

Margrethe Sandvold Lundgren

Hvordan jobber NAV med ungt utenforskap?

"How does NAV work with young outsiders?"

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid

Veileder: Fleurtje Anna Huiskes

Mai 2024

Margrethe Sandvold Lundgren

Hvordan jobber NAV med ungt utenforskap?

"How does NAV work with young outsiders?"

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid
Veileder: Fleurtje Anna Huiskes
Mai 2024

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for sosialt arbeid



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Ungt utenforskap er et begrep som beskriver unge voksne som står utenfor arbeid eller utdanning, også omtalt som NEETs(Not in Employment Education or Training). Ungdom i NEET kategorien har en betydelig høyere risiko for dårligere fysisk og psykisk helse, samt å bli stående varig utenfor arbeidslivet, sammenlignet med andre jevnaldrende. De har også større sannsynlighet for å bli uføretrygdet i ung alder. Ungt utenforskap beskrives derfor som et samfunnsproblem. Noen av risikofaktorene for å havne i ungt utenforskap er frafall i skole, lav sosioøkonomisk bakgrunn og psykososiale faktorer. Sårbare ungdom som faller fra i skolen eller står utenfor arbeidslivet, har ofte omfattende og komplekse utfordringer. NAV(Norges Arbeids og Velferdsforvaltning) har en viktig rolle i arbeidet med å forhindre ungt utenforskap. Dette gjøres gjennom ulike former for tiltak, hovedsakelig arbeidsrettede tiltak for å få unge voksne tilbake til arbeid. Det ser ut til at særlig det forebyggende arbeidet med ungdom, praktiseres noe ulikt på de lokale NAV kontorene. Dette ser ut til å komme av manglene retningslinjer og tydelige ansvarsområder for når NAV skal inn å bistå ungdommen. I de arbeidsrettede tiltakene med ungdom med komplekse utfordringer ser det ut til at NAV-veilederens rolle er sentral, ungdommen har behov for et helhetlig opplegg for å kunne komme ut i arbeid. Her er relasjoner, ressurser og tett oppfølging viktige elementer i samarbeidet med ungdommen.

Abstract

Young outsiders is a term that describes young adults who doesn't participate in work, education or training, also referred to as NEETs(Not in Employment Education or Training). Young people in this category have a significant higher risk to have lower physical and mental health, as well as being permanently out of work, compared to other peers. They are also more likely to receive disability benefits at a young age. Young outsiders are therefore defined as a societal problem. Some of the risk factors for young people ending up as outsiders, are dropping out of school, low socio-economic background and psychosocial factors. Vulnerable young people who drop out of school or work, do often have extensive and complex challenges. NAV (norwegian labor and welfare administration) has an important role in the work to prevent young people becoming outsiders. This work is done through various forms of measures, mainly work-oriented measures, to help young adults to get back to work. It seems that preventive work with the young is practiced somewhat differently at the local NAV-offices. This appears to be due to the lack of guidelines and clear areas of responsibility for when NAV must step in to assist the young. In the work-oriented measures with the young with complex challenges, it seems that the NAV supervisor's role is important, the young people need a comprehensive plan to be able to return to work. Here, relationship, resources and close follow-up are important elements in the work with these people.

Innhold

Sammendrag.....	1
Abstract.....	2
1.0 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn for valgt tema.....	5
1.2 Problemstilling	6
1.3 Begrepsavklaring – ungt utenforskap.....	6
1.4 Relevans for sosialt arbeid.....	7
1.5 Oppbygging av oppgaven.....	7
2.0 Metode	9
2.1 Relevans og kildekritikk	9
2.2 Søkeprosessen.....	10
2.2.1 Innledende søk	10
2.2.2 Systematiske søk.....	10
2.2.3 Supplerende søk.....	11
3.0 Ungt utenforskap, NAV og sosialfaglige kompetanser	13
3.1 Ungt utenforskap	13
3.1.1 NEET, risiko og sårbarhet	13
3.1.2 Konsekvenser på individnivå.....	14
3.1.3 Konsekvenser på samfunnsnivå	15
3.2 NAV	15
3.2.1 Ungdomsgaranti i NAV	16
3.2.2 Proaktive tiltak	16
3.2.3 Reaktive tiltak	17
3.3 Sosialfaglige kompetanser.....	18
3.3.1 Helhetsperspektiv	19
3.3.2 Relasjoner og ressursfokus.....	19
4.0 NAVs arbeid med ungt utenforskap	21
4.1 Forebyggende tiltak og NAV	21
4.2 Aktiverende tiltak og relasjoner	24
4.3 Ungt utenforskap og helhetsperspektivet.....	25
4.4 Ressurser i NAV	27
5.0 Oppsummering.....	29
6.0 Litteraturliste.....	31

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn for valgt tema

Inspirasjon til valgt tema i denne oppgaven, kommer fra erfaring jeg gjorde meg i praksis ved et NAV kontor. Min veileder jobbet i ungdomsteam på sosialfaglig avdeling, hennes brukere var unge voksne under 30 år. Her opplevde jeg å møte unge som av svært ulike årsaker søkte sosialhjelp. Noen var midlertidig uten jobb og hadde behov for økonomisk støtte for en kort periode. Andre mottok sosialhjelp over tid og hadde komplekse og sammensatte utfordringer som gjorde det utfordrende å stå i jobb eller utdanning. Utfordringene hos noen var komplekse og en del var knyttet til blant annet rus eller psykiske lidelser. Noen av disse brukerne var på grunn av sine utfordringer under vurdering for å bli uføretrygdet.

Å delta i arbeidslivet anses å være avgjørende for å sikre seg gode livsmuligheter og gode levekår. Konsekvensene av å falle fra skole eller arbeidslivet i ung alder, utgjør dermed en stor risiko for utenforskap (NAV, 2024b). Unge voksne som står utenfor arbeid eller utdanning kategoriseres som NEETs og situasjonen de befinner seg i omtales ofte som ungt utenforskap.

