldes at det er

mye fokus på dette resultatmålet og ressursbruken på ungdomsgarantien. Blant veiledere som følger opp de over 30 år, har Oslo høyest gjennomsnittlig portefølje (108) i 2024 og Nordland minst (77). Økningen fra 2022 til 2024 er størst for Øst-Viken, Vest-Viken, Oslo, Troms og Finnmark og Nordland.

Porteføljestørrelsene på fylkesnivå kan rimeligvis påvirkes av prioriteringer på fylkes- og kontornivå, men vi antar at det som betyr mest er fordelingen av personalressurser i kombinasjon med antallet brukere som trenger oppfølging

Figur 19: Porteføljestørrelse per ungdomsveileder samt veiledere som primært følger opp personer over 30 år, etter Nav-fylke. 95 prosent konfidensintervall



³² 95 prosent konfidensintervall

Større porteføljer for de som følger opp langtidsarbeidssøkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger

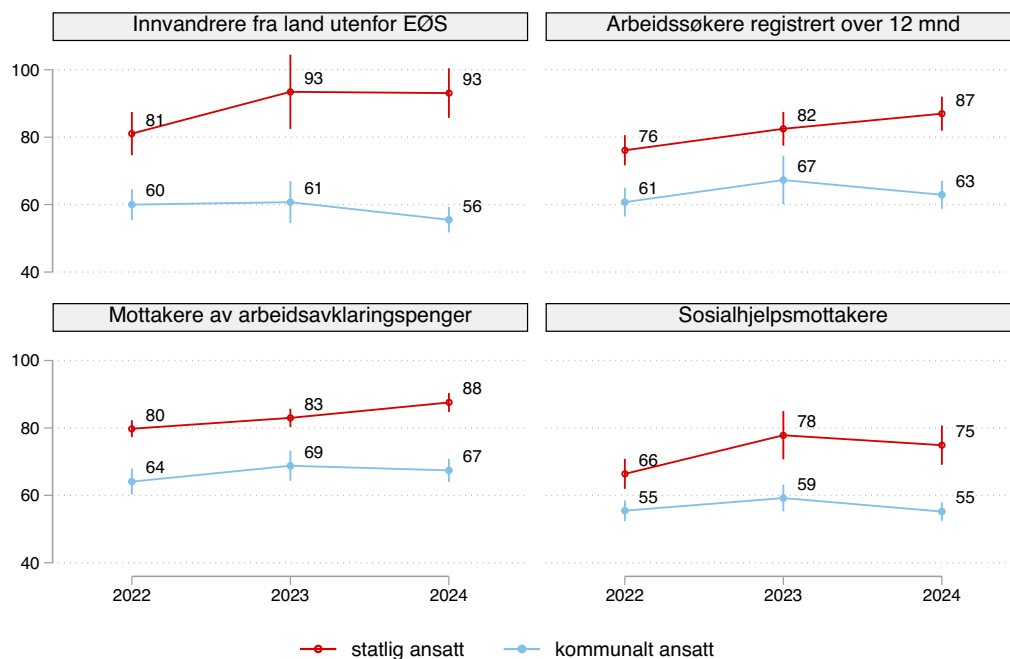
Vi har ovenfor sett (figur 16) en økning fra 2022 til 2024 i gjennomsnittlig porteføljestørrelse, og at dette samlet sett er begrenset til veiledere som primært følger opp brukere som er over 30 år. Her ser vi på hvordan porteføljestørrelsen har utviklet seg for veiledere som oppgir at mer enn halvparten av deres brukere enten er innvandrere fra land utenfor EØS, arbeidssøkere registrert over 12 måneder, mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) eller sosialhjelpsmottakere (figur 20).

For de statlig ansatte veilederne er det økning i porteføljestørrelsen fra 2022 til 2024 hvis de følger opp disse fire brukergruppene, mens det for de kommunalt ansatte ikke er økning og til og med tendens til reduksjon hvis de følger opp innvandrerggruppen.

Når vi ser på statlige og kommunalt ansatte under ett (ikke vist i figur), har det kun vært økning i porteføljen for de som følger opp arbeidssøkere registrert over 12 måneder og mottakere av arbeidsavklaringspenger. Hvis vi ser tilbake til figur 1 som viser utviklingen i antall brukere i brukergrupper som er prioriterte ved Nav-kontorene, var det fra november 2022 til november 2024 økning i antallet AAP-mottakere 30 år og over. Det var ingen økning i antallet langtidsarbeidssøkere i denne aldersgruppen, men derimot i den alternative definisjonen langtidsledige.

Fra 2022 til 2024 økte både antallet arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne fra landgruppe 3 (figur 1).³³ I disse tallene inngår den store flyktninggruppen fra Ukraina. Når vi samlet sett ikke finner økning i porteføljestørrelsen for de veilederne som følger opp innvandrere fra land utenfor EØS-området, antar vi at dette har sammenheng med at det har vært en relativt stor økning i kommunale årsverk ved Nav-kontorene i disse årene (se figur 2).

Figur 20: Porteføljestørrelse per veileder, etter brukergrupper veilederne følger opp. 95 prosent konfidensintervall

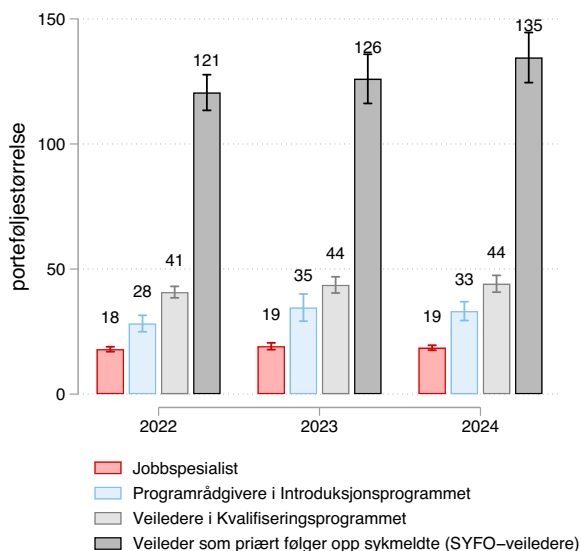


³³ SSB definisjon som omfatter Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og NZ, polare områder

Porteføljestørrelse for noen andre veiledergrupper

I denne rapporten har vi stort sett valgt å begrense analysene til ordinære veiledere³⁴ og dermed ikke tatt med viktige grupper av veiledere med mer spesialiserte oppgaver. I tillegg til spesialiseringen er begrunnelsen at disse veilederne enten gjennomsnittlig har vesentlig mindre eller større porteføljer enn de mer ordinære veilederne. Jobbspesialistene³⁵ har lavest portefølje (19 i 2024, figur 21). Programrådgiverne i Introduksjonsprogrammet har en tendens til økning i porteføljene fra 28 i 2022 til 33 i 2024, noe vi antar har sammenheng med bosettingen av ukrainske flyktninger. At økningen ikke er større skyldes nok at kommunene ansatte flere veiledere til å følge opp flyktningene. Veilederne i kvalifiseringsprogrammet har noe større porteføljer enn programrådgiverne (44 i 2024).

Figur 21: Porteføljestørrelse for jobbspesialister, programrådgivere, veiledere i kvalifiseringsprogrammet og SYFO-veiledere (undersøkelsene 2022–2024). 95 prosent konfidensintervall



³⁴ Det vil si medarbeidere som oppgir at de har rollen som veileder eller sosialkonsulent, og som ikke er jobbspesialist eller arbeider i kvalifiseringsprogrammet eller introduksjonsprogrammet. Vi ser også bort fra de som oppgir at de er leder.

³⁵ Gir tett og individuell hjelp til arbeidssøkere som har sammensatte utfordringer, slik at de skal finne og beholde arbeid

Fra disse gruppene av veilederne som følger opp relativt få brukere, er det langt opp til SYFO-veilederne som primært følger opp sykmeldte, med en gjennomsnittlig portefølje på 121 i 2022 og 135 i 2024.

Samlet sett ser vi dermed kun en tendens til økning i porteføljestørrelsen for disse veiledergruppene fra 2022 til 2024.

Veilederens vurdering av oppfølging av brukere og porteføljestørrelser

For å få et bedre innblikk i hvordan ansatte ved Nav-kontorene arbeider med ungdomsgarantien, inkluderte vi åpne spørsmål i undersøkelsen. Veilederne ble blant annet bedt om å beskrive tiltak og praksiser de mener fungerer særlig godt og det som er utfordrende i oppfølgingen og utviklingen av ungdomsgarantien. Det som gjør at noe fungerer godt på et kontor, kan oppleves som mangler ved et annet kontor. De positive tilbakemeldingene på hva som har endret seg ved innføringen av ungdomsgarantien er blant annet: mindre porteføljer, aktiv bruk av aktivitetsplan, god kartlegging, klart å holde seg til én veileder per bruker. Mange melder også om at de nå er blitt mer tilgjengelige for ungdommene over flere medier og at det er økt mulighet for å ha møter utenfor kontoret.

Samtidig er den mest fremtredende tilbakemeldingen på utfordringene med innføringen av ungdomsgarantien at Nav-kontorene mangler ressurser. Mer detaljert betyr det at de ansatte opplever at det er en underbemanning som fører til at de har for store porteføljer, og at det er for høyt sykefravær. Dette fører igjen til økt belastning på dem som er igjen. Samtidig fortelles det også om høy turnover, med samme negative konsekvenser for oppfølgingen som høyt sykefravær.

Veilederne opplever at dette påvirker oppfølgingen av de unge, da det fører til mye brannslukking og at ting glipper. En konsekvens kan være at unge ikke får beskjed om at de er omfattet av ungdomsgarantien og hva dette innebærer.

I tillegg kan manglende eller svakt samarbeid mellom stat og kommune i Nav-kontoret også være et hinder for god oppfølging av ungdomsgarantien. Eksempler

på dette inkluderer manglende tilgang til hverandres saksbehandlingssystemer og dårlig kommunikasjon mellom ansatte. En veileder fortalte at hun bistod en ungdom med å søke om sosialstønad, men ungdommen fikk avslag uten at veilederen ble kontaktet av saksbehandleren. Dette førte til at veilederen måtte hjelpe ungdommen med å sende inn en klage på avslaget. Andre eksempler er krav om aktivitet som ikke er forenlig med eksisterende planer.

Innretningen med én veileder ser ut til å være splittende blant de ansatte. Mange synes det er utfordrende å ha tilstrekkelig kunnskap om flere fagområder for å kunne gi god veiledning. I tillegg er støttesystemene, som skal gjøre det mulig å unngå behovet for dybdekompetanse på flere områder, ikke tilstrekkelige. Ifølge retningslinjene til ungdomsgarantien er det ikke nødvendig for den faste kontaktpersonen å kunne alt; de skal derimot kunne koordinere videre til noen andre.

Det er også vanskelig å kombinere rollen som veileder og saksbehandler, spesielt i AAP-saker. Noen veiledere rapporterer at de fortsatt er spesialiserte og har datofordeling, slik at brukere skifter veileder dersom de skifter ytelse. Samtidig er det flere tilbakemeldinger om at rollen som fast kontaktperson oppleves som uklar. Disse tilbakemeldingene kan tyde på at det er nødvendig med tydelige retningslinjer for gjennomføringen av ungdomsgarantien.

Flere Nav-kontorer har heller ikke sendt veilederne sine på relevante samlinger grunnet ressursituasjonen. Dette gjelder generelt samlinger som krever at veileder reiser fra Nav-kontoret, og både manglende ansattressurser og reisebudsjetter nevnes som årsaker. Det kan derfor være nødvendig å se nærmere på hvordan man når frem til de kontorene og veilederne som opplever en presset hverdag.

Opplevelsen av tid til oppfølging og kompetanseheving

Temaet er her veiledernes opplevelse av om de har nok tid til oppfølgingsoppgaver og til egen kompetanseheving. Først ser vi på tiden til oppfølging av egne brukere, oppfølging ved tiltak og til kompetanseheving, deretter på fylkesforskjeller i opplevelsen av tid

til oppfølging av brukerne og til slutt snevres fokuset inn på tre faser i brukeroppfølgingen.

Mindre positiv vurdering av tid til oppfølging, også for ungdomsveilederne

Figur 16 ovenfor viste at porteføljestørrelsen fra 2022 til 2024 har økt for de veilederne som primært følger opp de som over 30 år, mens det samlet for perioden ikke har vært økning for ungdomsveilederne og de som følger opp begge aldersgrupper. Her er temaet veiledernes vurdering av om de har nok tid til oppgaver relatert til oppfølging av brukere. Er det samsvar mellom utviklingen i porteføljer og vurderingen av tid? Veilederne oppgir, på tvers av aldersgruppen de følger opp, at de har bedre tid til oppfølging av egne brukere enn oppfølging ved tiltak³⁶ og at de opplever minst tid til å øke kompetansen på oppfølging av brukerne (figur 22). Dette skyldes nok at oppfølging av brukerne er en kjerneoppgave som må prioriteres. Samtidig indikerer den lave vurderingen av tid til kompetanseheving at det ikke er lett å sette av tid til denne oppgaven, selv om den er svært viktig for å utvikle brukeroppfølgingen.

I 2022 og 2024 spurte vi også om hvordan veilederne vurderte tiden til samarbeid med andre aktører (f.eks. helsevesen, tiltaksarrangører). Skåren er her om lag som for oppfølging av egne brukere.

Ungdomsveiledernes vurdering av tid til oppfølging av brukerne sank mer fra 2022 til 2023 enn utviklingen i porteføljer skulle tilsi. I 2024 er det framgang, men vurderingen er fortsatt mindre positiv enn i 2022 – på tross av at porteføljene er på samme nivå. Det er mulig at de unge i gjennomsnitt har fått større oppfølgingsbehov, men også at innføringen av ny ungdomsgaranti fra sommeren 2023 kan oppleves som tidkrevende for veilederne. Særlig nye krav til hvordan unge skal følges opp og ny rolle som fast kontaktperson tar nok en del tid for veilederne. Denne dreiningen i veilederrollen og oppfølgingspraksisen vil trolig ha størst betydning for veiledernes tid til oppfølging inntil den nye praksisen er helt på plass. I til-

³⁶ Følge opp brukere/arbeidsgivere ved arbeidstrening eller lønnstilskudd

legg antar vi at fokuset på kompetanseheving i en overgangsperiode kan oppleves som tidkrevende for veilederne. Dessuten kan noen ungdomsveiledere ha hatt forventinger om at porteføljene skulle gå lenger ned, og at fraværet av denne bedringen kan ha påvirket hvordan de vurderer egen tid.

Utviklingen er tilsvarende for ungdomsveiledernes tid til oppfølging av samarbeid og ved tiltak.

Veilederne som primært følger opp de over 30 år har lavere vurdering av egen tid til oppfølgingsoppgavene enn ungdomsveiledere og de som følger opp begge aldersgrupper. Veilederen som følger opp de over 30 år har hatt en negativ utvikling i sin vurdering av tid til oppfølging av brukerne, til samarbeid og ved tiltak fra 2022 til 2024. Dette er i tråd med økningen i porteføljestørrelsen for disse veilederne.

De som følger opp begge aldersgrupper har samlet sett fra 2022 til 2024 en tendens til reduksjon i tiden til brukeroppfølging, men tiden til oppfølging ved tiltak er tilbake på samme nivå som i 2022.

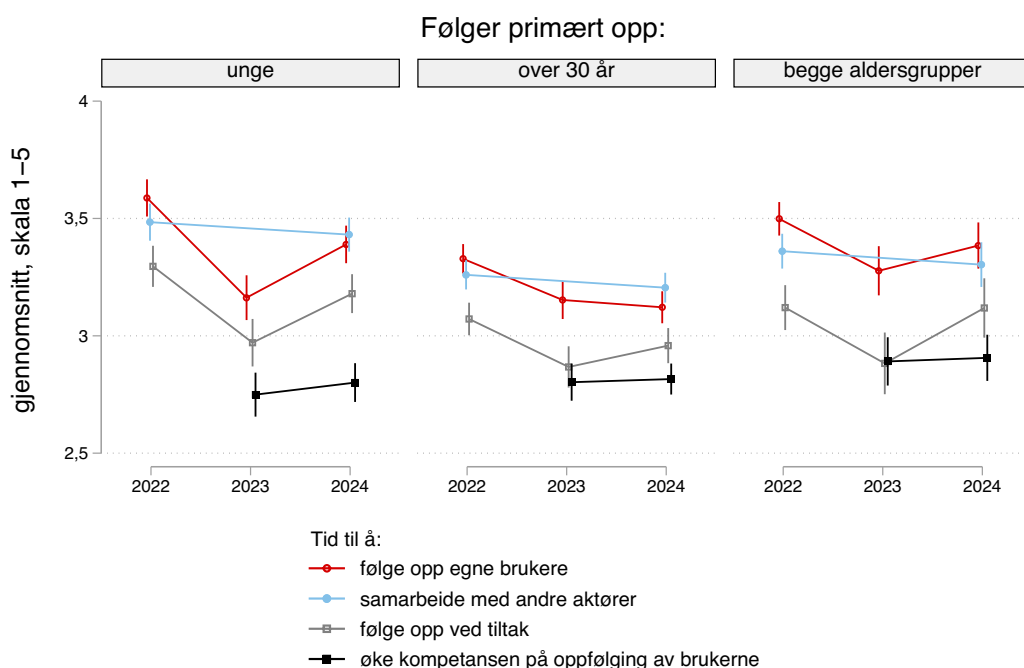
For veiledere som følger opp de over 30 år avtar vurderingen av tid til oppfølging av brukere når størrelsen på kontoret øker, mens det ikke er forskjell ut fra kontorstørrelsen for ungdomsveilederne.

For de fire spørsmålene om veiledernes vurdering av tid, blir vurderingen gjennomsnittlig mindre positiv når porteføljestørrelsene øker (ikke vist i figur). En kunne tenkt seg at veiledere som har mange brukere, har brukere som trenger mindre oppfølging og/eller at disse veilederne har mange brukere fordi de er mer effektive. Det finnes antagelig eksempler på begge deler, men gjennomsnittlig opplever veiledere med større porteføljer mindre tid til oppfølging, samarbeid og kompetanseheving.