Andelen unge under 30 år som stod utenfor arbeid eller utdanning var i fjerde kvartal i 2022 på 9,7%(SSB, 2023). I perioden fra 2008-2022 var det en tredobling av unge uføretrygdede i aldersgruppen 25-29 år, fra 0,8%-2,4%(SSB, 2023). Hovedårsaken til at unge blir uføretrygdet er i stor grad på grunn av psykiske lidelser(Fyhn et al., 2021). I tillegg har antall unge med grunnskole som høyeste utdanningsnivå økt, fra 4,7% i 2015 til 9,4% i 2020 (Pettersen,2021). Dette har gjort at utfordringer med frafall og ungt utenforskap har fått økt oppmerksomhet politisk, og beskrives som et samfunnsproblem (NAV, 2024b).

Med en stadig økende andel eldre i befolkningen, samt andre demografiske utfordringer, er man avhengig av at flest mulig i arbeidsfør alder er yrkesaktive (Sirnes, 2017; NAV, 2024b). Dette både for å ivareta behovet for arbeidskraft i fremtiden, men også å unngå den store økonomiske belastningen dette medfører for velferdsstaten.

NAV er en sentral aktør når det kommer til arbeid med ungdom som har falt fra skole eller arbeid. I 2023 kom det en forskriftsfestet ungdomsgaranti i NAV.

Ungdomsgarantien skal sikre tettere, raskere og mer effektiv oppfølging av ungdom under 30 år som er i kontakt med NAV (NAV, 2024c).

1.2 Problemstilling

Mitt utgangspunkt for valg av problemstilling er mine erfaringer fra praksis med unge sosialhjelpsmottakere og utfordringene de står i, samt de politiske bekymringene og samfunnsutfordringene knyttet til ungt utenforskap. Jeg har derfor valgt følgende problemstilling:

«Hvordan jobber NAV med ungt utenforskap?»

1.3 Begrepsavklaring – ungt utenforskap

Ungt utenforskap er et begrep som beskriver unge voksne som står utenfor arbeid eller utdanning. Begrepet NEET(not in employment, education og training) brukes internasjonalt for å betegne gruppen(Widding-Havnerås, 2016). I denne oppgaven er ungt utenforskap ment å betegne gruppen ungdom mellom 16 og 30 år som står utenfor arbeid eller utdanning over en lenger periode. Målgruppen er satt til alderen 16-30 år, ettersom NAV sitt arbeid med tett oppfølging av ungdom er tilsvarende aldersgruppe (NAV, 2024b). Denne gruppen kan ha sammensatte problemer som gjør at å fullføre utdanning eller komme seg inn i arbeidslivet blir utfordrende. Det må presiseres at dette gjelder unge som har ulike utfordringer knyttet til å stå i arbeid eller utdanning. Noen unge kan velge å ta seg et friår fra studier eller arbeid, eller er i kategorien NEET for en kort periode, uten at dette medfører noen utfordringer knyttet til å skaffe seg arbeid eller utdanning i ettertid.

I statistisk sentralbyrås målinger av NEET-gruppen inkluderes unge som er registrert delvis eller helt arbeidsledig hos NAV. Det kan også være unge som mottar arbeidsavklaringspenger i en periode på grunn av sykdom eller skade. I tillegg inngår unge voksne som har blitt uføretrygdede. Det kan også være unge som over tid mottar sosialhjelp, overgangsstønad eller kontantstøtte(SSB, 2023).

1.4 Relevans for sosialt arbeid

Sosionom er en av de mest sentrale samfunnsoppdragene å hjelpe mennesker som har et hjelpebehov, for å kunne sikre de tilfredsstillende levekår og livskvalitet. Å støtte utsatte grupper og å jobbe for sosial rettferdighet er noen av de mest sentrale oppgavene innenfor sosialt arbeid (FO, 2023). Sett i lys av temaet for denne oppgaven er ungt utenforskap å forstå som et sosialt problem og ungdom i NEET-kategorien er en utsatt gruppe. Forskning viser til en del negative konsekvenser når det kommer til ungt utenforskap på individnivå (Fyhn et al., 2021), og kan dermed beskrives som en sårbar gruppe. Det er mange sosionomer som jobber i NAV, og som dermed møter ungdom som står i ungt utenforskap.

1.5 Oppbygging av oppgaven

I første kapittel beskriver jeg temaet ungt utenforskap, samt NAV sin rolle knyttet til denne gruppen. Jeg redegjør for valg av temaet og presenterer problemstillingen min. Videre har jeg avgrenset og klargjort begrepet ungt utenforskap og relevansen dette har for sosialt arbeid.

Kapittel to omhandler bruk av metode for å besvare problemstillingen min, som er litterær oppgave. Her presenterer jeg hvordan jeg har gått frem i søkeprosessen for å finne aktuelle data for å belyse temaet. Vedlagt søkelogg viser til søkeord og avgrensninger, samt databaser jeg har brukt for å finne artikler til oppgaven.

I tredje kapittel presenteres de mest sentrale funnene fra artiklene jeg valgte å benytte. Her presenteres NEET-gruppen samt konsekvenser av ungt utenforskap på individ og samfunnsnivå. Her aktualiseres NAV sin rolle i arbeidet med denne gruppen, samt hvilke tiltak som benyttes i dette arbeidet. I tillegg presenterer jeg noen sosialfaglige kompetanser knyttet til arbeidet med ungt utenforskap.

I kapittel fire, som er oppgavens hoveddel, drøftes de ulike funnene presentert i kapittel 3. Jeg avslutter oppgaven med en oppsummering av de mest sentrale funnene, knyttet opp mot problemstillingen min.

2.0 Metode

En metode er fremgangsmåten man bruker for å innhente informasjon som brukes til å komme frem til ny kunnskap eller etterprøve allerede eksisterende kunnskap (Dalland, 2017). Valg av metode forteller noe om hvordan man går frem for å innhente kunnskapen.

Denne oppgaven er en litterær oppgave. Det som kjennetegner en litterær oppgave er at man innhenter data fra eksisterende forskning, teori og fagkunnskap (Dalland, 2017).

2.1 Relevans og kildekritikk

Dalland (2017) beskriver noen grunnleggende normer man må følge når gjennomfører forskning, noen av disse normene er som for eksempel systematisk utvalg av data, klargjøre egen forforståelse, bygge på eksisterende forskning og at det er mulig å etterprøve resultatene. Disse normene er også relevante i bruk av litterær oppgave.

Det systematiske utvalget av data ble gjort ved at jeg benytte databaser som Oria og Google Scholar, hvor jeg hovedsakelig søkte på fagfelleverderte artikler. At artiklene er fagfelleverderte betyr at de har gjennomgått en godkjennelsesprosess av andre forskere før de publiseres. De fagfelleverderte artiklene jeg valgte ut viste til hvilken metode som var brukt, hva som var målet med artiklene og hvilke funn de hadde kommet frem til. Jeg avgrenset også språk og tidsperiode for utgivelse for å finne artikler som best belyser nåtidens bilde på valgt tema.

Min egen forforståelse og kunnskap rundt temaet påvirket mitt valg av søkeord. Jeg hadde en oppfatning av at det var en del negative konsekvenser knyttet til unge som står utenfor arbeid eller utdanning. Dette kan ha påvirket funn av artikler brukt til å belyse problemstillingen min.

Vedlagt til oppgaven er en søkelogg, som viser hvordan jeg har valgt å kombinere søkeord, samt hvilke avgrensninger jeg har gjort i de ulike søkene.

Jeg har i størst grad benyttet meg av Oria som database, hvilket kan ha ført til at jeg har fått færre artikler som kan belyse problemstillingen min. Grunnen til at jeg valgte

Oria var at det var lettere å avgrense søkene med tanke på utgivelse og språk, i tillegg var det mulig å avgrense til fagfelleverderte artikler.

Jeg har ikke funnet så mange kilder om målgruppens egne erfaringer med ungt utenforskap, dette hadde kunnet gitt et bredere bilde på temaet fra målgruppens perspektiv. Det har vært lite kilder å finne om NAV sitt arbeid i skolen, dette kan komme av at det ikke fins nok forskning på temaet.

2.2 Søkeprosessen

2.2.1 Innledende søk

I startfasen av litteratursøkene benyttet jeg Oria som database, her søkte jeg på ungt utenforskap og dropout. Jeg leste litt på NAV sine nettsider om deres arbeid med unge. I de innledende søkene kom jeg frem til at NEET var et nøkkelord brukt i flere av artiklene, dette begrepet definerte målgruppen jeg var ute etter og ble dermed et søkeord jeg benyttet videre i systematiske søk.

2.2.2 Systematiske søk

I søkeprosessen har jeg benyttet meg av databasene Oria og Google scholar for å innhente data. Søkeord jeg har benyttet i databasene er «ung», «ungdom», «utenforskap», «NEET», «fracfall», «dropout», «utfordringer», «nav», «statistikk», «arbeid», «økonomi», «psykisk helse», «konsekvenser». Disse søkeordene er benyttet alene eller i ulike kombinasjoner med hverandre. Jeg har også benyttet meg av trunkering i søk, for å få med ulike bøyninger av ordet for å sikre at jeg ikke har gått glipp av artikler med andre bøyningsformer av søkeordene mine.

Jeg valgte å avgrense søkene mine til årene 2015-2024, for å sikre at artiklene jeg fant var oppdaterte og ga et best mulig bilde på dagens situasjon knyttet til temaet. Jeg avgrenset også de fleste søkene mine til å være fagfelleverderte artikler. Jeg valgte hovedsakelig å benytte norske artikler.

Ut fra disse søkekriteriene kom jeg frem til 3 vitenskapelige artikler som var relevante for å belyse problemstillingen, i tillegg fant jeg 1 fagartikkel som var relevant. To av de vitenskapelige artiklene tar for seg NAVs arbeid med ungt utenforskap, den tredje vitenskapelige artikkelen går i dybden på ungt utenforskap og NEETs. Fagartikkelen jeg benyttet viser til et konkret tiltak NAV benytter i arbeidet med ungt utenforskap.

2.2.3 Supplerende søk

Via kilder i de utvalgte fagfelleverderte artiklene, fant jeg frem til ytterligere flere relevante kilder. De fleste kildene benyttet til å belyse problemstillingen er funnet via slike supplerende søk. Stortingsmeldingen, forskningsrapporter om NEETs og ungt utenforskap, ulike fagartikler om ungdom og NAV, samt andre vitenskapelige publikasjoner ble funnet på denne måten. I tillegg er relevant statistikk fra statistisk sentralbyrå jeg har benyttet, funnet via slike kilder i de fagfelleverderte artiklene.

Jeg har også benyttet Fo's yrkesetiske grunnlagsdokument, som har vært på pensum tidligere i studiet, og dermed er relevant for sosialt arbeid. Fagbøker som har vært på pensumliste tidligere har også blitt benyttet.

I tillegg har jeg benyttet NAV.no sine nettsider for å finne konkret informasjon om NAVs tiltak og samfunnsoppdrag. Jeg har også benyttet sosialtjenesteloven som kilde, denne har jeg kjennskap til fra praksis i NAV, og viste på forhånd at denne sier noe om aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. I tillegg viste jeg at den inneholder noen sentrale formålsparagrafer knyttet til problemstillingen min.

3.0 Ungt utenforskap, NAV og sosialfaglige kompetanser

3.1 Ungt utenforskap

Ungt utenforskap og NEET er begrep som gjerne benyttes for å omtale det samme. Forskjellen er at unge kan være i NEET kategorien uten å nødvendigvis ha havnet i utenforskap. Relevant i denne sammenheng er å se på NEET gruppen som betegnes som sårbar eller utsatt. Ungdom i NEET-kategorien kan deles inn i to underkategorier, hvor den ene gruppen regnes som sårbare og står i fare for marginalisering og ungt utenforskap. Årsaken til at de betegnes som sårbare er at de ofte har svak sosial, kulturell og menneskelig kapital (Fyhn et al., 2021). Den andre gruppen betegnes som ikke-sårbare, de innehar gjerne en sterkere kapital innenfor disse områdene, og har derfor mindre risiko for å være marginalisert selv om de er NEETs. De ikke-sårbare kan også være ungdom som er gjeninntredene, det vil si at de er i en overgangsfase hvor de venter på å starte i jobb eller utdanning (Fyhn et.al., 2021). 7 av 10 ungdommer i NEET kategorien er ikke i arbeid, utdanning eller er på utkikk etter arbeid (OECD,2018).