Veilederne i Oslo opplever best tid til oppfølging av brukerne

På fylkesnivå finner vi et litt annet bilde enn vi hadde forventet (figur 23). Oslo, som er blant fylkene med høyest gjennomsnittlig porteføljestørrelse (se figur 19), har mest positiv vurdering av tid til oppfølging av egne brukere. Samtidig ser vi at veilederne i Møre og Roms-

Figur 22: Veiledernes vurdering av om de har nok tid til oppfølging og å øke egen kompetanse. Etter hvilken aldersgruppe veilederne primært følger opp.



Notat: skala fra 1 «i liten grad» til 5 «i stor grad». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

dal og til en viss grad Troms og Finnmark vurderer tiden til oppfølging mindre positiv enn porteføljestørrelsen kan tyde på. For en del andre fylker (for eksempel Øst- og Vest-Viken) finner vi bedre sammenheng mellom tid til oppfølging og porteføljestørrelsen. Med andre ord ser vi ikke en entydig sammenheng mellom porteføljestørrelser og vurdering av tid på fylkesnivå. En analyse av hvilke faktorer som har størst betydning for veiledernes opplevelse av tid til å følge opp egne brukere blir presentert senere i kapittelet.

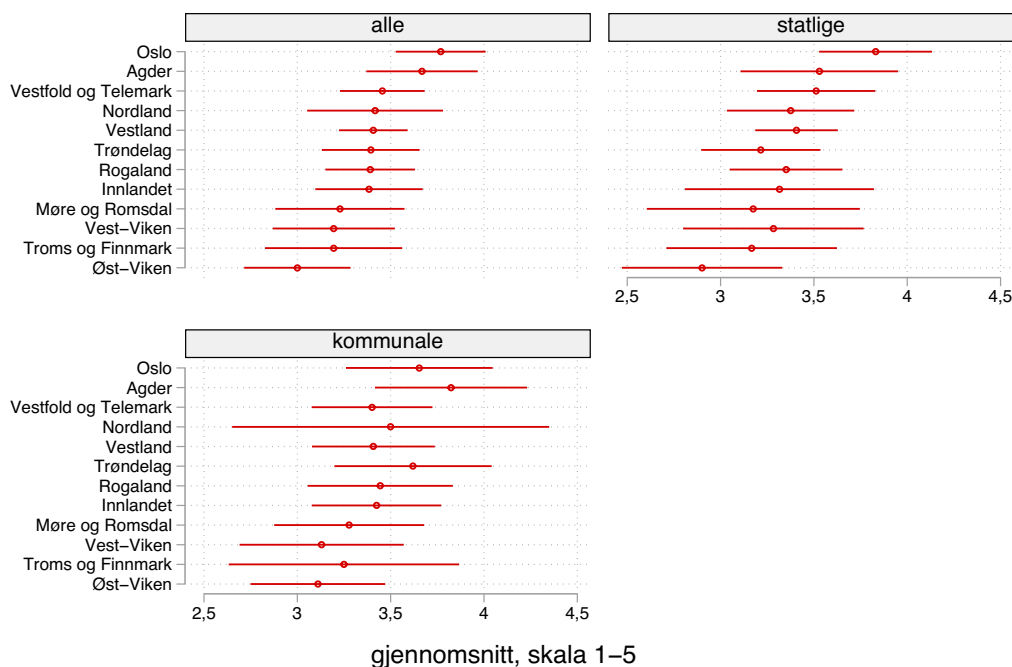
Mindre positiv vurdering av tid til å kartlegge brukernes behov

I 2022- og 2024-undersøkelsen ble veilederne spurt om de opplevde nok tid til tre faser i oppfølgingen: kartlegging av brukernes behov, forberede samtaler og etterarbeid etter samtaler. Kartleggingen av brukernes behov er ofte en mer individuell prosess, som

handler om å avdekke unges bistandsbehov, og deretter en prosess for å bli kjent, avdekke ressurser, barrierer, interesser og mål.³⁷ Forberedelse til møter er viktig for å legge best mulig til rette for møtet med den unge, og etterarbeid er viktige for å dokumentere hovedpunkter fra møtet for prosesser i mellomfase frem mot neste oppfølgingssamtale. På tvers av aldersgruppen de følger opp er det om lag samme skår på forberedelse og etterarbeid i 2022 og 2024, mens vurderingen av tid til kartlegging har sunket (figur 24). Veilederne som primært følger opp de over 30 år skiller seg ut med lavest vurdering av tiden til kartlegging i 2024. Dette har rimeligvis sammenheng hvordan disse veilederne vurderer sin tid til oppfølging, kompetanseheving og samarbeid.

Gjennomsnittlig vurdering av de tre spørsmålene om kartlegging, forberedelse til samtale og etterarbeid er

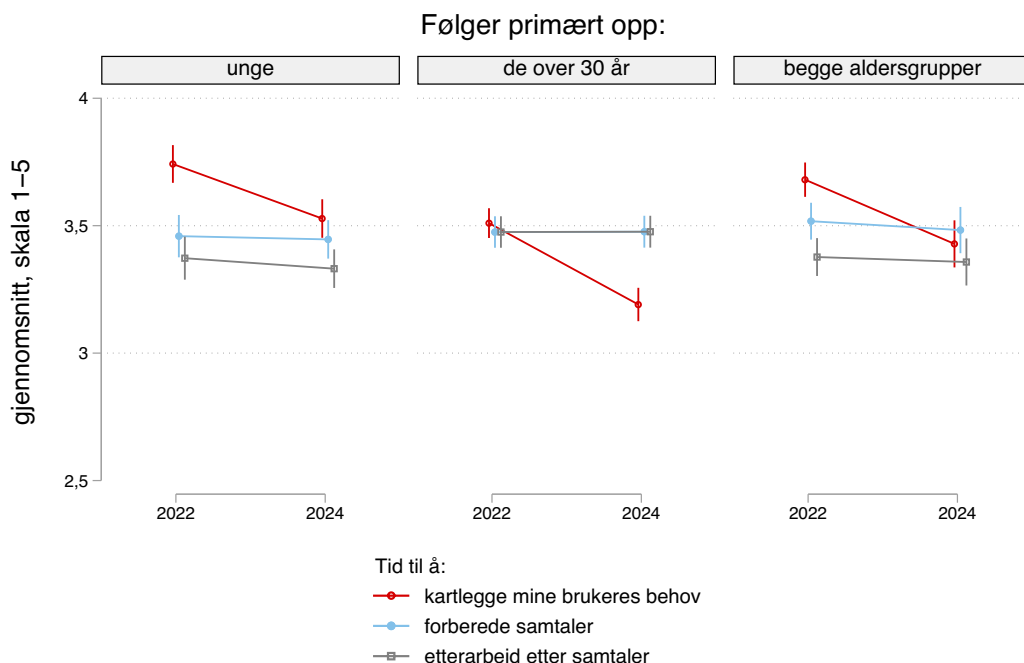
Figur 23: Veiledernes vurdering av om de har nok tid til oppfølging av egne brukere, etter NAV-fylke og sektor for ansettelse. 2024-undersøkelsen.



Notat: skala fra 1 «i liten grad» til 5 «i stor grad». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

³⁷ Kartlegging av brukernes behov inngår i prosessen fram til vedtak etter Nav-lovens §14 a. Behovsvurderingen skal kartlegge om brukeren har behov for arbeidsrettet oppfølging. Kartlegging er en kontinuerlig prosess gjennom hele oppfølgingen.

Figur 24: Veiledernes vurdering av om de har nok tid til kartlegging, forberede samtaler og etterarbeid etter samtale. Etter hvilken aldersgruppe veilederne primært følger opp.



Notat: skala fra 1 «i liten grad» til 5 «i stor grad». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

rundt 3,5 i 2024 (ikke vist i figur). Dette er noe høyere enn vurderingen av tiden til oppfølging av egne brukere (figur 22), men 3,5 på en skala fra 1-5 er relativt lavt.

Positiv vurdering av egen oversikt/prioritering, men avtar med porteføljestørrelsen for ungdomsveiledere

Fra og med 2023-undersøkelsen har veilederne gitt tilbakemelding på tre påstander om hvordan de håndterer oppfølgingsoppgavene sine (figur 25). Intensjonen med spørsmålene er at de kan bidra til å belyse veiledernes jobbsituasjon, ut over hvor mange brukere de følger opp og hvordan de vurderer tiden til oppfølging.

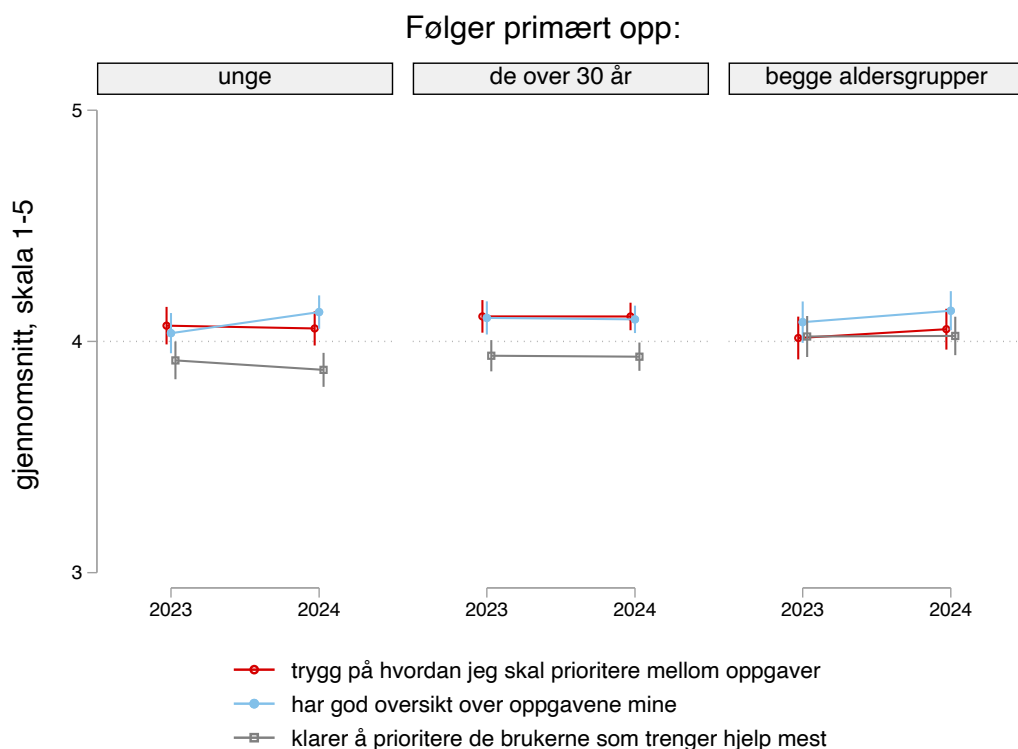
Veilederne gir positiv tilbakemelding på de tre spørsmålene. Gjennomsnittlig skår er relativt høy (3,9 - 4,1) til påstandene om oversikt over egne oppgaver, trygghet på prioritering mellom oppgaver og om veilederen klarer å prioritere de brukerne som trenger mest hjelp.

For ungdomsveilederne og veiledere som følger opp begge aldersgrupper er det fra 2023 til 2024 en tendens til mer positiv vurdering av oversikten over egne oppgaver, mens det er tendens til negativ utvikling på om ungdomsveilederne klarer å prioritere de brukerne som trenger hjelp mest.

Vurderingen fra veilederne på disse spørsmålene endres ikke hvis porteføljene øker, men det er en tendens til at ungdomsveilederne gir mindre positiv vurdering av oversikt og mulighetene for å prioritere brukerne som trenger det mest når porteføljestørrelsen øker (ikke vist i figur).

Mens funnene kan tyde på at prioritering ikke oppleves krevende for veiledere, har direktoratet merket en etterspørsel etter prioriteringsstøtte fra avdelingsledere/ledere av ungdomsteam, samt fått tilbakemelding om at flere fylker utvikler prioriteringsstøtte særlig for håndtering av store porteføljer for oppfølging av brukere over 30 år.

Figur 25: Veiledernes vurdering av påstander om oversikt over oppgaver og prioritering av brukere og oppgaver.



Notat: skala fra 1 «helt uenig til 5 «helt enig». Gjennomsnitt med 95 % konfidensintervall

Tid til brukeroppfølging: Individuelle faktorer har større betydning enn kontortilhørighet

De deskriptive analysene har gitt et godt overblikk over hvordan faktorer som porteføljestørrelse, kontorstørrelse og ansettelsesforhold henger sammen, samt veiledernes opplevelse av tid til ulike arbeidsoppgaver. Samtidig har vi sett at det er variasjoner mellom veiledere som følger opp ulike brukergrupper, både når det gjelder porteføljestørrelse og muligheten til å prioritere tett oppfølging.

I dette avsnittet undersøker vi hvilke faktorer som har størst betydning for veiledernes opplevelse av tid til å følge opp egne brukere. Spørsmålet som analyseres har en fempunktsskala der 1 betyr «i liten grad» og 5 «i stor grad». I 2024 oppga veilederne i snitt en skår på 3,7, noe som antyder at de opplever relativt god tid til oppfølging, og vi ønsker å forstå bedre hvilke faktorer som har betydning for deres oppfatning av tid.

For å analysere hva som påvirker denne opplevelsen, bruker vi en flernivå regresjonsmodell basert på 2024-data. Mens de deskriptive analysene gir oversikter over forskjeller mellom grupper, gjør regresjonsmodellen det mulig å identifisere hvilke faktorer som har en selvstendig sammenheng med opplevd tid – samtidig som vi kontrollerer for andre forhold. Uten slike kontrollvariabler kunne observerte sammenhenger vært drevet av bakenforliggende faktorer.³⁸ Ved å bruke en flernivåmodell kan vi dessuten skille mellom variasjon som skyldes individuelle forskjeller og det

³⁸ For eksempel: Hvis vi bare ser på porteføljestørrelse og opplevd tid til oppfølging, kan vi finne en negativ sammenheng (flere brukere → mindre opplevd tid). Men hva om mer erfarne veiledere både har større porteføljer og er flinkere til å prioritere oppgavene sine? Uten å kontrollere la oss si erfaring og prioriteringsevne, kunne vi feilaktig konkludert med at porteføljestørrelse alene forklarer tidspress, når det i realiteten også påvirkes av for eksempel erfaring og prioriteringsevne.

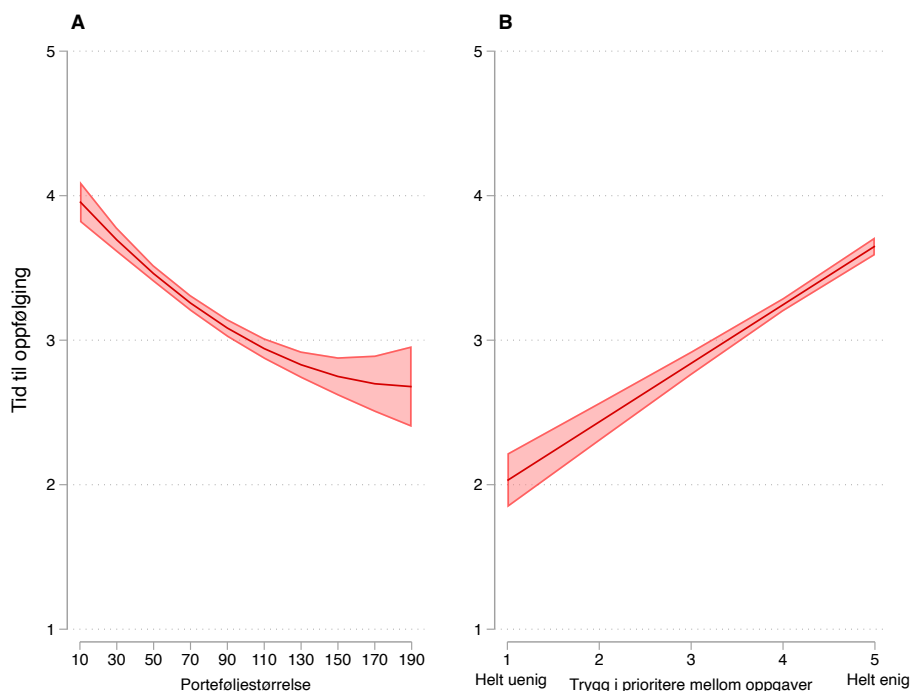
som skyldes systematiske forskjeller mellom kontorene.

Først ser vi at individuelle forskjeller mellom veiledere har klart størst betydning: Om lag 94 prosent av variasjonen i vurderingene kan tilskrives individuelle faktorer, mens bare 5,9 prosent skyldes forskjeller mellom kontorene (interklassekorrelasjon, basert på tom-modell – ikke vist i figur). Det betyr at personlige erfaringer, arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon veier tyngre enn kontorets kjennetegn.

I analysen har vi inkludert en rekke forklaringsvariable. På individnivå ser vi på porteføljestørrelse, trygghet i prioritering av oppgaver, arbeidserfaring, hvilke brukergrupper veilederne følger opp, og hvilken sektor de er ansatt i. På kontornivå inkluderer vi kontorstørrelse og veiledernes samlede vurdering av om ledelsen prioriterer kompetanseheving. Resultatene er presentert i figur 28.

Porteføljestørrelse, målt som antall brukere veilederen følger opp, er inkludert som en sentral variabel. Åpne tilbakemeldinger fra veilederne peker på store porteføljer som en hovedutfordring. Mange beskriver at høy arbeidsbelastning gjør det vanskelig å følge opp brukerne tett og systematisk. De deskriptive analysene viser at porteføljestørrelser varierer mellom ulike veiledergrupper og har økt for flere grupper fra 2022 til 2024 (figur 17 og figur 20). I tillegg viser figur 22 at veiledernes vurdering av tid til oppfølging varierer mellom grupper med ulike porteføljestørrelser. Selv om analysene ikke direkte etablerer en kausal sammenheng mellom antall brukere og opplevd tid til oppfølging, gir de et grunnlag for å undersøke dette mer systematisk i regresjonsmodellen. Vi ser at tidspresstet forsterkes ved økende porteføljestørrelse. Figur 26 A (som er basert på hovedanalysen, figur 28) viser at opplevd tid til oppfølging synker raskt ved moderat økning i porteføljen, men flater gradvis ut når porteføljen når svært høye nivåer (ca. 130 brukere). Dette tyder på at den negative effekten av en økende

Figur 26. Betydning av porteføljestørrelse og trygghet i prioritering av arbeidsoppgaver for veiledernes opplevelse av tid til oppfølging



Notat: Tid til oppfølging - 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». De predikerte gjennomsnittene er basert på analysen i hovedanalysen (figur 28), med 95 prosent konfidensintervall.

portefølje er sterkest i overgangene fra mindre til midtstore porteføljer, mens veiledere med de aller største porteføljene ikke nødvendigvis opplever en ytterligere drastisk reduksjon i tid til oppfølging.