NEET begrepet vil videre i oppgaven benyttes for å beskrive den sårbare gruppen av NEETs. I tillegg vil ungt utenforskap benyttes for å omtale tilsvarende gruppe, da disse begrepene omtaler det samme; ungdom med ulike utfordringer som står utenfor arbeid eller utdanning og dermed står i fare for varig utenforskap.

3.1.1 NEET, risiko og sårbarhet

EUs arbeidskraftsundersøkelse sier noe om årsaken til at unge blir NEETs. Disse deles inn i 7 ulike kategorier; helseproblemer, langtidsarbeidsledige, korttidsarbeidsledige, familieansvar, motløse, gjeninntredene og andre. Disse kategoriene har ulike kjennetegn og viser til ulike behov og sårbarhetsgrad (gjengitt i Fyhn et al., 2021).

Det fins flere risikofaktorer som ser ut til å øke sjansen for at ungdom havner i NEET kategorien. En av disse risikofaktorer ser ut til å være at ungdommen har lav sosioøkonomisk status og familiebakgrunn (Widding-Havenrås, 2016). Samtidig ser det ut til at unge som har hatt tiltak gjennom barnevernet, har lavere deltakelse i skole og arbeidsliv ni år etter at de er ferdig med grunnskolen. Dette kan ha sammenheng med sosioøkonomisk status (Fyhn et al., 2021).

Sammenlignet med andre land i Europa, er andelen NEETs i Norge lav. Det som skiller norske ungdom i denne kategorien fra tilsvarende målgruppe i Europa, er at de kategoriseres som mer sårbare (Fyhn et al., 2021). Dette kommer av at de mottar helserelaterte ytelser, samtidig som de har dårligere fysisk og psykisk helse. Norske ungdom har også lavere utdanningsnivå sammenlignet med NEET's i Europa, samtidig som det norske arbeidsmarkedet har et høyere krav til utdanning enn andre land (Fyhn et al.,2021).

Utdanningsnivå ser ut til å ha en stor betydning i årsak til at unge havner i NEET kategorien. Unge som dropper ut av videregående skole har syv ganger høyere sjanse for å bli NEETs, sammenlignet med jevnaldrende som fullfører og/eller tar høyere utdanning (OECD,2018).

Psykososiale problemer ser ut til å være en fremtredende årsak til frafall i skole og arbeidsliv. Mangel på tilhørighet i viktige relasjoner ser ut til å være en sentral årsak til at unge faller fra (Fyhn et.al., 2021). Noen av disse psykososiale utfordringene er ensomhet, mobbing, vanskelige familieforhold og mangel på tilhørighet blant jevnaldrende. Ungdommen beskriver også at mangel på mestring og lav selvfølelse er medvirkende årsak til frafall (Fyhn et. al., 2021).

En annen årsak til frafall kan forklares med de stadig økende kravene om produktivitet, effektivitet og sosial samhandling. Dette kan føre til at unge som skal ut i arbeidslivet opplever disse kravene som for krevende. Det fremheves at dette er særlig belastende for unge som har psykiske lidelser (Von Soest & Hyggen, 2013).

3.1.2 Konsekvenser på individnivå

Konsekvensene av å være i NEET-kategorien er dårligere psykisk helse, svak økonomi, samt svakere tilknytning til arbeid senere i livet (Fyhn et. al., 2021). I tillegg har unge NEETs en høyere andel rapportering av dårligere somatisk helse enn sine jevnaldrende (OECD, 2018).

Det norske arbeidsmarkedet har få jobber for ufaglært arbeidskraft, sammenlignet med andre land i Europa (Widding-Havnerås, 2016). Det at unge faller fra i videregående skole beskrives som problematisk i denne sammenheng, hvis det er krav om høyere utdanning for å sikre seg inntektsgivende arbeid.

Når det kommer til utfordringene disse unge har med å komme seg i arbeid, har Ose et al. (2014) gjennomført en undersøkelse av unge utenfor arbeid eller utdanning i Sør-Trøndelag. Her finner man at 1 av 5 ungdom har store helseproblemer, og at dette er årsaken til at de ikke kan stå i jobb eller utdanning. De som har helse til å kunne være i aktivitet har gjerne behov for mye tilrettelegging, da de ikke er klar for å være i vanlig jobb. Utfordringene deres ser ut til å være mangel på kompetanse, psykiske utfordringer, ensomhet, mangel på motivasjon, samt lav mestringsfølelse og erfaringer av flere nederlag (Ose et al., 2014).

3.1.3 Konsekvenser på samfunnsnivå

En annen side av konsekvensene av ungt utenforskap er belastningen det medfører på samfunnsnivå. At unge over tid blir stående utenfor arbeidslivet vil medføre store samfunnskostnader (NAV, 2024 b).

Den demografiske utviklingen i Norge, vil i de kommende årene føre til en kraftig vekst i antall eldre innbyggere. Samtidig er det relativt lave fødselstall i Norge. Dette vil dermed medføre at arbeidsstyrken de kommende årene vil synke (Sirnes, 2017). Man kan i denne sammenheng se viktigheten av at flest mulig unge er i arbeid.

3.2 NAV

NAV sitt samfunnsoppdrag er å ivareta sosial og økonomisk trygghet til befolkningen. De forvalter en tredjedel av statsbudsjettet til Norge for å ivareta dette samfunnsoppdraget (NAV, 2023b). Et virkemiddel for å sikre god velferd på er arbeid og aktivitet, i tillegg til økonomiske ytelser. I NAV gjøres dette gjennom ulike tiltak og ytelser, både på kommunalt og statlig nivå. Noen av disse er blant annet arbeidsrettede tiltak, arbeidsavklaringspenger(AAP) og økonomisk sosialhjelp.

NAV fremheves som en sentral aktør i arbeidet med å forebygge og forhindre ungt utenforskap. NAV har fått tydelige føringer på å prioritere ungdommer fra politisk hold (Meld.St. 32 (2020-2021)). NAV har i tillegg et lovpålagt ansvar for å forebygge utenforskap gjennom sosialtjenesteloven:

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. [..]. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer (Sosialtjenesteloven, 2009, §1).

Nav har dermed en betydelig rolle i arbeidet med ungt utenforskap. NEET gruppen kan beskrives som en utsatt gruppe, når man ser konsekvensene det medfører å være i NEET kategorien. NAVs arbeid blir derfor, gitt av sosialtjenesteloven, å forebygge sosiale problemer, fremme overgangen til arbeid, bidra til sosial inkludering og deltakelse i samfunnet.

3.2.1 Ungdomsgaranti i NAV

For å tydeliggjøre viktigheten av NAV sitt arbeid med unge, kom det i 2023 en forskriftsfestet ungdomsgaranti.

Ungdomsgarantien i NAV viser til et fokusområde og satsing på målgruppen ungdom fra 16-30 år. Ungdomsgarantien er forskriftsfestet og skal styrke arbeidet med ungdom i NAV. Målet med ungdomsgarantien er å gi tett og rask oppfølging, for å hjelpe unge til å fullføre utdanning eller komme ut i arbeid. Dette gjøres ved ulike arbeidsrettede tiltak, tverrfaglig samarbeid og individuell oppfølging (NAV, 2024b).

Det er bred enighet politisk om at NAV er en sentral aktør i arbeidet med ungt utenforskap, både gjennom lovverk, stortingsmeldinger og ungdomsgarantien. Samtidig er det ingen tydelige retningslinjer på hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. Det er opp til de enkelte NAV kontorene lokalt å organisere arbeidet (Thøgersen, 2023). En studie gjennomført med ledere i 18-NAV kontor, trekker frem at arbeidet med ungt utenforskap hovedsakelig består av to ulike tilnærminger i arbeidet med ungdom. Det kan skilles mellom proaktive og reaktive tiltak i arbeidet med ungt utenforskap i NAV(Thøgersen, 2023).

3.2.2 Proaktive tiltak

Det som kjennetegner de proaktive tiltakene i NAV, er at de jobber forebyggende med ungdommen, også før de fyller 18 år. Dette gjøres ved å oppsøke ungdom på deres arena, for eksempel skolen (Thøgersen, 2023). Her kan veiledere fra NAV

være i skolen og holde foredrag om blant annet økonomi og arbeid. Målet med det forebyggende arbeidet ser ut til å være å unngå at ungdommene senere skal ha behov for tiltak eller ytelser fra NAV.

Familieperspektivet trekkes også frem som en proaktiv tilnærming. Her vil veiledere i NAV som er i kontakt med barnefamilier ha fokus på familien, situasjonen hjemme, økonomi og andre ting som kan være risikofaktorer for ungt utenforskap (Thøgersen, 2023).

Et annet eksempel på det som kan beskrives som proaktive tiltak i NAV er blant annet forsøksordningen med NAV veileder i videregående skole, som en del av et tverrsektorielt arbeid for å bistå utsatte elever (Reiling, 2018).

Det fins også ulike økonomiske tiltak som kan forebygge frafall i skolen, blant annet studier med støtte, mentorordning, AAP og IPS ung-individuell karriere støtte (NAV, 2024 c).

3.2.3 Reaktive tiltak

Reaktive tiltak retter seg mot ungdom som har falt ut av skolen eller ikke er i jobb.

Målet her er å arbeide for å få ungdommen tilbake til arbeid eller utdanning (Thøgersen, 2023). Måten man møter ungdommen på i denne settingen, er at ungdom selv oppsøker NAV, for eksempel i form av at de søker på ytelser/stønader hvis de ikke har inntekt til å klare seg på egen hånd.

Sosialhjelp er en økonomisk ytelse i NAV, som man kan ha rett på hvis man ikke har inntektsgivende arbeid eller rett på andre ytelser i NAV. Når en under 30 år søker økonomisk sosialhjelp, skal det etter sosialtjenesteloven §20a stilles krav om aktivitet (sosialtjenesteloven, 2009). Dette kan være ulike former for aktivitet, for eksempel å henvises til arbeidsrettede tiltak i NAV. Å søke sosialhjelp kan dermed være inngangen ungdom har til å starte opp i arbeidsrettede tiltak.

Et konkret eksempel på reaktivt tiltak i NAV er Jobbhuset. Der et tiltak for ungdom mellom 18-25 år, hvor målet er å effektivisere og å komme raskt i gang med avklaring og arbeidsrettede tiltak (NAV, 2023a). Ungdommer som kommer hit har ofte søkt sosialhjelp hos NAV, og dermed blitt henvist videre til Jobbhuset. Ungdom som deltar på Jobbhuset har sammensatte og ulike utfordringer som har gjort det vanskelig å stå i jobb eller utdanning (Landrø, 2020). Her deltar veiledere fra NAV, samt assistenter

som tidligere har vært deltakere på Jobbhuset. Assistentene får med dette arbeidstrening, og nye deltakere møter noen som har vært i lignende situasjon som dem selv (Landrø, 2020). Jobbhuset beskrives som å ha en helhetlige tilnærmingen, ved at de ser på hele mennesket ved å bistå de mot jobb, men samtidig hjelpe de på andre områder i livet, som å få orden på økonomien sin(Landrø 2020). I tillegg har veilederne på kurset en mestringsfokusert tilnærming ved at de har tro på at alle vil klare å komme ut i jobb eller aktivitet (Kristensen,2016). De sentrale elementene i arbeidet veiledere ved Jobbhuset i Trondheim gjør for å lykkes med ungdom, ser ut til å være at de anerkjenner og utforsker ungdommens erfaringer, drømmer og styrker. De har en personlig tilnærming til hver enkelt ungdom, samtidig har de fokus på muligheter og håp (Landrø, 2020). Tilbakemeldinger fra ungdom som har deltatt på Jobbhuset i Trondheim trekker frem at det å bli respektert, hørt og sett har vært viktig for dem. I tillegg er det å bli tatt på alvor, samt å møte menneskene på Jobbhuset positivt. Ungdommen fremhever det positive ressursfokus som viktig og at dette har bedret selvbildet og selvtilliten deres (Kristensen,2016).