En annen sentral individuell faktor er trygghet i prioritering av oppgaver. Veiledere som føler seg trygge i hvordan de prioriterer arbeidsoppgaver, kan være bedre rustet til å håndtere tidspress. Vi forventer derfor at veiledere som er tryggere i prioritering av oppgaver rapporterer mer tid til oppfølging, muligens fordi god prioritering kan bidra til en mer effektiv arbeidshverdag. Figur 26 B viser en tydelig positiv sammenheng mellom trygghet i prioritering og opplevd tid til oppfølging.

Når det gjelder arbeidserfaring, ser vi at mer erfarne veiledere rapporterer mindre tid til oppfølging. Sammenlignet med veiledere med mindre enn ett års erfaring, har de med 1–3 år, 3–6 år og 7 år eller mer viser regresjonskoeffisientene at disse veilederne henholdsvis vurderer tid til oppfølging 0,27, 0,28 og 0,31 lavere (figur 28). Dette kan bety at erfarne veiledere får mer komplekse oppgaver, eller at deres ansvar øker uten en tilsvarende reduksjon i porteføljestørrelse. Veiledere som også har andre arbeidsoppgaver enn brukeroppfølging, har lavere vurdering av tid til oppfølging (0,11 lavere) enn de som ikke har det (figur 28). Dette kan muligens tyde på at det å balansere flere ansvarsområder skaper en mer presset arbeidshverdag, der tid til direkte brukeroppfølging ofte må nedprioriteres.

Når vi ser på forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte, finner vi ingen signifikant forskjell i vurderingen av tid. Dette indikerer at ansvarsdelingen mellom stat og kommune ikke i seg selv ser ut til å påvirke tid til oppfølging, selv om det kan finnes forskjeller i oppgaveinnhold.

Vi har også undersøkt om typen brukergrupper veilederne følger opp påvirker opplevd tid. Alderssammensetningen på brukerne veiledere følger opp – det er liten forskjell mellom de som primært følger opp unge, de over 30 år eller begge grupper. Derimot ser vi at veiledere med mange AAP-mottakere (over 50 prosent av porteføljen) har 0,09 lavere vurdering av

tid til oppfølging enn de som ikke har det, og de som hovedsakelig følger opp sosialhjelpsmottakere har også lavere vurdering av tiden (0,18). Det er mulig at disse brukernes utfordringer og behov for oppfølging har mer å si enn alder alene og andre type brukergrupper. For de øvrige brukergruppene (innvandrere utenfor EØS, nyregistrerte brukere og langtidsarbeidsledige) ser vi ingen tydelig effekt på opplevd tid til oppfølging.

Vi går nå over til å se på hvordan kjennetegn ved kontorene påvirker veilederens opplevelse av tidspress. I denne sammenhengen ser vi spesielt på to kontorkjennetegn: kontorstørrelse og ledelsens prioritering av kompetanseheving.

De deskriptive oversiktene har vist at porteføljestørrelsen øker med kontorstørrelsen, særlig for veiledere som jobber med brukere over 30 år (figur 18). Likevel er det uklart hvordan kontorstørrelse direkte påvirker opplevd tid til oppfølging. Figur 27 A viser sammenhengen mellom kontorstørrelse og veilederens vurdering av tid til oppfølging. Resultatene indikerer en svak og ikke-signifikant sammenheng, noe som tyder på at størrelsen på kontoret i seg selv ikke har en direkte innvirkning på tid til oppfølging. På den ene siden kan større kontorer ha flere ressurser og bedre muligheter for spesialisering, noe som kan bidra til mer effektiv oppfølging og dermed redusere tidspresset for den enkelte veileder. På den andre siden kan større kontorer også innebære økt byråkrati, flere koordineringsutfordringer og høyere porteføljestørrelser, som kan øke opplevd tidspress.

Kompetanseheving derimot ser ut til å være viktigere faktor enn kontorstørrelse. Vi fokuserer her på et generelt mål for kompetanseprioritering, siden dette er høyt korrelert med både faglig styrking av veiledere og kunnskap om arbeidsmarkedet. Derfor er det rimelig å anta at effekten av kompetanseheving også reflekterer disse aspektene. Figur 27 B viser en tydelig positiv sammenheng mellom veilederens opplevelse av at kontoret prioriterer kompetanseheving og deres vurdering av tid til oppfølging. Veiledere ved kontorer som i liten grad prioriterer kompetanseheving rapporterer lavere tid til oppfølging, mens de ved kontorer hvor dette prioriteres opplever at de har mer tid til

oppfølging. Dette kan være flere mulige forklaringer på dette. For det første kan kontorer som investerer i kompetanseutvikling også ha bedre strukturer for oppgavefordeling og ressursbruk, noe som gir veilederne bedre forutsetninger for effektiv oppfølging. For det andre kan det være en motsatt mekanisme, hvor kontorer med høyt tidspress og stor arbeidsbelastning har mindre kapasitet til å prioritere kompetanseheving, noe som igjen kan forsterke tidspresset.

Samlet sett tyder resultatene på at ledelsens prioritering av kompetanseheving har en sterkere sammenheng med veiledernes opplevelse av tid til oppfølging enn kontorstørrelse. Som kan indikere at hvordan kontorer organiserer og tilrettelegger for veiledernes faglige utvikling er viktig for opplevd tidspress.

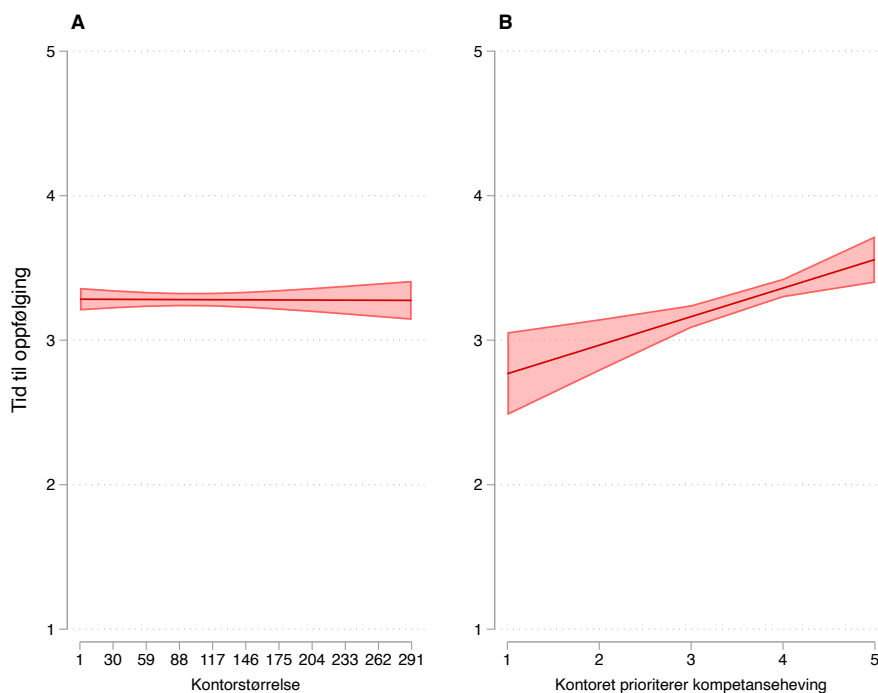
Figur 28 oppsummerer hovedfunnene fra analysen beskrevet over. Selv om analysen gir viktig innsikt i hvilke faktorer som henger sammen med veiledernes opplevelse av tid til oppfølging, er det noen begrens-

ninger. I tillegg finnes det sannsynligvis andre faktorer som påvirker tidspress og arbeidshverdag, men som ikke er inkludert i modellen – for eksempel sykefravær blant kolleger, hvordan oppgaver fordeles internt på kontoret, eller bruk av digitale verktøy og systemer. Slike forhold kan ha stor betydning for veiledernes mulighet til å følge opp brukere, men er vanskelig å fange opp med de tilgjengelige dataene. Det er også viktig å være klar over at kontorvariablene ikke er objektive mål, men er basert på gjennomsnittet av de ansattes vurderinger ved hvert enkelt kontor. Dette innebærer at variablene fanger opp den kollektive opplevelsen av arbeidsplassen enn faktiske forhold, som for eksempel formelle prioriteringer eller ledelsesstrategier.

Oppsummering

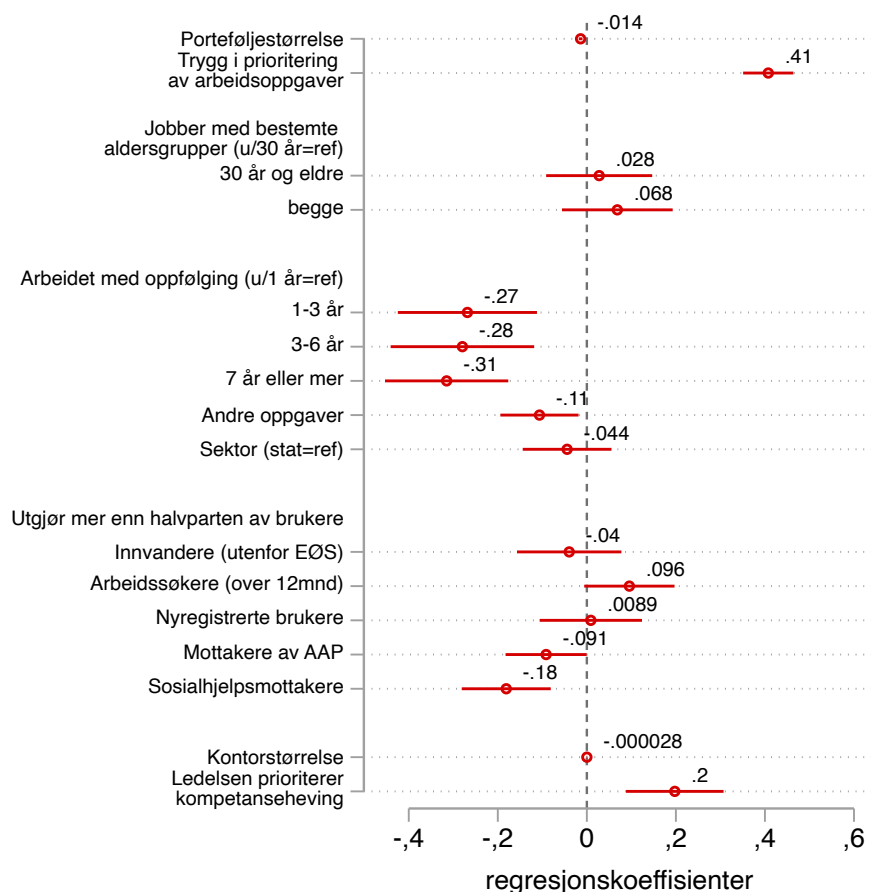
Porteføljestørrelsen for veilederne økte gjennomsnittlig fra 70 brukere i 2022 til 76 i 2023 og var på dette nivået i 2024. Ungdomsveilederne hadde minst portefølje i 2022 og er på samme nivå i 2024 (55). At por-

Figur 27. Betydning av kontorstørrelse og ledelsens prioritering av kompetanseheving for veiledernes opplevelse av tid til oppfølging



Notat: Tid til oppfølging - 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». De predikerte gjennomsnittene er basert på hovedanalysen (figur 29), med 95 prosent konfidensintervall.

Figur 28. Individuelle og kontorfaktorer knyttet til veiledernes opplevde tid til brukeroppfølging. Regresjonskoeffisienter med 95 prosent konfidensintervall



Notat: Analysen er basert på 2 114 veiledere fordelt på 259 Nav-kontorer. Det kvadratiske leddet av porteføljestørrelse er utelatt i figuren (koeffisient 0,000036, p=0,003).

teføljestørrelsen for ungdomsveilederne er uendret, på tross at flere årsverk til oppfølging av de unge som følger av ungdomsgarantien, kan ha flere årsaker. Det er mulig at de unge i gjennomsnitt har fått større oppfølgingsbehov, men også at innføringen av ny ungdomsgaranti fra sommeren 2023 oppleves som tidkrevende for veilederne. Innføringen av ny ungdomsgaranti betød nye retningslinjer til hvordan de unge skal følges opp og rollen som fast kontaktperson, og for noen veiledere har det betydd endring i arbeidsprosesser og intern organisering.

Veiledere som følger opp både unge og de over 30 år har også uendret porteføljestørrelse fra 2022 til 2024 (65). Porteføljene er størst for de veilederne som primært følger opp de over 30. Her har porteføljestørrelsen økt fra 81 i 2022 til 95 i 2024.

I forlengelse av at det er blitt større porteføljer for de som følger opp de over 30 år, finner vi også at det fra 2022 til 2024 er det blitt større porteføljer for de som følger opp³⁹ langtids arbeidssøkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger. For de statlig ansatte veilederne har porteføljene også økt hvis de følger opp brukere innvandrere fra land utenfor EØS og sosialhjelpsmottakere.

Porteføljestørrelsen øker med kontorstørrelsen samlet sett, og for veiledere som primært følger opp unge og de som følger opp de over 30 år (ikke for de som følger opp begge aldersgrupper). Ser vi på veiledernes

³⁹ Hvis mer enn halvparten av veiledernes brukere er i en brukergruppe

vurdering av tid til å følge opp brukerne, er det kun for de som primært følger opp de over 30 år at vurderingen blir mindre positiv når størrelsen på kontoret øker.

Ungdomsveiledernes vurdering av tid til oppfølging av brukerne sank mer fra 2022 til 2023 enn utviklingen i porteføljer skulle tilsi. I 2024 er det framgang, men vurderingen er fortsatt mindre positiv enn i 2022 – på tross av at porteføljene er på samme nivå. Utviklingen er tilsvarende for ungdomsveiledernes tid til oppfølging av samarbeid og ved tiltak.

Veilederne som primært følger opp de over 30 år har lavere vurdering av egen tid til oppfølgingsoppgavene enn ungdomsveiledere og de som følger opp begge aldersgrupper. Veilederen som følger opp de over 30

år har hatt en negativ utvikling i sin vurdering av tid til oppfølging av brukerne, til samarbeid og ved tiltak fra 2022 til 2024. Dette er i tråd med økningen i porteføljestørrelsen for disse veilederne.

De som følger opp begge aldersgrupper har samlet sett fra 2022 til 2024 en tendens til reduksjon i tiden til brukeroppfølging, men tiden til oppfølging ved tiltak er tilbake på samme nivå som i 2022.

Vi ser også at individuelle forskjeller mellom veiledere har størst betydning for hvordan de vurderer sin tid til oppfølging, kontorforskjeller spiller en mer begrenset rolle. Dette tyder på at arbeidsforhold, erfaring og individuelle opplevelser har større innvirkning enn strukturelle faktorer knyttet til kontoret.

5 Oppfølging av unge

Dette kapittelet går nærmere inn på noen aspekter ved oppfølgingen av unge, før vi i neste kapittel igjen utvider perspektivet til oppfølging mer på tvers av aldersgruppene.

I første omgang er temaet veiledernes vurdering av om kontoret deres og lederne der, prioriterer oppfølging av de unge og på om veilederne opplever at kontoret har nok ansattressurser til denne oppfølgingen. I tillegg ser vi på om hvordan ungdomsveilederne opplever hva som er i fokus for kontorets oppfølging: rask overgang til arbeid og/eller mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Derfra går vi til veiledernes vurdering av seg selv, om de ivaretar de unges behov for medvirkning, informerer godt og har god kjennskap til ungdomsgarantien.

Positiv vurdering av prioriteringen av unge, men skepsis til om det nok ansattressurser

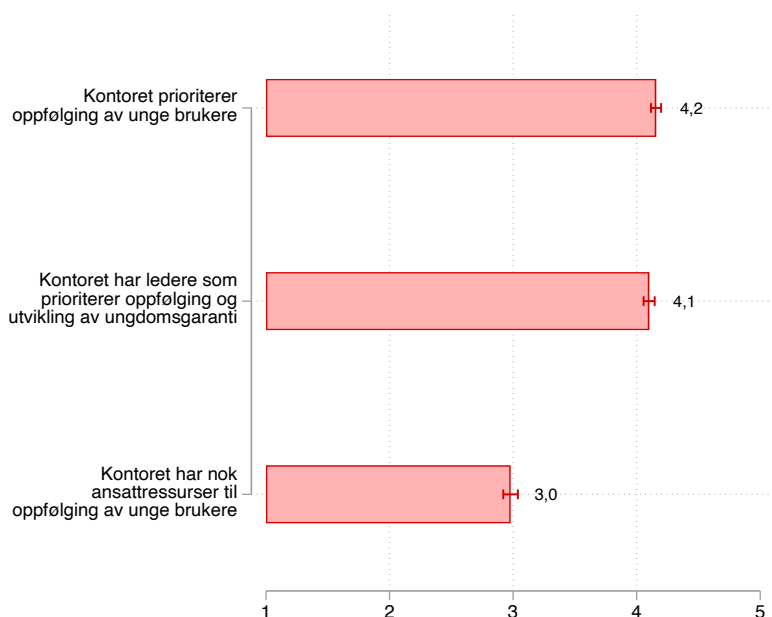
Veilederne gir gjennomgående både positiv vurdering av hvordan eget kontor prioriterer oppfølgingen av unge brukere og hvordan kontorets ledere prioriterer

oppfølging og utvikling av ungdomsgarantien. I 2024 lå gjennomsnittsskåren på henholdsvis 4,2 og 4,1 på en skala fra 1 til 5. Samtidig er det mer negativ vurdering av om kontoret har nok ansattressurser til oppfølging av unge (3,0, figur 29). Vår tolkning av denne forskjellen er at veilederne svarer ut fra en situasjon der ansattressursene er begrenset og at oppfølging av unge/ungdomsgarantien oppfattes som prioritert.

Veilederne som følger opp unge eller begge aldersgrupper gir om lag samme vurdering på disse tre spørsmålene, mens de veilederne som primært følger opp de over 30 år gir en mer positiv vurdering av prioritering og ressurssituasjonen (ikke vist i figur). Dette har nok sammenheng med veiledere som følger opp de over 30 år selv kan oppleve mindre prioritering og ressurser på grunn av ungdomsgarantien.

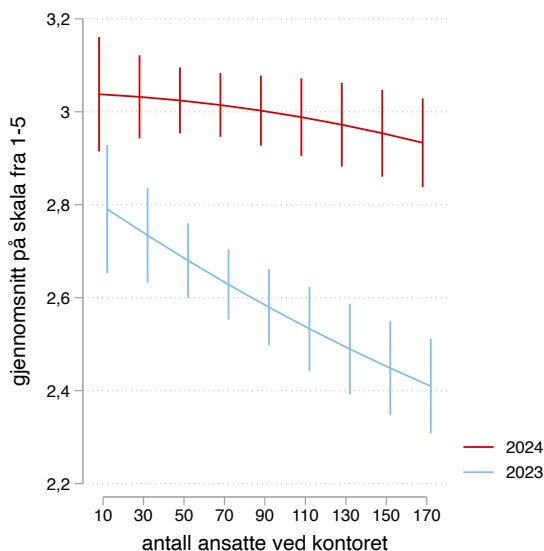
Selv om vurderingen av ansattressurser til oppfølging av unge brukere er lite positiv i 2024 (3,0), er det verdt å merke seg at gjennomsnittet i 2023 var enda lavere (2,5). De to andre spørsmålene er nye i 2024-undersøkelsen.

Figur 29: Prioritering og ansattressurser til oppfølging av unge brukere (2024-undersøkelsen).



Notat: 1 «helt uenig» og 5 «helt enig». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

Figur 30: Vurdering av om kontoret har nok ansattressurser til oppfølging av unge, etter antall ansatte ved kontoret (2023- og 2024-undersøkelsen).



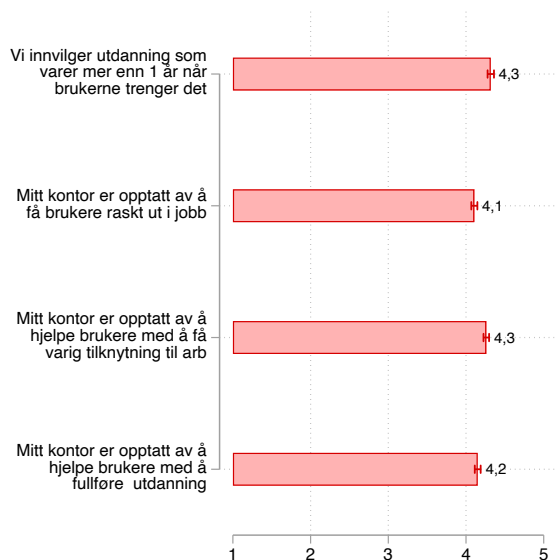
Notat: 1 «helt uenig» og 5 «helt enig». Estimerte gjennomsnitt⁴⁰ med 95 prosent konfidensintervall

I tillegg til at vurdering av ansattressursene fra 2023 til 2024 er blitt mer positiv, avtar ikke lenger vurderingen med antall ansatte ved kontoret i 2024-undersøkelsen (figur 30). Fra 2023 til 2024 er også forskjellene mellom Nav-fylkene blitt mindre på dette spørsmålet (ikke vist i figur). Denne utviklingen kan henge sammen med forsterket arbeid med ungdomsgarantien fra 2023 til 2024, blant annet med sterkere føringer om ungdomsveilederens porteføljestørrelse.

Kontorene fokuserer både på rask overgang til arbeid og mer varig tilknytning til arbeidslivet for unge

Ungdomsgarantien har som mål å styrke unges muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid, og bidra til en stabil tilknytning til arbeidslivet (AVD 2024a). Et sett med spørsmål i undersøkelsen om oppfølgingsarbeidet ved Nav-kontorene belyser dette. Ungdomsveilederne gir positiv tilbakemelding i 2024-undersøkelsen

Figur 31: Ungdomsveilederens vurdering av hva som er i fokus for oppfølgingen ved kontoret (2024-undersøkelsen).



Notat: 1 «helt uenig» og 5 «helt enig». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

sen både på at kontoret er opptatt av å hjelpe brukeren med å få varig tilknytning til arbeidslivet (4,3), hjelpe med å hjelpe brukerne med å fullføre utdanning (4,2) og at veilederne innvilger utdanning som varer mer enn ett år når brukerne trenger det (4,3, figur 31).

Samtidig er det relativt høyt fokus ved kontorene på å få de unge raskt ut i jobb (4,1). Denne skåren var noe høyere i 2022 (4,2). Med andre ord skal veilederne jobbe både for langsiktig og stabil tilknytning til arbeidslivet, og bistand til rask overgang til arbeid der det er aktuelt.

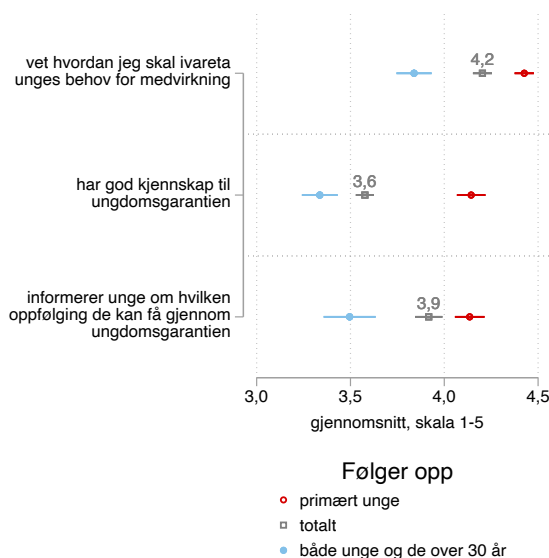
Veiledere som primært følger opp andre aldersgrupper svarer omtrent som ungdomsveilederne, men gir noe mindre positivt svar på de utdanningsrelaterte spørsmålene – noe som kan ha sammenheng med at utdanning ikke er så aktuelt for deres brukere (ikke vist i figur).

⁴⁰ Estimerte gjennomsnitt, med 95% konfidensintervall. Estimaten er basert på en regresjonsanalyse med svar på om kontoret har nok ansattressurser til oppfølging av unge som avhengig variabel, og antall ansatte samt antall ansatte kvadrert (for å se på kurvlineære sammenhenger) som uavhengige variabler

Ungdomsveilederne har positiv vurdering av egen oppfølging av unge og kjennskap til ungdomsgarantien

Tema er her veilederne⁴¹ vurdering av noen aspekter ved egen kompetanse og oppfølging. Veilederne er mest enige i at de ivaretar de unges behov for medvirkning (4,2, figur 32). De gir litt mindre positiv vurdering av om de har god kjennskap til ungdomsgarantien og om de gir unge informasjon om hvilken oppfølging de få gjennom ungdomsgarantien (3,6/3,9). Ungdomsveilederne gir klart mer positiv tilbakemelding enn de som følger opp både unge og de over 30 år. De mindre positive vurderingene fra veilederne som følger opp begge aldersgrupper har nok sammenheng med at disse veilederne også har andre oppgaver enn oppfølging av unge. Det blir, ikke uventet, mindre forskjell mellom disse veilederne og ungdomsveilederne hvis vi legger inn forutsetninger de er med i ungdomsteam og/eller i høy grad er kontaktperson for de unge de følger opp (ikke vist i figur).

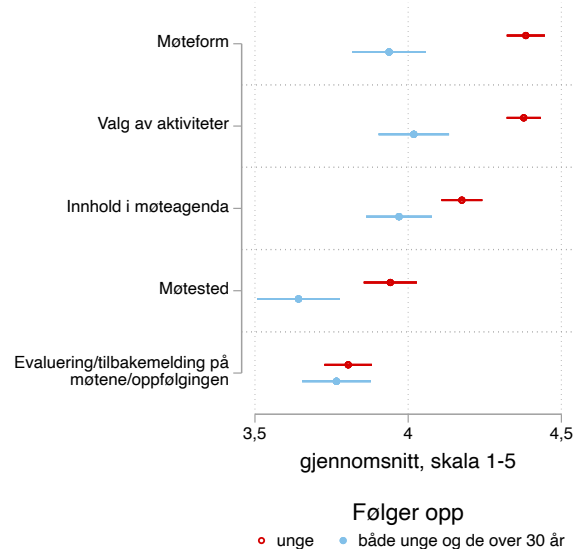
Figur 32: Veilederne vurdering av påstander om egen kompetanse og oppfølging av unge (2024-undersøkelsen).



Notat: 1 «helt uenig» og 5 «helt enig». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

⁴¹ Spørsmålene gikk til veiledere som primært følger opp unge eller både unge og eldre

Figur 33: Veilederne vurdering av i hvilken grad de ivaretar de unges behov for medvirkning på ulike områder (2024-undersøkelsen).



Notat: 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

Ungdomsveilederne gir svært positiv vurdering (4,4, figur 33) av i hvilken grad de ivaretar de unges behov for medvirkning når det gjelder møteform med Nav og valg av aktiviteter. De som følger opp begge aldersgrupper har mindre positiv vurdering på disse spørsmålene om hvordan de unges behov for medvirkning ivaretas. For de andre områdene for medvirkning - innhold i møteagenda, møtested og evaluering/tilbakemelding - avtar skåren og forskjellen mellom ungdomsveilederne og de som følger opp begge aldersgrupper.

Oppsummering

Veilederne gir i 2024 positiv vurdering av hvordan eget kontor prioriterer oppfølgingen av unge brukere og hvordan kontorets ledere prioriterer oppfølging og utvikling av ungdomsgarantien. Samtidig er det mer negativ vurdering av om kontoret har nok ansattressurser til oppfølging av unge (selv om det er framgang fra 2023). Vår tolkning av denne forskjellen er at veilederne svarer ut fra en situasjon der ansattressursene er begrenset og at oppfølging av unge/ungdomsgarantien oppfattes som prioritert.

Ungdomsveilederne gir positiv tilbakemelding i 2024-undersøkelsen både på at kontoret er opptatt av

å hjelpe brukeren med å få varig tilknytning til arbeidslivet (4,3), hjelpe med å hjelpe brukerne med å fullføre utdanning (4,2) og at veilederne innvilger utdanning som varer mer enn ett år når brukerne trenger det (4,3). Samtidig er det relativt høyt fokus ved kontorene på å få de unge raskt ut i jobb (4,1). Med andre ord skal veilederne både jobbe for langsiktig og stabil tilknytning til arbeidslivet, og bistand til rask overgang til arbeid der det er aktuelt.

Veilederne gir positiv tilbakemelding på at de ivaretar de unges behov for medvirkning (4,2). De gir noe mindre positiv vurdering av om de har god kjennskap til ungdomsgarantien og om de gir unge informasjon om hvilken oppfølging de kan få gjennom ungdomsgarantien (3,6/3,9). Ungdomsveilederne svarer mer positivt på disse spørsmålene enn de som følger opp både unge og de over 30 år.

6 Kompetanseheving - en prioritert utfordring

Ovenfor framgår det at veiledere som jobber med unge har relativt positiv vurdering av egen kompetanse om brukermedvirkning og om de ivaretar denne i oppfølgingen av de unge. I dette kapitlet zoomer vi litt ut og ser på kompetansearbeidet på tvers av hvilken aldersgruppe veilederne følger opp. I første omgang er temaet kontorets arbeid med å styrke kompetansen blant medarbeiderne. Deretter ser vi på hvilke områder veilederne oppgir at de har behov for å styrke sin kompetanse, fulgt av en presentasjon av veilederne egne innspill om kompetansearbeidet ved kontoret.

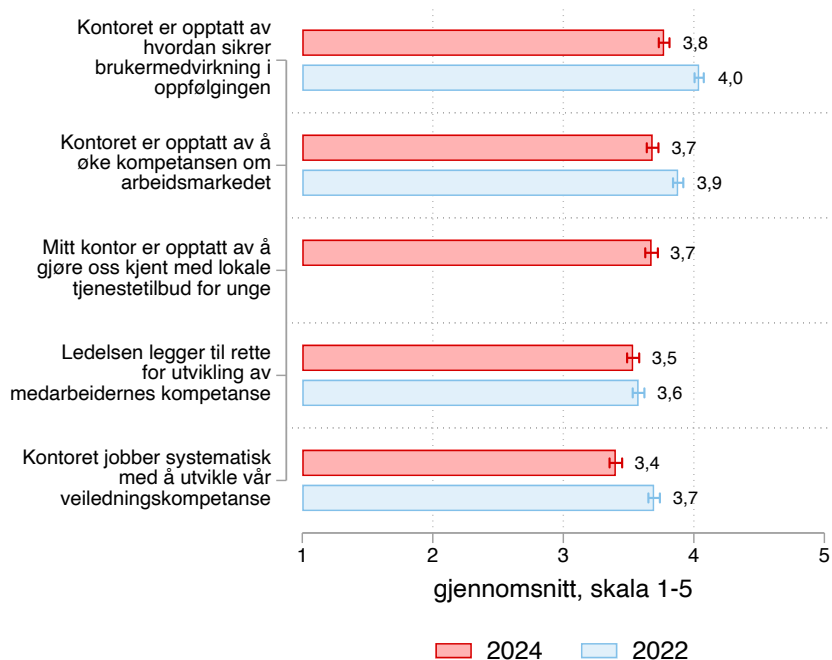
Mindre positiv vurdering av kompetansearbeidet ved kontoret i 2024 enn i 2022

I undersøkelsen er det et sett av spørsmål til veilederne om hvordan de vurderer ulike sider ved kompetansearbeidet ved eget Nav-kontor. Mest positiv vurdering er det i 2024 til påstanden om at kontoret er

opptatt av hvordan de best sikrer brukermedvirkning i oppfølgingen (3,8, figur 34). På de andre påstandene om at kontoret er «opptatt av» henholdsvis å øke kompetanse om arbeidsmarkedet og å gjøre seg kjent med lokale tjenestetilbud for unge, er skåren på om lag samme nivå (3,7). Vurderingene er litt mindre positive til påstandene om at ledelsen legger til rette for å utvikle medarbeidernes kompetanse (3,5) og at kontoret jobber systematisk for å utvikle veiledningskompetansen (3,4).

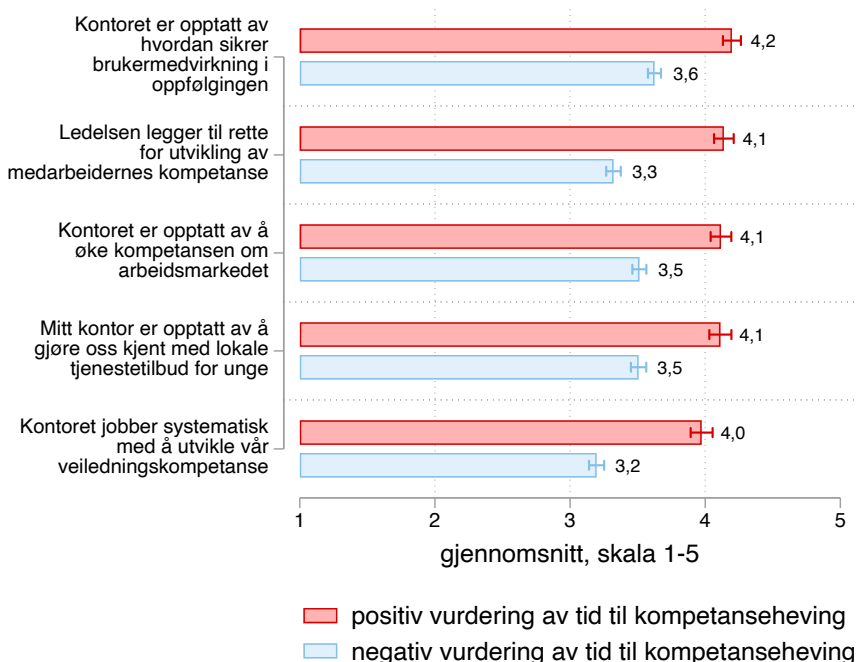
Fra 2022 til 2024 er det tilbakegang på spørsmålet om kompetanse på brukermedvirkning, kompetanse om arbeidsmarkedet og utvikling av veiledningskompetansen. På disse tre spørsmålene er det lite forskjeller ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp, og ungdomsveilederne gir mer negativ vurdering fra 2022 til 2024. I tillegg er ungdomsveilederne i 2024 mindre positive til påstanden om kontoret er opptatt av å øke kompetansen om arbeidsmarkedet (ikke vist i figur).

Figur 34: Veilederne vurdering av aspekter ved kompetansearbeidet ved kontoret (2024- og 2022-undersøkelsen).



Notat: 1 «helt uenig» og 5 «helt enig». Gjennomsnitt med 95 prosent konfidensintervall

Figur 35: Veiledernes vurdering av aspekter ved kompetansearbeidet ved kontoret (2024-undersøkelsen).
Etter veiledernes vurdering av egen tid til kompetanseheving.



Notat: 1 «helt uenig» og 5 «helt enig». Predikerte gjennomsnitt basert på regresjonsanalysen i vedlegg 2, med 95 prosent konfidensintervall.

Når vi analyserer sammenhengen mellom disse spørsmålene og et sett av uavhengige variabler⁴² (se regresjonstabell i vedlegg 2 ut fra 2024-undersøkelsen, finner vi gjennomgående mer positiv vurdering blant veiledere som har svart positivt (4 og 5 på skala fra 1-5) på spørsmålet om de har nok tid til å heve egen kompetanse på oppfølging av brukere⁴³ enn blant veiledere som svarte negativt (1-3), se figur 35. I tillegg er det på flere av spørsmålene mer positiv vurdering⁴⁴ hos veiledere som har inntil et år med brukerrettet oppfølging i Nav enn blant veilederne med mer erfaring. Det er mulig at kompetansehevingen er best tilpasset til de med minst erfaring, men også at de etter kort tid har mindre forventninger. I analysen er det ikke forskjell i vurderingene av disse spørsmålene ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp.