IPS-ung er et annet tiltak i NAV for unge i aldersgruppen 16-30 år som har behov for hjelp til å ta utdanning eller arbeid, samtidig som de er, eller skulle hatt behandling for rusproblemer eller psykiske utfordringer (NAV,2024c). Her møter ungdommen et team med blant annet jobbspesialister som hjelper ungdommen å finne ut hva som er aktuelt for dem med tanke på deres interesser og ønsker. Målet er å bistå ungdommen på veien i å skaffe seg jobb eller utdanning som de kan klare å beholde og stå i over tid. IPS(individual placement and support) er en metode som tar utgangspunkt i at alle har evner og ressurser å bidra med, og derfor kan man oppnå å komme ut i lønnet arbeid (Frøyland et al.,2022). Forskning viser til at IPS har gode resultater på få unge som er i risiko for å bli uføretrygdet, til å komme seg inn på arbeidsmarkedet (Sveinsdottir et al., 2020). Ungdom som deltatt i IPS har i større grad kommet seg ut i ordinært arbeid og rapporterer om bedre helse. Det trekkes frem at IPS har særlig god effekt på ungdom med psykiske problemer (Frøyland et al., 2022).

3.3 Sosiofaglige kompetanser

Det finnes mange ulike kompetanser innenfor sosialt arbeid. Sett i lys av arbeidet med ungt utenforskap har jeg valgt ut to kompetanser som ser ut til å være relevante når det kommer til NAVs arbeid med ungt utenforskap. Mange veiledere i NAV har

bakgrunn som sosionom og vil inneha disse kompetansene, samtidig som effekten av tiltak og ungdommens årsak til frafall og veien tilbake ser ut til å være knyttet til relasjonsarbeid og helhetsperspektivet.

3.3.1 Helhetsperspektiv

Som sosionom jobber man både på individ, gruppe og samfunnsnivå. Helhetsperspektivet innenfor sosialt arbeid vil si at man som profesjonsutøver ser sammenhenger og hvordan disse ulike nivåene påvirker hverandre (Berg et.al., 2015). Relevant i denne sammenhengen er det å se på individ og samfunn som påvirker og påvirkes av hverandre (Levin, 2015). Ungt utenforskap må derfor ses i sammenheng med ungdommen og deres omgivelser, alt fra nære relasjoner til storsamfunnet. Samtidig vil helhetsperspektivet være viktig når det kommer til å hjelpe ungdommen tilbake til arbeidslivet. Ungdommen kan ha behov for støtte og hjelp på flere områder i livet, spesielt de med omfattende utfordringer.

3.3.2 Relasjoner og ressursfokus

Sosialarbeidere jobber i, med og gjennom relasjoner når de utøver sitt arbeid (Levin & Ellingsen, 2015). En sosionom vil stort sett alltid jobbe *i* relasjon med en bruker, ettersom sosialt arbeid ofte foregår i møte mellom individ og hjelper. I tillegg kan man jobbe *med* relasjoner, for eksempel med brukers relasjon til arbeidsgiver, venner eller familie. Man kan også jobbe *gjennom* relasjoner, ved at bruker og sosialarbeider har en interaksjon med hverandre (Levin & Ellingsen, 2015).

En av årsakene som ser ut til å øke sjansen for at unge faller fra, er manglende oppfølging fra NAV eller skole. Her trekkes det frem at gode relasjoner mellom ungdom og hjelper er viktig for å få ungdommen tilbake til arbeid eller skole (Fyhn et.al., 2021).

En av forutsetningene for at NAV skal lykkes med å få unge sosialhjelpsmottakere ut i arbeid er identifisering av brukerens ressurser og behov samt å skape en tillitsfull og støttende relasjon mellom sosialarbeider og ungdommen (Kane et al., 2017)

Ungdommen selv trekker frem at det å ha en naturlig relasjon til hjelperen sin, samt at hjelperen har humor og viser at de ønsker å være med dem, er viktig. I tillegg er det sentralt at ungdommen føler seg møtt og forstått. Kvaliteten på relasjonen ser ut til å være det viktig i arbeidet med å hjelpe ungdommen tilbake (Frøyland, 2017).

4.0 NAVs arbeid med ungt utenforskap

I dette kapitlet skal jeg drøfte problemstillingen min «hvordan arbeider NAV med ungt utenforskap?». Dette gjøres ved å se på noen av risikofaktorene for ungt utenforskap og hvordan dette kan forebygges. Jeg skal i denne delen drøfte tiltak i NAV og hvordan de ulike tiltakene møter ungdom på ulike stadier av frafallet. Jeg skal også ta for meg noen sosialfaglige kompetanser som ser ut til å være relevante i tiltaksarbeidet med å få ungdom tilbake til arbeid eller utdanning. I tillegg skal jeg drøfte hvilke faktorer som påvirker utforming av tilbud for denne gruppen i NAV.

4.1 Forebyggende tiltak og NAV

Når man ser risikofaktorene for å havne i ungt utenforskap, som at å droppe ut av skolen gir en 7 ganger høyere risiko for å havne i NEET kategorien(OECD,2018). Vil arbeidet med å forebygge frafallet i skolen være viktig for å bremse utviklingen av unge som blir NEETs. Dette er et fokusområde allerede i dag, og mange instanser jobber med å forebygge frafall.