Veilederne har ulike behov for å styrke kompetanse. Mest på veiledning om utdanning og arbeidsmarked

I 2024-undersøkelsen gir veilederne tilbakemelding på hvilke områder de trenger å styrke sin kompetanse. Høyest andel oppgir behov for å styrke kompetansen om utdanning (52 prosent, figur 36), men veilederne oppgir et bredt behov for å styrke egen kompetanse⁴⁵ på blant annet arbeidsmarked, forvaltning og inkludering. Bare 7 prosent svarer at de ikke trenger å styrke egen kompetanse. Relativt lav andel, 22 prosent, oppgir behov for å styrke kompetansen på brukermedvirkning. Dette indikerer ikke at brukermedvirkning har lav prioritet blant veilederne, kanskje heller at de opplever å ha god kompetanse på dette område (jf. figur 33 og 34 om veiledernes vurdering av hvordan de ivaretar brukermedvirkningen for unge).

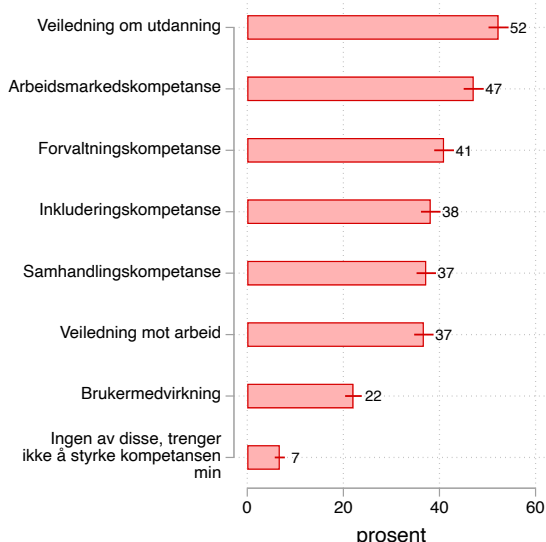
⁴² kontorstørrelse, antall brukere veilederne følger opp, aldersgruppe veilederne følger opp, brukergrupper de følger opp, antall år med brukerrettet oppfølging i Nav og vurdering av egen tid til kompetanseheving

⁴³ Se figur 22, som i store trekk viser at veilederne gir samme lave vurdering av tid til kompetanseheving i 2022 og 2024, på tvers av hvilken aldersgruppe veilederne følger opp.

⁴⁴ estimerer der det er kontrollert for de andre uavhengige variablene

⁴⁵ Veilederne har gjennomsnittlig krysset av for om lag 2,5 kompetanseområder

Figur 36: Områder der veilederne oppgir at de trenger å styrke sin kompetanse (2024-undersøkelsen).

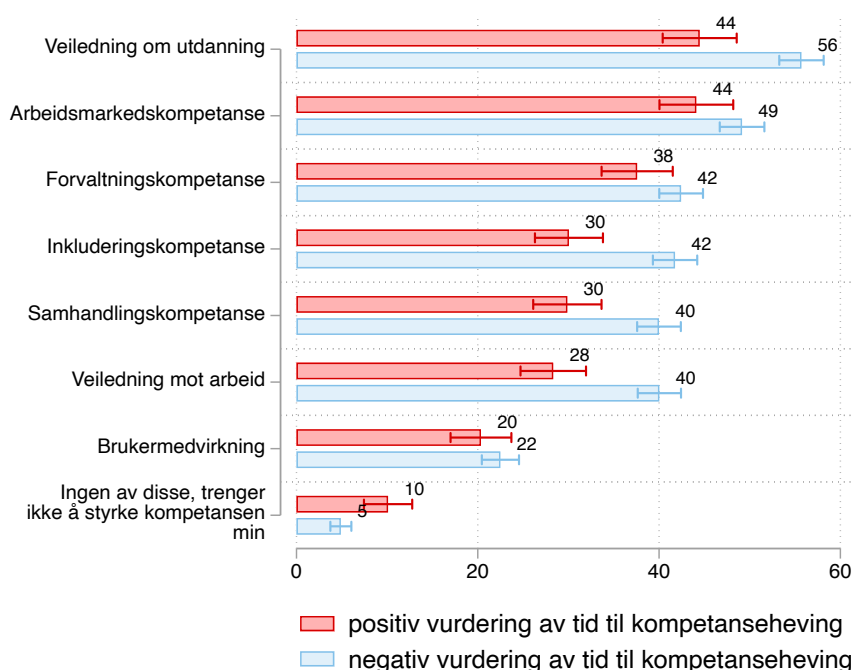


Notat: Prosentandeler (flere svar mulig), med 95 prosent konfidensintervall

Som for spørsmålene om kompetansearbeid ved Nav-kontoret, ser vi i en analyse nærmere på sammenhengen mellom veilederens behov for å styrke egen kompetanse og et sett av uavhengige variabler⁴⁶ (se regresjonstabell i vedlegg 3). Her finner vi både sammenheng med hvordan veilederne vurderer sin egen tid til kompetanseheving, antall år med brukerrettet oppfølging i Nav og hvilken aldersgruppe veilederne primært følger opp.

Ut fra denne analysen finner vi at veilederne som gir negativ vurdering av egen tid til kompetanseheving (svarer 1-3 på skala fra 1-5, se figur 22), i større grad oppgir behov for kompetanseheving (figur 37). Det ser dermed ut til at liten tid til kompetanseheving over tid gir veilederne et udekket behov for å heve kompetansen.

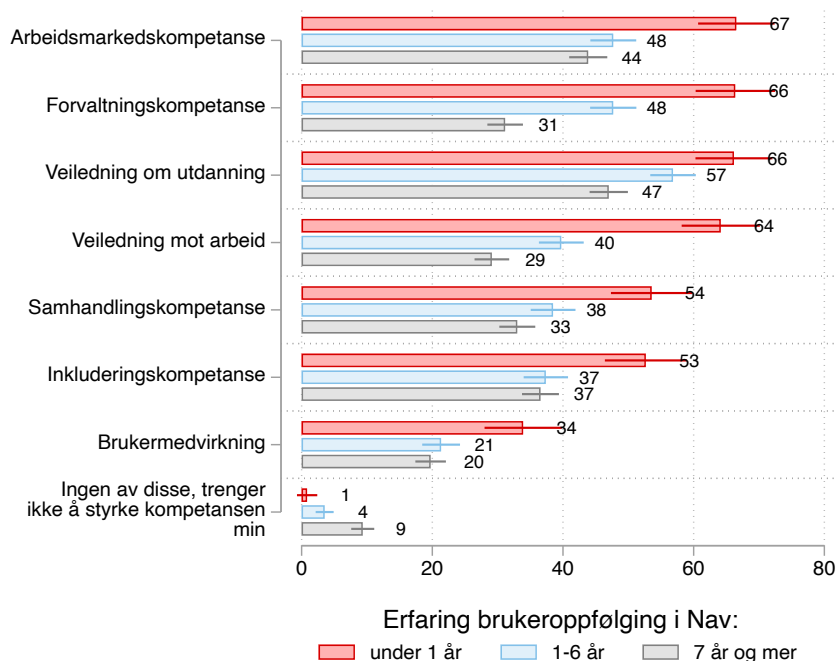
Figur 37: Områder der veilederne trenger å styrke sin kompetanse (2024-undersøkelsen). Etter veilederens vurdering av egen tid til kompetanseheving. Prosentandeler (flere svar mulig)



Notat: Basert på regresjonsanalysen i vedlegg 3, med 95 prosent konfidensintervall.

⁴⁶ kontorstørrelse, antall brukere veilederne følger opp, aldersgruppe veilederne følger opp, brukergrupper de følger opp, antall år med brukerrettet oppfølging i Nav og vurdering av egen tid til kompetanseheving

Figur 38: Områder der veilederne trenger å styrke sin kompetanse, etter lengden på erfaring med brukeroppfølging i Nav (2024-undersøkelsen). Prosentandeler (flere svar mulig)



Notat: Basert på regresjonsanalysen i vedlegg 3, med 95 prosent konfidensintervall.

Analysen viser også at veiledere som har inntil et år med brukerrettet oppfølging i Nav⁴⁷ gjennomsnittlig oppgir større behov for kompetanseheving enn veilederne med mer erfaring (figur 38), og da særlig på veiledning mot arbeid, arbeidsmarkedskompetanse og forvaltningskompetanse.

Når vi ser på veilederens kompetansebehov ut fra hvilken aldersgruppe veilederne primært følger opp, svarer ungdomsveilederne i størst grad at de trenger mer kompetanse om veiledning om utdanning, arbeidsmarkedskompetanse og forvaltningskompetanse (figur 39).

Funnene må sees i lys av hvilke satsninger som pågår. I arbeidet med ungdomsgarantien har det vært satset på å bygge inkluderingskompetanse i samtlige Nav-fylker, og mange ungdomsveiledere har gjennomført opplæring. Dette er bakteppet for at 40 prosent av ungdomsveilederne oppgir at de har behov for

å styrke kompetansen sin på dette området. Vi antar at dette både kan henge sammen med at en del opplever å ha for lite kompetanse på inkludering og at gjennomført opplæring for mange viser potensialet for ytterligere kompetanseheving.

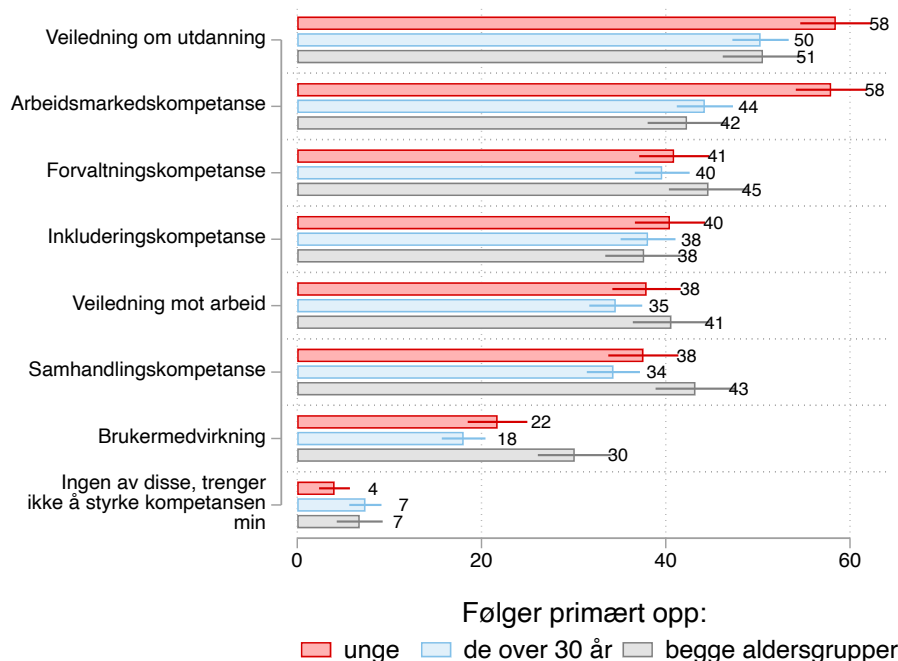
Brukermedvirkning er det kompetanseområdet som veilederne i minst grad oppgir at de trenger å styrke. Dette har nok sammenheng med at veilederne har positiv vurdering at de ivaretar brukernes behov for medvirkning (se figur 32). Brukermedvirkning er sentralt i ungdomsgarantien, og som vist tidligere (figur 33) mener ungdomsveilederne at de i stor grad ivaretar de unges behov for medvirkning i ulike faser av oppfølgingen. Dette bekreftes i figur 39 ved at det er de veilederne som både følger opp unge og de over 30 år som størst grad oppgir at de trenger å styrke kompetansen på brukermedvirkning.

Veilederens innspill om kompetansearbeidet ved kontorene

De ansatte ble spurt om hva de opplevde som positivt og negativt om kompetansehevingen ved kontoret

⁴⁷ estimerer der det er kontrollert for de øvrige uavhengige variablene

Figur 39: Områder der veilederne trenger å styrke sin kompetanse (2024-undersøkelsen), etter hvilken aldersgruppe veilederne følger opp. Prosentandeler (flere svar mulig).



Notat: Basert på regresjonsanalysen i vedlegg 3, med 95 prosent konfidensintervall.

deres.⁴⁸ Av frittekstsvarene kom det frem at kompetansehevingen i Nav gis i flere ulike former; både som formell opplæring og eksterne kurs, men også intern opplæring som fagdrypp, workshops, fagdager på tvers av kontoret og i saksdrøftinger med ulike fagpersoner. Kollegaveiledning og fagressurser ser ut til å være viktige for å få til kompetanseheving på kontoret.

Det ble også identifisert fire faktorer som påvirker hvor vellykket de ansatte opplever kompetansehevingen på kontoret; muligheten til å medvirke i valget av opplæring, økonomien ved kontoret, tid og ressurser, og ledelsen. Disse går igjen både i de positive og negative tilbakemeldingene om kompetanseheving.

Muligheten til å kunne få individuell tilrettelegging av sine kompetansebehov oppleves av flere som mangelfull; ved flere av kontorene blir de ansatte behandlet

som om de har behov for den samme opplæringen, uten å ta hensyn til erfaringer og kompetanse fra før av, eller hva de selv føler at de har behov for å lære. Dette kan oppleves som svært demotiverende, spesielt ved de kontorene hvor den samme opplæringen gis igjen og igjen grunnet turnover.

Noen ansatte forteller om det motsatte: at kontoret deres har kompetansekkoordinatorer og kompetansekartlegginger, som gjør at de får individuell tilpasning av sin kompetanseheving. Andre som uttrykker seg positivt, forteller at de har anledning til å være med på å foreslå temaer for opplæring i fellesmøter.

Den andre faktoren som påvirker kompetansehevingen ved kontorene, økonomi, er blant de utløsende årsakene til at den ansatte i det hele tatt får muligheten til å ta ekstern kompetanseheving. Flere av de ansatte forteller at de ikke får lov til å ta ekstern opplæring dersom det ikke er gratis og tar flere timer. Én fortalte at det kun var statlige ansatte som fikk lov til å få ekstern kompetanseheving, og en annen forteller at det avhenger av om den ansatte selv har råd til å betale

⁴⁸ I spørsmålet ble det ikke gjort forskjell på hvorvidt opplæringen var ekstern eller intern, eller om det gjaldt egne fagområder i Nav eller tilstøtende og relevante fagområder.

for kost og reise, da kontoret selv ikke hadde råd til dette. Flere forteller at det har blitt strammere økonomi de siste årene, og at de har nå har færre muligheter for kompetanseheving. Til kontrast er det også flere som svarer at det er lett å ta videreutdanninger og andre utdanninger så lenge det er relevant for Nav. Det er dermed store forskjeller mellom de ulike kontorene og hva veilederne har tilgang på av kompetanseheving. Dette gjelder også tilgang på heldagssamlinger utenfor kontoret som er direkte relevant til ungdomsgarantien.

Tett koblet til økonomi, er faktoren tid og personalressurser. Størrelsen på porteføljer, dårlig samvittighet fordi tid til kompetanseheving tar bort tid fra brukeroppfølging som enten må tas av andre kolleger eller bli utsatt, går igjen som årsaker til at veilederen rett og slett føler at hen ikke har tid til dette.

Den fjerde og siste identifiserte faktoren, ledelse, er naturligvis tett knyttet til de foregående faktorene. Dersom ledelsen prioriterer kompetanseheving ved kontoret, har oversikt over fagfeltet og kjenner sine ansatte og deres arbeidshverdag, så blir kompetanseheving gjennomført. Dette kan således sies å kokes ned til et spørsmål om ledelsen ved kontoret ser nytteverdien av kompetanseheving og klarer å legge til rette for dette.

Oppsummering

Veilederne gir middels vurdering om hvordan de vurderer ulike sider ved kompetansesarbeidet ved eget

Nav-kontor. Mest positiv vurdering er det i 2024 til påstanden om at kontoret er opptatt av hvordan de best sikrer brukermedvirkning i oppfølgingen (3,8). Fra 2022 til 2024 er det tilbakegang på spørsmålet om kompetanse på brukermedvirkning og om kontoret er opptatt av å øke kompetansen om arbeidsmarkedet og på utvikling av veiledningskompetansen. På disse tre spørsmålene er det lite forskjeller ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp, og ungdomsveilederne gir noe mer negativ vurdering fra 2022 til 2024. I tillegg er ungdomsveilederne i 2024 mindre positive til påstanden om kontoret er opptatt av å øke kompetansen om arbeidsmarkedet.

Som forventet finner vi at mer positiv respons på disse spørsmålene om kompetansesarbeid ved kontoret blant veiledere som har som har svart positivt (4 og 5 på skala fra 1-5) på spørsmålet om de har nok tid til å heve egen kompetanse på oppfølging av brukere⁴⁹ enn blant veiledere som svarte negativt (1-3).

På spørsmål om hvilke områder de trenger å styrke sin kompetanse, oppgir veilederne et bredt spekter av kompetanseområder, blant annet på utdanning, arbeidsmarked, forvaltning og inkludering. Vi finner i en analyse at veiledere med liten tid til å heve egen kompetanse samtidig har størst behov for å heve kompetanse, med andre ord har de et udekket behov for kompetanseheving. Dessuten ser vi at det er de med kortest erfaring med brukeroppfølging i Nav (inntil ett år) oppgir størst behov.

⁴⁹ Se figur 23, som i store trekk viser at veilederne gir samme lave vurdering av tid til kompetanseheving i 2022 og 2024, på tvers av hvilken aldersgruppe veilederne følger opp.

7 Mindre endringer i veiledernes oppfølgingsaktiviteter

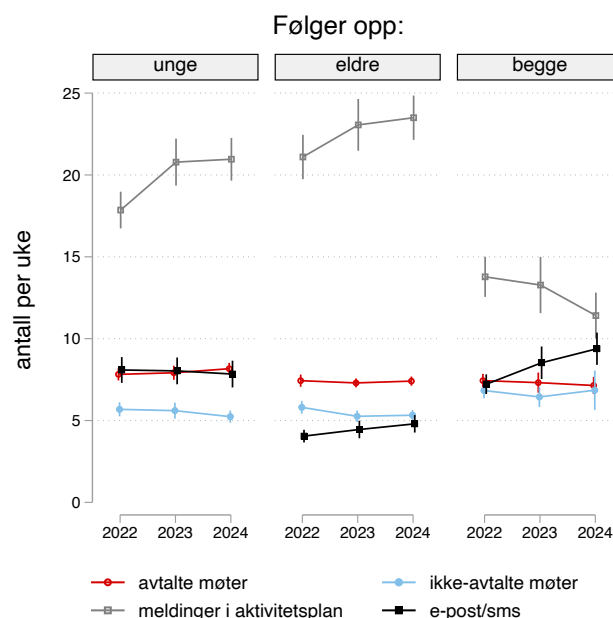
Her er temaet veiledernes oppfølgingsaktiviteter og hvordan de henger sammen med brukernes alder og hvor mange brukere veilederne følger opp. Første del går på antallet oppfølginger per uke. Deretter bruker vi oppfølgingstallene til å vise oppfølgingen per bruker (oppfølgingshyppigheten).

Lite forskjell i antall oppfølgingsaktiviteter utfra aldersgrupper. Størst forskjell på meldinger i ulike kanaler

I spørreundersøkelsen oppga veilederne antall ganger de har kontakt med brukere i løpet av en typisk arbeidsuke, fordelt på planlagte møter⁵⁰, ikke-planlagte møter, meldinger i aktivitetsplan og e-post/sms-er. Det er viktig å ha med seg at antallet aktiviteter ikke beskriver lengde, innhold eller kvalitet på brukerkontakten. Vi kan anta at møter gjennomsnittlig både tar mer tid og er mer innholdsrike, enn for eksempel meldinger. Det er trolig også en del oppfølging som registreres, eksempelvis oppfølging fra kommunalt ansatte, deltagelse i kommunale tiltak.

Ungdomsveilederne har noe høyere gjennomsnittlig antall avtalte møter enn de som enten følger opp de over 30 år eller begge aldersgrupper, og en mindre økning fra 2022 til 2024 (figur 40). Ser vi på ikke-avtalte møter, er det i 2024 ikke forskjell på ungdomsveilederne og de som følger opp de over 30 år, mens de som følger opp begge aldersgrupper har litt flere ikke-avtalte møter. Dette kan skyldes større innslag av kommunale oppgaver, som oppfølging av brukere med økonomisk sosialhjelp. Vi ser en mindre reduksjon i ikke-avtalte møter fra 2022 til 2024 blant de veiledere som primært følger opp unge eller de over 30.

Figur 40: Antall oppfølgingsaktiviteter i løpet av en typisk arbeidsuke, etter hvilke aldersgrupper veilederne primært følger opp (2022–2024).



Notat: Estimerte gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

Veiledere som primært følger opp unge eller de over 30 år oppga økt antall meldinger i aktivitetsplan fra 2022 til 2023.⁵¹ De som følger opp begge aldersgrupper har langt lavere antall meldinger i aktivitetsplan og reduksjon fra 2022 til 2024. Til gjengjeld har disse veilederne en økning i antallet epost/sms. Dette bildet avspeiler nok, som nevnt over, at det er høyere andel kommunalt ansatte som følger opp begge aldersgrupper. De har i større grad andre oppfølgingsoppgaver enn arbeidsrettet oppfølging (som aktivitetsplanen er rettet inn mot). Veilederne som primært følger opp de over 30 har minst kontakt på epost/sms, men gjennomsnittlig antall har økt noe.

Sjeldnere oppfølginger når veileder følger opp mange brukere, også de unge

En kan ideelt sett tenke seg at oppfølgingsaktivitetene per veileder øker med antall brukere. Men arbeidstiden er en av flere begrensninger og hvor mye tid veilederne kan bruke på oppfølging av hver enkelt bruker

⁵⁰ fysiske, på telefon eller på video

⁵¹ Alle brukere som har arbeidsrettet oppfølging har tilgang til en aktivitetsplan og en dialogtjeneste på nav.no/DittNav.

når antallet brukere øker. Derfor ser vi ikke i figur 40 (over) en økning i aktivitetsmønsteret for de som følger opp brukere over 30 år som står i forhold til økningen i porteføljene fra 2022 til 2024. Som vist ovenfor (figur 22) avtok også veiledernes opplevelse av tid til oppfølging av egne brukere fra 2022 til 2023. Særlig for de som fulgte opp de over 30 år hang dette sammen med økning i porteføljestørrelsen. Tidligere undersøkelser viser at for mange brukere per veileder kan gå ut over omfang og kvalitet på veiledningen (Fossestøl 2020; Strand mfl. 2015; Strand mfl. 2020).

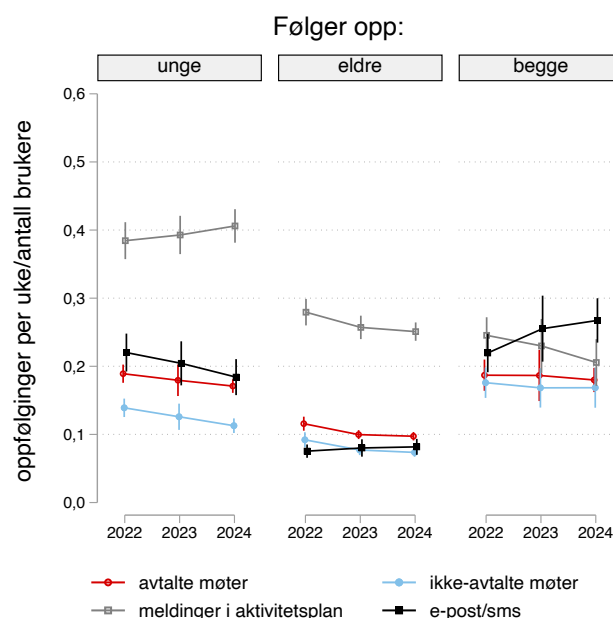
Fra et brukerperspektiv er det mest relevant hvor ofte den enkelte blir fulgt opp av Nav. Hyppighet i oppfølgingen kan oppleves som særlig viktig fra et brukerperspektiv fordi det gir en følelse av trygghet og prioritering. Derfor bruker vi i den videre analysen en indikator for oppfølgingshyppighet, basert på følgende enkle utregning for hver av oppfølgingsvariantene:

$$\text{Oppfølgingshyppighet} = \frac{\text{antall oppfølginger per uke}}{\text{antall brukere}}$$

I store trekk viser figur 41 at gjennomsnittlig oppfølgingshyppighet er høyest blant de veilederne som følger opp begge aldersgrupper, noe lavere blant ungdomsveilederne og lavest blant de som følger opp de over 30 år. I figur 40 ovenfor så vi lite forskjeller mellom de som følger opp unge og de over 30 i antallet avtalte og ikke-avtalte møter per uke. Når vi her korrigerer for antallet brukere, ligger veilederne som primært følger opp de over 30 år klart lavest, særlig på avtale møter. Samtidig er det et viktig trekk at både veiledere som primært følger opp unge og de som følger opp personer over 30 år har redusert hyppighet både på avtalte og ikke-avtalte møter fra 2022 til 2024. Som vist tidligere, har ungdomsveilederne ikke økning i porteføljestørrelsen, men noe mindre positiv vurdering av tiden til brukeroppfølging. De som følger opp de over 30 år har både fått større porteføljer og mer negativ opplevelsen av tid til oppfølgingen. Veilederne som følger opp begge aldersgrupper har hyppighet på avtalte møter som ungdomsveilederne, men har større hyppighet på ikke-avtalte møter.

Ungdomsveilederne har klart høyest gjennomsnittlig antall meldinger i aktivitetsplan per bruker, mens de pri-

Figur 41: Oppfølgingshyppighet per aktivitetstype i løpet av en typisk arbeidsuke, etter hvilke aldersgrupper veilederne primært følger opp.



Notat: Estimerte gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

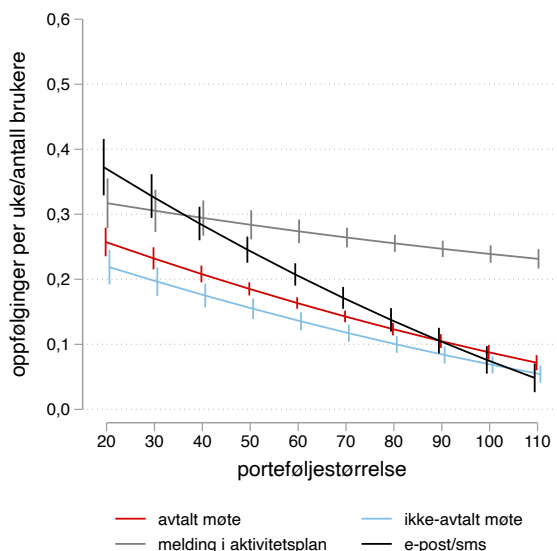
mært med brukere over 30 år lå høyest når vi ikke tok hensyn til antall brukere (figur 41). Når vi ser på oppfølgingshyppigheten, har ungdomsveilederne hatt en økning for meldinger i aktivitetsplan fra 2022 til 2024, mens det er reduksjon for de som følger opp de over 30 år.

Oppfølgingshyppigheten avtar for alle de fire variantene av oppfølgende aktivitet når antallet brukere øker (figur 42). E-post/sms avtar mest med antall brukere. Bildet er om lag som i 2022-undersøkelsen (ikke vist i figur).

Vi vil tilføye at det kan være en del veiledere som oppgir å ha mange brukere fordi de har ansvar for tidlig kartlegging/avklaring av brukere. De har da eksempelvis et ansvar for å fordele saker til andre veiledere ved kontoret og har derfor relativt få brukermøter med brukerne. Dette kan bidra til å forklare at veiledere med mange brukere gjennomsnittlig har få oppfølginger per bruker.

Vi finner det samme mønsteret med reduksjon i oppfølginger per bruker når veiledernes porteføljestørrelse øker, enten veilederne primært følger opp unge, de over 30 år eller begge aldersgrupper (ikke vist i figur).

Figur 42: Oppfølgingshyppighet etter porteføljestørrelse. 2024-undersøkelsen.



Notat: Estimerte gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

Veilederens vurdering av gruppeoppfølging

Veilederne ble spurt om de har oppfølging i gruppe for målgruppen i ungdomsgarantien og om innholdet i gruppemøtene. Beskrivelsen kan deles opp i fire kategorier; aktivitet knyttet til å søke jobb, arbeidsrettede tiltak, hva det innebærer å være registrert hos Nav og mestring.

Aktiviteten knyttet til kategorien «søke jobb» innebærer fellesmøter om CV, tilstanden på arbeidsmarkedet, intervju trening, direktesendte stillinger og skrive jobbsøknader. Fellesmøter i kategorien «arbeidsmarkedetstiltak» innebærer informasjon om tiltak, lavterskeltiltak, utdanning, AMS og karriereveiledning. Den tredje kategorien er hva det innebærer å være registrert som bruker hos Nav, som registrering av og nødvendigheten av å sende inn meldekort, bruk av aktivitetsplan, forventinger og hva ungdomsgarantien innebærer. Den siste kategorien gjaldt fellesmøter om livsmestring for utsatte grupper.

Årsaker til hvorfor kontorene ikke har gruppemøter kan sorteres inn i to kategorier: en gruppe hvor årsakene ligger i Nav, og en som gjelder personlige årsaker hos brukerne.

Når årsaken til manglende gruppemøter ligger hos Nav, så skyldes det som regel fire grunner. Den første er usikkerhet rundt lovverket – har de lov til å kalle inn brukere til gruppemøter i henhold til GDPR?⁵² Vil dette gå ut over taushetsplikten? En av respondentene forteller at de la ned et tilbud om gruppeoppfølging fordi de ble usikre på om det var lov. En tydeliggjøring ovenfor kontorene om hvilke hensyn til personvern de må ta, vil kunne være nyttig dersom det er et ønske å øke bruken av gruppeoppfølging.

En annen årsak er mangel på ressurser, herunder både personell, enten fordi de ansatte som har hatt gruppemøtene tidligere ikke har kapasitet lenger, eller fordi det ikke finnes tilgjengelig personell som kan gjøre det. Det kan også være mangel på fysiske plasser eller mangel på PC og andre verktøy som oppleves som nødvendig for å gjennomføre gruppemøtene som de opplever som nyttig.

Den tredje grunnen skyldes at porteføljene til de ansatte er av en håndterlig størrelse, slik at det ikke oppleves som nyttig eller nødvendig å ha gruppemøter for å sørge for at brukerne får den informasjonen de trenger, og at dette er ivarettatt i den individuelle oppfølgingen.

Den siste grunnen er at denne type aktiviteten ble lagt ned under pandemien, og aldri ble startet opp igjen.

I de tilfellene hvor Nav-kontorene ikke har gruppemøter på grunn av personlige årsaker hos brukerne, skyldes det gjerne at målgruppen ikke trives i gruppesettinger grunnet psykisk helse/angst, at de bor på et lite sted hvor man lett blir gjenkjent, og gjerne i kombinasjon med at få dermed benyttet seg av tilbudet.

Oppsummering

I spørreundersøkelsene oppgir veilederne antall ganger de har kontakt med brukere i løpet av en typisk arbeidsuke, fordelt på planlagte møter, ikke-planlagte møter, meldinger i aktivitetsplan og e-post/sms-er. Ungdomsveilederne har noe høyere gjennomsnittlig

⁵² Det vil si om det i henhold til personvernlovgivningen er forsvarlig å kalle inn brukere til gruppemøter, ettersom deltakere da kan få kjennskap til hverandres tilknytning til Nav

antall avtalte møter enn de som enten følger opp de over 30 år eller begge aldersgrupper, og en mindre økning fra 2022 til 2024. På ikke-avtalte møter, er det i 2024 ikke forskjell på ungdomsveilederne og de som følger opp de over 30 år, mens de som følger opp begge aldersgrupper har litt flere ikke-avtalte møter. Meldinger i aktivitetsplan brukes minst blant veiledere som følger opp begge aldersgrupper. Dette avspeiler nok at det er større andel med kommunale oppgaver blant disse veilederne.

Fra et brukerperspektiv er det mest relevant hvor ofte den enkelte blir fulgt opp av Nav, oppfølgingshyppigheten. Vi finner i store trekk at hyppigheten er høyest blant de veilederne som følger opp begge aldersgrupper (unntatt meldinger i aktivitetsplan), noe lavere blant ungdomsveilederne og lavest blant de som følger opp de over 30 år.

8 Tiltaksplasser og oppfølging av deltakere i arbeidsrettede tiltak

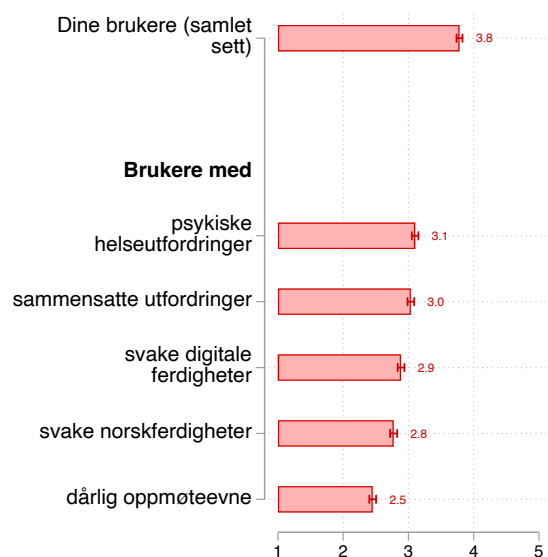
Arbeidsrettede tiltak (som arbeidstrening, lønnstilskudd og opplæring) er en sentral del av Navs tilbud til personer som trenger bistand for å komme i jobb. Det gjelder også unge brukere, og fra sommeren 2023 skulle tiltaksinnsatsen for de unge økes. Dette kan ses i lys av at Strand mfl. (2020) konkluderte med at tilgang til relevante praksisplasser, i tillegg til tid nok til oppfølging, var de viktigste hindringene for å få unge over i arbeid og aktivitet. Riksrevisjonen (Riksrevisjonen 2024) så nærmere på tilgangen av tiltaksplasser til unge og påpekte blant annet at det mangler lavterskeltilbud som hjelper unge til å forberede seg på deltakelse i arbeidslivet.

Her ser vi først på veilederens vurdering av tilgangen til relevante tiltaksplasser, både for brukerne samlet sett og for brukere med ulike utfordringer. Derfra går vi til forskjeller mellom Nav-fylkene på disse spørsmålene, fulgt av en analyse der vurderingene av tilgang til tiltaksplasser ses i sammenheng med veilederens oppgaver.

Lite positiv vurdering av tilgangen på tiltaksplasser for brukere med særlige utfordringer

Veilederne fikk både i 2022 og 2024 spørsmål om i hvilken grad de har tilgang til tiltaksplasser som er relevante for brukerne deres. I 2024 er responsen fra veilederne⁵³ relativt positiv på tilgangen til tiltaksplasser samlet sett (3,8, figur 43). Veilederne er langt mer kritiske til tilgangen til tiltaksplasser for brukere med ulike utfordringer: enten det er psykiske helseutfordringer (3,1), sammensatte utfordringer (3,0), svake digitale ferdigheter (2,9), svake norskferdigheter (2,8) eller dårlig oppmøteevne (2,5). Fra 2022 til 2024 er det litt mer positiv vurdering av tilgangen til tiltaksplasser for brukere samlet sett (fra 3,6 til 3,8, ikke vist i figur), men for brukere med ulike utfordringer er det ikke endring.

Figur 43: Veilederens vurdering av tilgangen til relevante tiltaksplasser, etter brukernes hovedsakelige aldersgruppe. 2024-undersøkelsen.



Notat: 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». Estimerte gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

For brukere med psykiske helseutfordringer, svake digitale ferdigheter eller sammensatte utfordringer vurderes tilgangen litt mer positiv hvis veilederne følger opp unge enn hvis de følger opp brukere over 30 år (2024-undersøkelsen, ikke vist i figur). Samlet sett tegner det seg et bilde av at Nav-veilederne opplever for dårlig tilgang til tiltaksplasser for brukere med utfordringer.

På et spørsmål om veilederens brukere i målgruppen for ungdomsgarantien har tilgang til lavterskeltiltak⁵⁴ er responsen lite positiv (2,7), med relativt lite variasjon mellom Nav-fylkene (ikke vist i figur).