Samtidig beskrives arbeid som en måte å sikre god velferd for befolkningen (NAV, 2023 b). Når man ser at mange unge som faller fra i skolen har betydelig større risiko for dårligere arbeidstilknytning senere i livet (Fyhn et al.,2021), fremmer dette også viktigheten av å starte tidlig med å forebygge at unge dropper ut av skole, for å sikre de god velferd og gode livsvilkår ved at de kommer seg ut i arbeid.

Et annet moment som kan argumentere for at man må jobbe for å beholde unge i skolen, er det økende kravet til kompetanse i det norske arbeidsmarkedet(Fyhn et al., 2021). Hvis antallet unge med grunnskole som høyeste utdanning skal ut i arbeidsmarkedet, vil de møte på barrierer her, selv om de ikke har andre utfordringer enn nettopp manglende utdanning. Dette på grunn av at det i Norge er få jobber for ufaglært arbeidskraft (Widding-Havenrås, 2016).

Når man ser at andelen unge uføre i alderen 25-29 år med *grunnskole* som høyeste utdanning, er doblet fra 4,7% i 2015 til 9,4% i 2020(Pettersen,2021). Kan dette med skole være en faktor til årsak for uføretrygd, og kan dermed henge sammen med at disse i ung aldre dropper ut av skole og dermed havnet i NEET kategorien tidlig. Sett i lys av de negative konsekvensene med å være i NEET kategorien, som dårligere psykisk helse(Widding-Havenrås,2016) kan dette frafallet ha hatt negative

konsekvenser som har ført til uføretrygd . På den andre siden kan det og være sannsynlig at unge i denne gruppen hadde komplekse utfordringer som gjorde at de ikke kunne ta høyere utdanning, og at de samme problemene som gjorde at de falt fra i skolen har ført til at de har blitt uføretrygdet.

Å beholde unge i skolen og drive forebyggende arbeid kan dermed anses å være sentralt for å minske risikofaktoren for at unge blir NEETs. Dette tatt i betraktning, er det ulik praksis og det varierer hvor involvert NAV er i skolen og om NAV driver forebyggende arbeid (Thøgersen, 2023).

NAV kontor som jobber forebyggende, beskrives som å ha en proaktiv tilnærming til arbeidet med utsatt ungdom(Thøgersen, 2020). Dette arbeidet foregår ved blant annet at NAV er inne i skolen og holder kurs for ungdom om økonomi og arbeid. Dette har som mål å hindre at ungdom skal ha behov for tjenester fra NAV senere (Thøgersen,2020). Det å ha kurs om arbeid og økonomi kan være nyttig og forebyggende, på den andre siden vil nok dette ikke være tilstrekkelig for ungdom som har mer komplekse, sammensatte utfordringer.

NAV kontor som bedriver proaktivt arbeid oppsøker ungdommen, eller gjør seg tilgjengelige på arenaer der ungdommen er, eller i foreldremøter (Thøgersen, 2020). Det virker relevant å ha denne tilnæringsmåten om man skal klare å fange opp unge som sliter, før problemene deres eskalerer i den grad at de blir vanskeligere å reversere. Når man i tillegg ser at mange ungdom ikke er i kontakt med NAV, selv etter dropout fra skole eller arbeidsliv, kan dette være en måte å komme i kontakt med ungdom på og dermed kunne klare å fange de opp.

For å møte utfordringene med ungdom som sliter i skolen, ble det satt opp et tverrseksjonelt prosjekt, hvor NAV-veiledere var inne i skolen (Reiling et al., 2020). NAV-veilederens rolle i skolen så ikke ut til å ha noen effekt på frafallsstatistikken. Det fremheves at dette kan komme av at prosjektet var i oppstartsfasen, før prosjektet hadde kommet ordentlig i gang. En annen faktor for at dette ikke fungerte var at NAV-veilederens rolle var litt uklar, og de fikk tilsvarende arbeidsoppgaver som en miljøarbeider/sosionom i skolen hadde. Dette kom av at det var litt utydelig hvilken rolle og mandat NAV hadde i denne settingen (Reiling et al., 2020).

Utydeligheten i hvilke retningslinjer og utførelse av forebyggende tiltak NAV skal gjøre lokalt, kommer også frem av Thøgersen(2023) sin studie. Her fremheves det at

det er enighet om at NAV har en sentral rolle i arbeidet med å forhindre ungt utenforskap, og de har fått klar melding om dette fra politisk hold. Samtidig ser det ut til at tiltakene og måten dette arbeidet skal gjennomføres på er opp til de ulike NAV kontorene lokalt (Thøgersen, 2023). Når man ser kompleksiteten og risikofaktorene med unge i NEET kategorien, kan det argumenteres for at det burde være tydelige felles retningslinjer og tiltak fra politisk hold for særlig det forebyggende arbeid. Dette både for å klargjøre ansvarsområdene for NAVs arbeid med denne målgruppen, men også å sikre at ungdom får likt tilbud, på tvers av NAV kontor.

Når man ser at 7 av 10 unge er i annen kategorien for NEET-gruppen(OECD,2018), det vil si de er hverken jobbsøkende, i arbeid eller i utdanning. Kan det være utfordrende å fange opp disse. Hvis ungdommen selv ikke kontakter NAV eller blir henvist dit av andre, vil det være vanskelig for NAV å bistå ungdommen. På den andre siden kan det være mulig å fange opp disse ungdommene hvis man ser til risikofaktorene for ungt utenforskap, som blant annet lav sosioøkonomisk bakgrunn (Widding-Havenrås, 2016). Det kan være at ungdom med lav sosioøkonomisk bakgrunn har foreldre som har vært eller er i kontakt med NAV på grunn av at foreldrene selv har utfordringer med økonomi eller arbeid. Dermed burde dette være en måte å fange opp og kunne drive forebyggende arbeid med barna som er i risiko for å bli NEETs. Dette gjøres allerede av andre instanser og er samtidig et fokusområde for NAV. Likevel kunne det vært andre forebyggende tiltak eller retningslinjer som kunne vært benyttet fra NAV sin side i denne sammenheng, for å styrke det forebyggende arbeidet ytterligere.