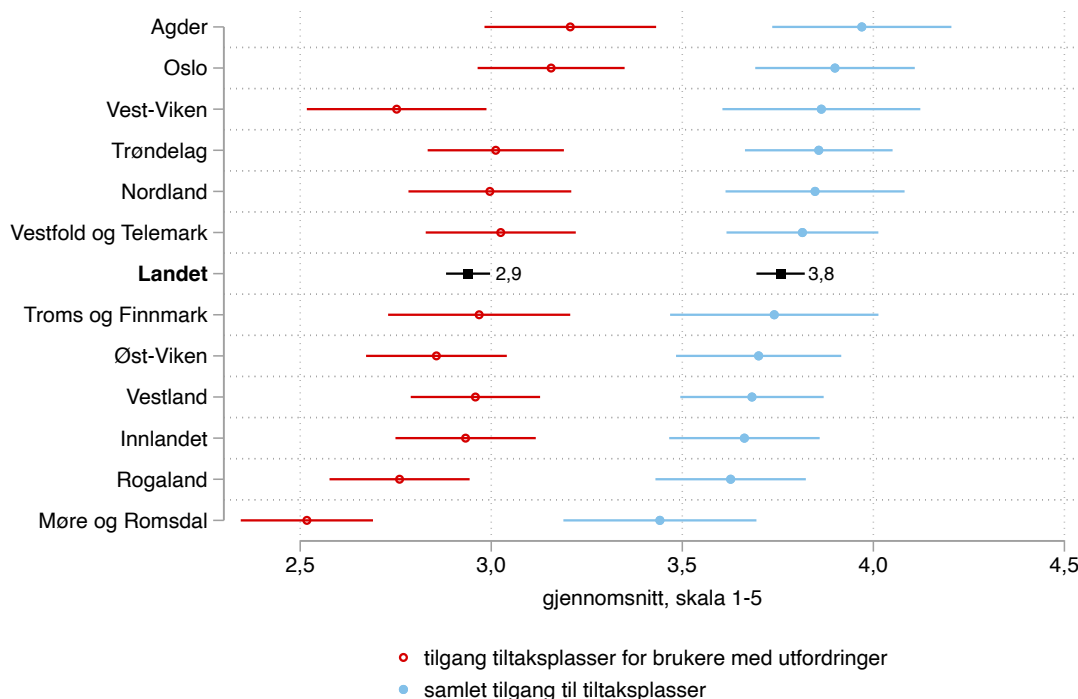
Veiledere som følger opp unge (enten primært unge eller både unge og de over 30 år), vurderte gjennomsnittlig⁵⁵ tilgang til tiltaksplasser for brukere med utfordringer til 2,9 i 2024 (figur 44), det samme som i 2022 (ikke vist i figur). Figuren viser en del variasjon mel-

⁵³ Veileder er avgrenset til de som ikke følger opp sykmeldte, ikke er ledere og ikke er jobbspesialister.

⁵⁴ Definert som tiltak for personer som ikke klarer å møte 50 prosent av tiden

⁵⁵ Beregning av gjennomsnitt som tar hensyn til om noen respondenter ikke har svart på alle spørsmål som inngår i beregningen (sumskår)

Figur 44: Vurdering fra veiledere som følger opp unge⁵⁷ av tilgangen til tiltaksplasser for brukere med ulike utfordringer⁵⁸, og tiltaksplasser for egne brukere samlet sett. Landet og Nav-fylker. 2024-undersøkelsen.



Notat: 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». Estimerte gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

lom Nav-fylkene og om lag samme bilde fylkene imellom på begge spørsmålene. På tilgangen av tiltaksplasser for brukere med ulike utfordringer er det mest forskjell mellom fylkene, med lavest skår 2,5 (Møre og Romsdal) og høyeste 3,2 (Agder og Oslo).

Størst forskjeller ut fra oppgaver og sektor på spørsmålet om samlet tilgang til tiltaksplasser

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan veilederne med ulike oppgaver opplever tilgangen til tiltaksplasser. Til analysen har vi brukt to separate regresjoner med henholdsvis vurderingen av samlet tilgang til tiltaksplasser og gjennomsnittlig vurdering av tilgangen for brukere med utfordringer⁵⁸ som avhengige variabler (se figur 45 og regresjonstabell i vedlegg 4). I begge regresjonene har vi brukt oppgaver aldersgrupper, brukergrupper for øvrig de føl-

ger opp samt om veilederne har statlige oppgaver, kommunale eller begge deler som uavhengige variabler.⁵⁹

Figur 45 viser de største forskjellene i hvordan veilederne samlet vurderer tilgangen til tiltaksplasser for egne brukere. Vi finner ikke reell forskjell i vurdering mellom de veilederne som oppgir at oppgavene primært er statlige og de som oppgir at de både er statlige og kommunale (3,8/3,7). Vurderingen av tilgangen er langt lavere (3,3) blant de veilederne som opplever at de primært har kommunale oppgaver.⁶⁰

⁵⁶ Basert på svar fra ungdomsveiledere og veiledere som følger opp både unge og eldre

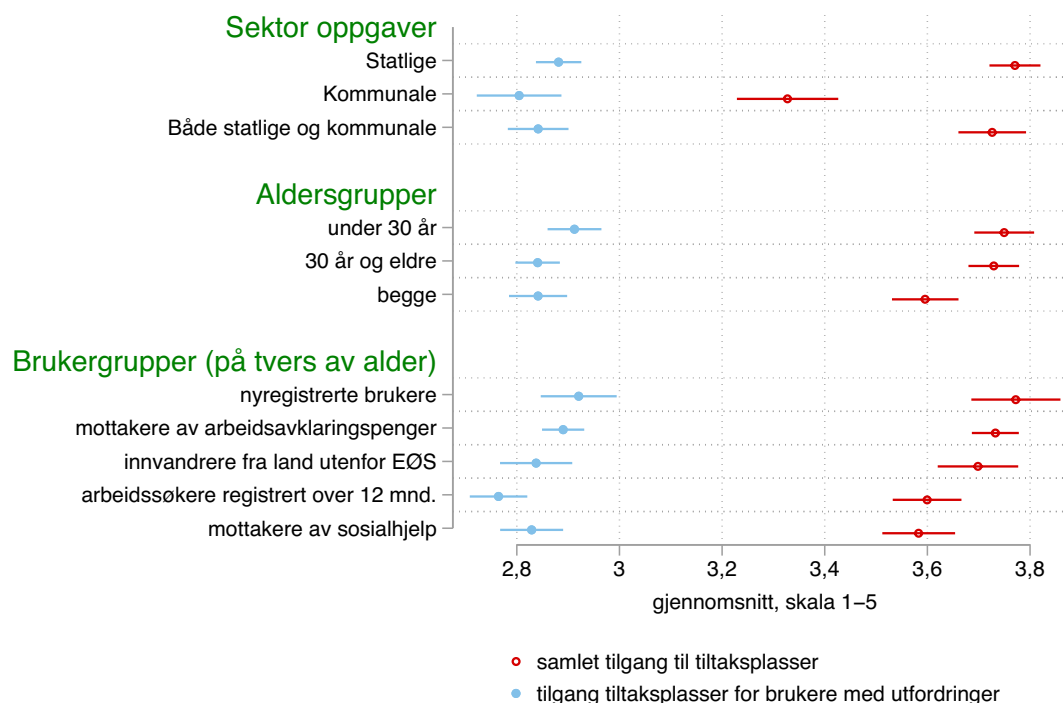
⁵⁷ Gjennomsnitt av 5 spørsmål (vist i figur 38)

⁵⁸ Gjennomsnitt av fem variabler

⁵⁹ I tillegg er antall ansatte på kontoret, porteføljestørrelse og Nav-fylke brukt som kontrollvariabler. Når vi i figuren viser estimerte resultater ut fra variablene «sektor oppgaver» og «aldersgrupper», er det kontrollert for de andre variablene i analysen. For flervalgsvariablene i «Brukergrupper» er det for hver brukergruppe kontrollert for de andre variablene i analysen.

⁶⁰ Blant de kommunalt ansatte utgjør de med primært kommunale oppgaver 45 prosent (se figur 8)

Figur 45: Veilederens vurdering av tilgangen til tiltaksplasser for egne brukere samlet sett og tiltaksplasser for brukere med ulike utfordringer⁶² (2024-undersøkelsen). Fordelt på veilederens oppgaver.



Notat: 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». Predikerte gjennomsnitt basert på regresjonsanalysen i vedlegg 4, med 95 prosent konfidensintervall.

Det er om lag samme vurdering blant ungdomsveilederne og de som følger opp de over 30 år (3,8/3,7), mens de som følger opp begge aldersgrupper svarer noe mindre positivt (3,6).

Ut fra hvilke brukergrupper (på tvers av alder) veilederne følger opp⁶² er det også relativt små forskjeller. Vurderingen er mest positiv hvis veilederne følger opp nyregistrerte brukere og mottakere av arbeidsavklaringspenger (3,8/3,7).

Veilederens gjennomsnittlige vurdering av tilgangen til tiltaksplasser for brukere med utfordringer (venstre side av figur 45) er gjennomgående mindre positiv (2,8-2,9). Vi gjenfinner mye av det samme mønsteret som for samlet tilgang til tiltaksplasser, men med noe mindre forskjeller. En viktig forskjell er at de med primært kommunale oppgaver her har samme lave skår

som de øvrige. Her er det heller ikke lavere skår for de veilederne som følger opp begge aldersgrupper.

Både vurderingen av tilgangen til tiltaksplasser samlet sett og for brukere med utfordringer avtar i noen grad med kontorstørrelsen. Vurderingen avtar også med veilederens porteføljestørrelse, noe som kan ha sammenheng med at kontor med mange brukere per veileder i større grad har konkurranse om tiltaksressursene (ikke vist i figur, se regresjonstabell i vedlegg 4).

Ungdomsveilederne opplever behov for spesielt tilpassede tiltak

Tilbakemeldingene på hvordan veilederne opplever tilgangen på lavterskeltiltakene er blandede; noen er svært fornøyde, mens andre rapporterer om lange ventetider og motivasjon blant unge som forsvinner. Blant Nav-kontorene som har lavterskeltiltak, så tilbyr ikke alle Nav-kontorene kommunale lavterskel tilbud til brukere som ikke mottar en kommunal stønad. Med andre ord, så har ikke rent statlige brukere alltid tilgang på kommunale lavterskeltiltak.

⁶¹ Gjennomsnitt av 5 spørsmål (se figur 43)

⁶² Hentet fra flervalgsspørsmålet «Utgjør noen av disse gruppene mer enn halvparten av dine brukere?»

Det er flere som etterlyser tiltak som passer en brukergruppe som har lav oppmøteevne, det innebærer muligheten for å møte opp sjeldnere enn 50 prosent uten å miste plassen dersom man ikke klarer å møte enkelte dager. Arbeidsmarkedstiltaket *Arbeidsforberedende Trening* (AFT)⁶³ gjentas ofte som et tiltak veilederne gjerne skulle ha sett at det ikke var et krav om 50 prosent oppmøte eller fokus på overgang til arbeid, da denne gruppen ofte har en lang vei før de er klare for overgang til arbeid.

En stadig utfordring med flere av lavterskeltiltakene er at de har lange ventetider, noe som gjør det vanskelig for brukeren å holde motivasjonen oppe. I noen tilfeller har ungdommen falt ut grunnet manglende motivasjon og mistet plassen i køen og må begynne på nytt igjen. Flere veiledere ønsker også et tiltak tilpasset brukere med rus- og psykiatriutfordringer, som innebærer at de ansatte ved tiltaket har spisskompetanse på dette.

Det kan dermed tyde på at lavterskeltilbudet varierer fra kommune til kommune, og at eksistensen av et lavterskeltilbud i kommunen i seg selv ikke tilsier at brukerne får nytte av lavterskeltilbudet.

Oppsummering

Arbeidsrettede tiltak er en viktig del av Nav sine tilbud til de som trenger bistand for å komme i jobb.

I 2024 er responsen fra veilederne⁶⁴ relativt positiv på tilgangen til tiltaksplasser samlet sett (3,8), en mindre framgang fra 2022-undersøkelsen (3,6). Veiledere med primært kommunale oppgaver gir mindre positiv vurdering enn de med statlige eller både kommunale og statlige oppgaver.

Veilederne er langt mer kritiske til tilgangen til tiltaksplasser for brukere med ulike utfordringer (2,5–3,0). Ungdomsveilederne gir minst negativ respons, og vurderer gjennomsnittlig tilgang til tiltaksplasser for brukere med utfordringer til 2,9 i både 2022 og 2024.

Både vurderingen av tilgangen til tiltaksplasser samlet sett og for brukere med utfordringer avtar i noen grad med kontorstørrelsen. Vurderingen avtar også med veilederens porteføljestørrelse, noe som kan ha sammenheng med at kontor med mange brukere per veileder i større grad har konkurranse om tiltaksressursene.

Veilederne gir i 2024-undersøkelsen en relativt positiv vurdering av kommunale tjenester i ungdomssatsningen, men ikke på spørsmålet om tilgang til lavterskeltiltak (2,7).

⁶³ <https://www.nav.no/arbeidsforberedende-trening>

⁶⁴ Veileder er avgrenset til de som ikke følger opp sykmeldte, ikke er ledere og ikke er jobbspesialister.

9 Veilederens samarbeid med andre om oppfølging av felles brukere

Temaet for kapitlet er hvor godt veilederne opplever at de samarbeider med andre instanser om oppfølging av felles brukere. Vi ser spesielt på samarbeid om oppfølgingen av unge under 30 år. Utgangspunktet er at et godt tverretattlig samarbeid mellom helse-, arbeids- og utdanningsmyndighetene er viktig for å få unge i jobb eller utdanning (AID 2022).

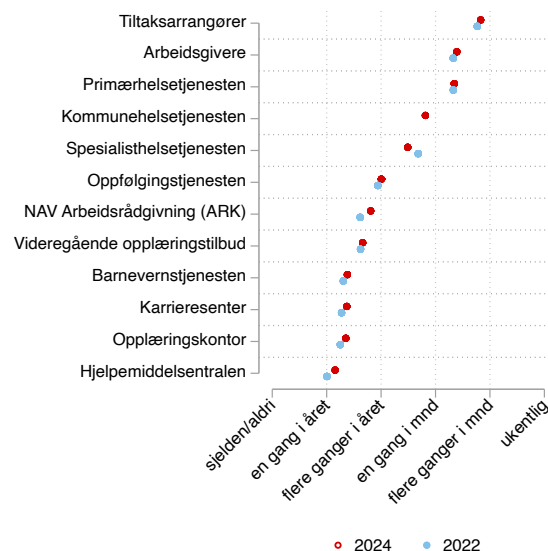
Varierende vurdering av samarbeid

Innledningsvis ser vi på hvor ofte veilederne ved Nav-kontoret oppgir at de samarbeider med ulike aktører. De samarbeider oftest med arbeidsgivere, tiltaksarrangører samt primær-, kommunal- og spesialisthelsetjenestene (figur 46). Det er liten forskjell fra 2022 til 2024, kun at veilederne litt oftere samarbeider med Nav Arbeidsrådgivning (ARK) og hjelpemiddelsentralene og litt sjeldnere med Spesialisthelsetjenesten.

De veilederne som primært følger opp unge samarbeider oftere med videregående opplæring, oppfølgings-tjenesten, opplæringskontoret og barnevernstjenesten enn de som primært følger opp de over 30 år eller begge aldersgrupper (ikke vist i figur). Ungdomsveilederne samarbeider også noe oftere med spesialisthelsetjenesten. Dette bildet er ikke så overraskende, men det er samtidig interessant at det er såpass stor forskjell mellom disse veilederne og de som både følger opp brukere under og over 30 år. Samlet sett ser det ut til at de som er spesialisert inn mot oppfølging av unge oftere samarbeider med andre aktører om brukerne sine.

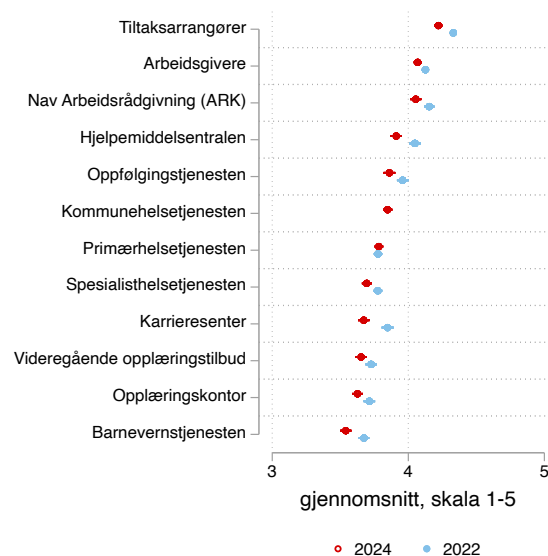
Når vi ser på veilederens vurdering av samarbeidet med de ulike aktørene, er det samlede bildet at veilederne gir noe mindre positiv vurdering fra 2022 til 2024, men fortsatt gir veilederne relativt positiv vurdering av samarbeidet (fra 3,5 til 4,2, figur 47). I 2024 er det fortsatt mest positiv vurdering av samarbeidet med tiltaksarrangører, arbeidsgivere og Nav Arbeidsrådgivning (ARK), mens det er minst positiv vurdering av samarbeidet med videregående opplæringstilbud, opplæringskontoret og barnevernstjenesten. Det ser ut til å være en viss sammenheng mellom hvor ofte veilederne samarbeider med ulike instanser og hvor-

Figur 46: Hvor ofte veilederne samarbeider med ulike aktører (2022- og 2024-undersøkelsen).



Notat: Gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

Figur 47: Veilederens vurdering av samarbeidet med ulike aktører (2022- og 2024-undersøkelsen).



Notat: 1 «svært dårlig» og 5 «svært godt». Gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

dan de vurderer samarbeidet. Samtidig blir samarbeidet med andre instanser i Nav vurdert mer positivt enn hyppigheten skulle tilsi, dette er tydeligst i den mer positive vurderingen av samarbeidet med hjelpemiddelsentralen. Tilsvarende vurderes samarbeidet med

instanser innenfor helse- og utdanning mindre positivt enn frekvensen skulle tilsi (eksempelvis samarbeidet med primærhelsetjenesten). Med andre ord er det nok lettest å samarbeide med instanser som er relativt like der en selv jobber. Et viktig unntak er at samarbeidet med arbeidsgiverne oppleves så positivt.

Strand mfl. (2020) fant at veilederne som fulgte opp unge var mest fornøyd med samarbeidet med arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, oppfølgingstjenesten og kommunal helsetjeneste. Samarbeidet med helsesektoren ble trukket fram som mest problematisk, men også samarbeidet med ulike kommunale tjenester, som boligkontor og barnevernstjeneste, kunne vært bedre. Resultatene i vår undersøkelse går stort sett i samme retning. Vi finner lite forskjell i vurdering av samarbeid ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp (ikke vist i figur). Det er noen unntak: Ungdomsveilederne gir mer positiv vurdering av samarbeidet med oppfølgingstjenesten enn de som følger opp de over 30 år eller begge aldersgrupper. Veiledere som primært følger opp de over 30 år er dessuten mindre fornøyd med samarbeidet med videregående opplæring. De som følger opp begge aldersgrupper er mer fornøyd med karrieresentrene og barnevernstjenesten enn de som primært følger opp unge eller de over 30 år.

Vurderingen av samarbeid har sammenheng med veiledernes tid

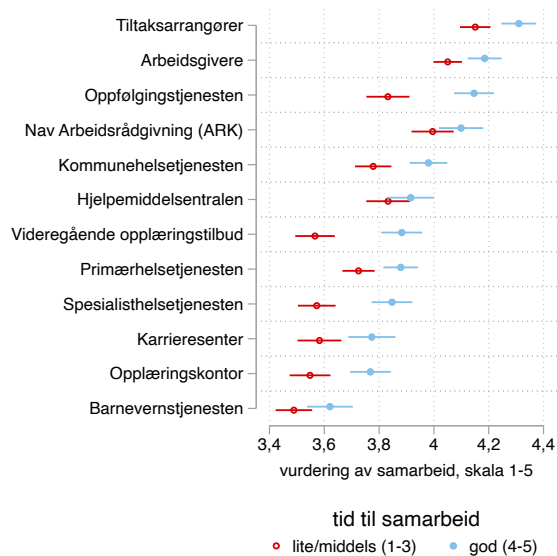
I kapittel 4 viste vi at veilederne sin vurdering av om de har nok tid til å følge opp brukerne sine avtar med porteføljestørrelse. Det samme gjelder veiledernes vurdering av om de har nok tid til å samarbeide med andre aktører. Ut fra brukernes aldersgruppe, er vurderingen av tid til samarbeid minst positiv hvis veilederne hovedsakelig følger opp brukere over 30 år, og mest positiv for ungdomsveilederne (ikke vist i figur). Gjennomsnittlig er vurderingen dette spørsmålet omtrent som for tid til å følge opp brukerne.

Vi har sett nærmere på om tid til å samarbeide har sammenheng med veiledernes vurdering av samarbeidet med de ulike instansene (figur 48). Her har vi slått sammen svarkategoriene 1-3 og 4-5 i spørsmålet om tid til samarbeid. Vi har valgt å avgrense til de veilederne som primært følger opp unge eller både unge og

de over 30 år. I store trekk viser figuren at veiledere med positiv vurdering av tid til samarbeid (4-5) gir høyere vurdering av samarbeidet med ulike aktører enn de som gir mindre positiv vurdering (1-3). Forskjellen er størst på områder hvor samarbeid vurderes mindre positivt: utdanning, helse og barnevern. Dette tyder på at tid til samarbeid er viktig, særlig når samarbeidet oppfattes mer krevende.

Det ser samtidig ut til at vurderingen av samarbeid med mange av aktørene som er viktige for unge, er middels selv blant veiledere som oppgir god tid til samarbeid (svarer 4 eller 5). Vår tolkning er at dette tyder på at det også er andre utfordringer i samarbeidet enn det tidsmessige.

Figur 48: Veiledernes vurdering av samarbeidet med ulike aktører, fordelt på tid til samarbeid (2024-undersøkelsen). Avgrenset til veiledere som primært følger opp unge eller både unge og personer over 30 år.



Notat: Gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

Samtidig finner vi ikke signifikante forskjeller i hvor ofte veilederne samarbeider med de ulike aktørene ut fra hvor god tid de har til samarbeid (ikke vist i figur). Dette kan ha sammenheng med at oppgavene det samarbeides om må håndteres enten veilederne har god eller dårlig tid.

Oppsummering

Samarbeidet med andre om felles brukere blir for noen instanser noe mindre positivt vurdert i 2024 enn i 2022 (bl.a. karrieresenter, barnevernstjenesten og hjelpemiddelsentralen), og det er gjennomgående ikke mer positiv vurdering av samarbeid i 2024 enn i 2022. Samtidig er det et poeng av veilederne også i 2024 gir relativt positiv vurdering av samarbeidet (fra 3,5 til 4,2). I 2024 er det fortsatt mest positiv vurdering av samarbeidet med tiltaksarrangører, arbeidsgivere og Nav Arbeidsrådgivning (ARK), mens det er minst positiv vurdering av samarbeidet med videregående opplæringstilbud, opplæringskontoret og barnevernstjenesten. Det ser ut til å være en viss sammenheng mellom hvor ofte veilederne samarbeider med ulike instanser og hvordan de vurderer samarbeidet. Samtidig blir samarbeidet med andre instanser i Nav vurdert mer positivt enn hyppigheten skulle tilsi.

Vi finner lite forskjell i vurdering av samarbeid ut fra hvilken aldersgruppe veilederne følger opp. Ungdomsveilederne gir mer positiv vurdering av samarbeidet med oppfølgingstjenesten enn de som følger opp de over 30 år eller begge aldersgrupper. Veiledere som primært følger opp de over 30 år er dessuten mindre fornøyde samarbeidet med videregående opplæring. De som følger opp begge aldersgrupper er mer fornøyde med karrieresentrene og barnevernstjenesten enn de som primært følger opp unge eller de over 30 år.

Veiledere som opplever at de har god tid til samarbeid gir en mer positiv vurdering av samarbeidet med de ulike instansene enn de som har mindre tid. Mer tid til samarbeid gir størst økning i tilfredsheten med samarbeidet med utdanning og helse. Dette tyder på at tid til samarbeid er viktig, særlig når samarbeidet oppfattes mer krevende.

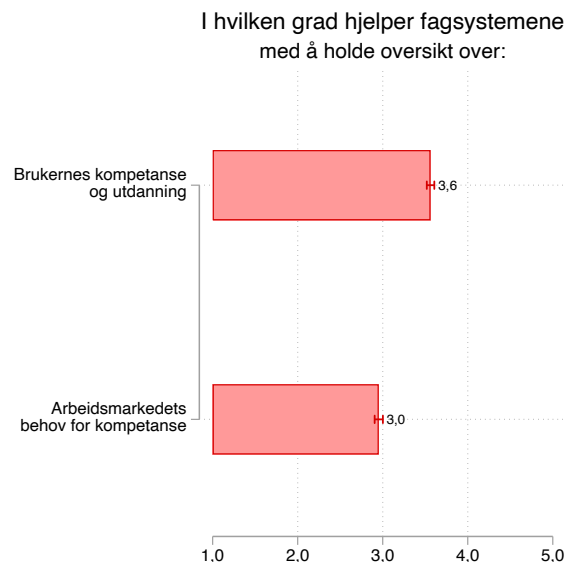
10 Veiledernes vurdering av om fagsystemene bidrar til oversikt over brukernes kompetanse og arbeidsgivernes kompetansebehov

I Navs virksomhetsstrategi fram mot 2030 (AVD 2024b) er det en tre-årig prioritering at veilederne og markedskontakter har verktøy som gir oversikt over brukernes kompetanse og arbeidsmarkedets behov. For å kartlegge dette ble det i 2023- og 2024-undersøkelsen spurt om veiledernes vurdering av om de har verktøy som gir oversikt over brukernes kompetanse og utdanning samt arbeidsmarkedets behov (hvilken kompetanse arbeidsmarkedet trenger). På disse to spørsmålene er resultatene uendret fra 2023 til 2024.

Veilederne gir langt mer positiv vurdering av om fagsystemene hjelper dem å holde oversikt over brukernes behov for kompetanse og utdanning (3,6 - på en skala fra 1-5) enn over arbeidsmarkedets behov for kompetanse (3,0, figur 49). 31 prosent som svarer positivt (4 eller 5) på det siste spørsmålet og 32 prosent svarer negativt (1 eller 2). Dette tyder på at fagsystemene ikke leverer tilfredsstillende arbeidsmarkedsdata til veiledere. Det er ingen forskjell i veiledernes vurdering av fagsystemene ut fra hvilken aldersgruppe de følger opp.

Fagsystemet rekrutteringsbistand er et verktøy som brukes i matchingen mellom arbeidsgivere og jobbsøkere. Nav har hatt et større personvernbrudd i løsningen. For å lukke dette har det blitt færre nyttige støttefunksjoner i fagsystemet. Det pågår et utviklingsarbeid for å løse disse utfordringene.

Figur 49: Veiledernes vurdering av om fagsystemene hjelper med å holde oversikt (2024-undersøkelsen).



Notat: 1 «i liten grad» og 5 «i stor grad». Estimerte gjennomsnitt, med 95 prosent konfidensintervall.

Referanser

- AID. (2021). *Prop. 1 S (2021 – 2022) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022*. Oslo.
- AID. (2022). *Prop. 1 S (2022 – 2023) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2023*. Oslo.
- AVD. (2023). *Mål- og disponeringsbrev 2023 til NAV Fylke/Region*. Oslo.
- AVD (2024a) «Mål og disponeringsbrev for 2024 til NAV fylke/region».
- AVD (2024b) Nav 2030 – Virksomhetsstrategi. Oslo: Nav Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Fossestøl, Knut; Borg, Elin; Breit, Erik (2020) *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. Oslo: AFI.
- Nav (2023) *Oppfølging av unge og eldre brukere ved NAV-kontorene* (Rapportserie 6/2023). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Riksrevisjonen (2024) *Arbeidsretta bistand frå styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet* (Dokument 3:17 (2023–2024)).
- Strand, Anne Hege, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningsæter (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere* (FAFO-rapport).
- Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Holte Helgheim (2020) *Tid for aktivisering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV* (FAFO-rapport ISSN 2387-6859).

Vedlegg

Vedlegg 1: Data og metode

En del av spørsmålene i undersøkelsen er inspirert av tidligere undersøkelser (Strand mfl. 2015; Strand mfl. 2020), mens en del spørsmål ble utarbeidet for å kartlegge ungdomsgarantien. I løpet av arbeidet ble behovet for spørsmål og detaljer avveid mot lengden på skjemaet. Skjemaet er tilgjengelig på forespørsel.

Undersøkelsene ble både i 2022, 2023 og 2024 sendt ut digitalt til om lag 13 800 ansatte ved NAV-kontor. 5 575 besvarte undersøkelsen i 2022, en svarprosent på 41. I 2023 svarte 3 966, en svarprosent på 29, mens svartallet var noe høyere igjen i 2024, 4819 med en svarprosent på 34.

Innledningsvis ble respondentene spurt om de har egen brukerportefølje. De som svarte nei (994 i 2022, 715 i 2023 og 947 i 2024), fikk ikke resten av undersøkelsen fordi de var utenfor målgruppen. Om lag 80 prosent oppgir at de har brukerportefølje. Disse svarene er brukt i analysene (4576 i 2022, 3245 i 2023 og 3901 i 2024).

I bruttoutvalget var 48 prosent statlig ansatte og 52 prosent kommunalt ansatte i 2022, mens det var 45 prosent statlige og 55 prosent kommunalt ansatte i 2023 og 2024. Blant de som svarte på undersøkelsen

utgjør de statlig ansatte en noe høyere andel (58 prosent i 2022, 56 prosent i 2023 og 55 prosent i 2024). Svarprosenten blant ansatte ved større kontorer er også noe lavere enn ved mindre kontorer. Dette har få praktiske konsekvenser, men vi har likevel vektet analysene på etat (dvs. statlig eller kommunalt ansatt) og kontorstørrelse. Vi har ikke oversikt over om svartilbøyeligheten varierer med utfallene vi er opptatt av, eksempelvis om en stor brukerportefølje reduserer svartilbøyeligheten. En slik eventuell effekt kan påvirke de absolutte gjennomsnittene, men vil uansett ha liten betydning for våre analyser av sammenhenger.

Vi har i rapporten valgt å ikke ta hensyn til om respondentene jobber heltid eller deltid i NAV. Grunnen er at omfanget av deltid er lavt: 93 prosent oppgir at de jobber fulltid, hvorav 79 prosent av de øvrige jobber i 50-prosent stilling eller mer (2024-undersøkelsen).

I undersøkelsen har vi brukt skala fra 1-5 på ulike vurderingsspmå, og presenterer vanligvis resultatene som gjennomsnitt. I de fleste figurer angir vi et konfidensintervall på 95 prosent, i form av tynne strekker på hver side av estimatet. Hensikten er å synliggjøre at det er knyttet usikkerhet til beregningene.

Vedlegg 2: Regresjonstabell til analyse vist i figur 35

Veiledernes vurdering av aspekter ved kompetansearbeidet ved kontoret (2024-undersøkelsen). Uavhengige variabler i venstre kolonne

	Ledelsen legger til rette for utvikling av medarbeidernes kompetanse	Kontoret jobber systematisk med å utvikle vår veiledningskompetanse	Kontoret er opptatt av å øke kompetansen om arbeidsmarkedet	Kontoret er opptatt av brukermedvirkning i oppfølgingen	Mitt kontor er opptatt av å gjøre oss kjent med lokale tjenestetilbud for unge
Tid til kompetanseheving	0,85***	0,83***	0,62***	0,56***	0,59***
Følger primært opp:					
under 30 år	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)
30 år og eldre	-0,05	0,01	-0,07	-0,06	-0,12**
begge	-0,08	-0,15**	-0,11*	-0,12**	-0,20***
Følger opp:					
Innvandrere fra land utenfor EØS	-0,07	-0,06	-0,02	-0,01	-0,07
Arbeidssøkere registrert over 12 måneder	0,03	0,02	-0,05	0,04	-0,06
Nyregistrerte brukere	-0,1	-0,12*	-0,10*	-0,13**	-0,07
Mottakere av arbeidsavklaringspenger	-0,01	-0,02	0,01	0,09**	-0,04
Sosialhjelpsmottakere	0,05	0,03	0,07	-0,01	0,08
Tid brukerrettet oppfølging					
Under 1 år	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)
1-3 år	-0,33***	-0,18**	-0,20**	-0,19**	-0,17*
3-6 år	-0,31***	-0,16*	-0,18**	-0,19***	-0,16*
7 år eller mer	-0,38***	-0,12*	-0,08	-0,26***	-0,15*
sektor	0,04	0	0,08*	0	0,06
Antall ansatte ved kontoret	-0,00***	-0,00***	-0,00***	-0,00***	-0,00***
Konstant	3,76***	3,47***	3,75***	3,95***	3,92***
R ²	0,14	0,12	0,09	0,08	0,09

*p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Vedlegg 3: Regresjonstabell til analyser vist i figur 37 – figur 39

Veiledernes vurdering av på hvilke områder de trenger å styrke sin kompetanse (2024-undersøkelsen). Uavhengige variabler i venstre kolonne

	Veiledning mot arbeid	Veiledning om utdanning	Arbeidsmarkedskompetanse	Forvaltningskompetanse	Inkluderingskompetanse	Samhandlingskompetanse	Brukermedvirkning	Ingen av disse
Tid til kompetanseheving	-0,13***	-0,11***	-0,05*	-0,05*	-0,12***	-0,11***	-0,03	0,05***
Følger primært opp:								
under 30 år	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)
30 år og eldre	-0,02	-0,07**	-0,13***	0	-0,02	-0,02	-0,03	0,02*
begge	0,01	-0,07*	-0,13***	0,03	-0,01	0,03	0,05	0,02
Følger opp:								
Innvandrere fra land utenfor EØS	0,02	-0,01	-0,01	0,04	0,01	-0,02	-0,01	0,02
Arbeidssøkere som har vært registrert over 12 måneder	0	0,04	0,05	0,01	0,02	0,01	0,01	-0,02
Nyregistrerte brukere	-0,02	0,02	0	0,01	-0,03	0,01	-0,03	0,01
Mottakere av arbeidsavklaringspenger	0,03	-0,05*	0,06*	0,03	0,06*	-0,07**	-0,04*	0
Sosialhjelpsmottakere	0,05	-0,04	-0,02	-0,03	-0,06*	0,06*	0,09***	0,02
Tid brukerrettet oppfølging:								
Under 1 år	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)	(base)
1-3 år	-0,23***	-0,11**	-0,14***	-0,17***	-0,14***	-0,15***	-0,11**	0,02*
3-6 år	-0,26***	-0,11**	-0,27***	-0,20***	-0,20***	-0,15***	-0,12***	0,04***
7 år eller mer	-0,34***	-0,20***	-0,25***	-0,35***	-0,17***	-0,19***	-0,12***	0,09***
Sektor	0,05*	-0,02	-0,02	0,01	0,04	0	0	-0,02
Antall ansatte ved kontoret	0	0	0	0	0	0	0	0
Konstant	0,63***	0,79***	0,74***	0,67***	0,55***	0,57***	0,34***	-0,04*
R ²	0,07	0,04	0,05	0,06	0,03	0,04	0,04	0,04

*p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Vedlegg 4: Regresjonstabell til analyse vist i figur 45

	Samlet tilgang til tiltaksplasser	Tilgang til tiltaksplasser for brukere med utfordringer
Arbeider primært med statlige eller kommunale oppgaver:		
Statlige	(base)	(base)
Kommunale	-0,44***	-0,08
Både statlige og kommunale	-0,04	-0,04
Følger primært opp:		
under 30 år	(base)	(base)
30 år og eldre	-0,02	-0,07*
begge	-0,15***	-0,07
Følger opp:		
Innvandrere fra land utenfor EØS	0,04	-0,02
Arbeidssøkere som har vært registrert over 12 måneder	-0,10*	-0,13***
Nyregistrerte brukere	0,12*	0,08
Mottakere av arbeidsavklaringspenger	0,13***	0,07*
Sosialhjelpsmottakere	-0,13**	-0,04
Porteføljestørrelse	-0,00**	-0,00***
Nav-fylke	-0,01	0
Antall ansatte ved kontoret	0	0
Konstant	3,92***	3,06***
R ²	0,05	0,02

*p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

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

OMBREKKING: Aksell AS
ISSN 1891-005X
ISBN 9788255125518