Et annet moment som kan være aktuelt når det kommer til utdanning og utsatt ungdom, er økonomi. I dag er det slik at studenter i utgangspunktet ikke har rett på økonomisk sosialhjelp. Hvis ungdom som sliter økonomisk, hvor studiestøtte fra Lånekassen ikke er tilstrekkelig, kan økonomi være en faktor som kan gjøre at ungdom dropper ut av skolen. Hvis ungdommen har nok med å ta utdanning og ikke har kapasitet til å ta en deltidsjobb kan dette by på utfordringer. Risikoen her kan være at unge dropper ut for enten å skaffe seg midlertidig jobb, eller for å kunne motta ytelser fra NAV. Hvis man samtidig ser på noen av risikofaktorene for ungt utenforskap, som lav sosioøkonomisk bakgrunn(Widding-Havnerås, 2016) og ungdommen har foreldre med svak økonomi, er det vanskelig å få økonomisk støtte fra foreldre i en slik situasjon. Dette kan medføre til at ungdommen blir ytterligere

marginalisert, ettersom flere andre studenter, i tilsvarende situasjon, kan motta økonomisk støtte fra foreldre i studieperioden for å klare seg økonomisk. Hvis ungdom som står i risiko for å droppe ut av skolen, og ikke har kapasitet til å ha en deltidsjobb ved siden av studie, kan dette videre føre til at de havner i NEET kategorien på grunn av mangel på høyere utdanning. Økonomisk bistand fra NAV kunne vært et virkemiddel i å hjelpe ungdom i denne situasjonen, slik at de kan fullføre studiene. Sett i lys av sosialtjenestelovens (2009) formål om å forebygge utenforskap og fremme overgang til arbeid, kan det være relevant med økonomisk bistand for å klare å fullføre studier, når man ser hvor viktig utdanning er for å sikre seg arbeid og dermed god velferd.

4.2 Aktiverende tiltak og relasjoner

Når ungdommen har falt fra i skolen eller ikke er i arbeid, vil en del ha behov for økonomisk stønad fra NAV for å klare seg økonomisk. Når disse søker til NAV blir de fanget opp i systemet og det settes i de fleste tilfeller i gang tiltak for å få ungdommen i arbeid eller utdanning. Eksempler på dette er blant annet aktivitetskravet for unge sosialhjelpsmottakere. Hovedregelen her er at alle unge under 30 år som mottar sosialhjelp skal det stilles krav til om aktivitet (Sosialtjenesteloven, §20a). Min erfaring er at her tilpasses tiltaket etter den unges situasjon. For noen er det å registrere seg som arbeidssøker, for andre kan det være at de må kontakte fastlege for å få helsehjelp før jobb kan være aktuelt. Å søke sosialhjelp kan dermed være første steg i å få hjelp ut av en vanskelig situasjon.

Det fins flere ulike tiltak som benyttes for å få ungdom tilbake til arbeid. Disse tiltakene beskrives av Thøgersen(2020) som reaktive tiltak. Målet her er å få ungdommen tilbake til arbeid eller utdanning igjen. I denne sammenheng er tiltak som Jobbhuset og IPS-ung relevante.

Jobbhuset et tiltak som ser ut til å ha god effekt på å få ungdommen ut i jobb igjen. Jobbhuset jobbet etter prinsipper som å ha et ressursfokus hvor de finner ressurser og styrker hos hver enkelt ungdom, uansett hvor håpløs ungdommen selv føler de er. Ungdommen selv beskriver at det at veilederne har tro på dem og finne deres ressurser er viktig for at de skal få tilbake selvtilit og bedre selvbildet sitt(Kristensen,2016). Ser man dette i lys av noen av risikofaktorene for å være

NEETs er blant annet mangel på mestring og lav selvfølelse noe ungdommen selv oppgir som en årsak til frafallet (Fyhn et al.,2021). På den andre siden er det uvisst hvor omfattende problemene til ungdom som sendes på Jobbhuset er. De med lettere utfordringer kan ha bedre sjanser for å kvalifisere seg til arbeid og dermed har lettere for å komme ut i jobb på grunn av at de generelt sett er mer klar for arbeidslivet enn andre. Likevel er mestring og ressursfokus viktig for alle mennesker, uansett arbeidsevne. Og hvis man har følt på flere nederlag og stått utenfor samfunnet over en periode, kan det å delta i et tiltak på Jobbhuset være med å skape et fellesskap som for noen vil bedre livskvaliteten deres.

IPS ung er et annet tiltak, som ser ut til å treffe målgruppen som har mer omfattende problemer som rus og psykiske lidelser. Her jobber man med å få ungdommen tilbake til jobb eller skole igjen(NAV 2024a).

Når ungdommene først er kommet i et tiltak i NAV, ser det ut som at relasjonen og ressursfokus veilederen fra NAV har til ungdommen er viktige for å lykkes i å komme ut i arbeid igjen(Fyhn et.al, 2021; Kane et al. 2017). Ungdom selv beskriver at det å ha tillit, noen man får en naturlig relasjon med og at noen har tro på dem, som det viktigste for å komme seg ut i arbeid eller skole igjen(Frøyland, 2017).

Det som trekkes frem som elementært i tiltakene som Jobbhuset og IPS ung, er relasjonelle forhold mellom bruker og sosialarbeider. Ungdommen selv trekker frem det å ha noen som ser en, finner deres styrker, fokuserer på ressurser og hva de kan få til, er viktig(Landrø,2020). En sosialarbeider innehar kunnskap om relasjoner og kan benytte dette i arbeidet med å motivere ungdommen. Samtidig er det også gitt at veileder og ungdom blir en god match(Frøyland et al., 2022). Det å følge ungdommen tett gjennom behandling og videre ut i arbeidslivet, kan være med å skape tillit til sosialarbeideren og dermed bli en positiv relasjonserfaring for ungdommen. Sett i lys av at ungdom i NEET kategorien kan ha opplevd svake eller dårlige relasjoner, kan en slik støtte fra en sosialarbeider være positivt.

4.3 Ungt utenforskap og helhetsperspektivet

En sosialarbeider innehar kunnskap om helhetsperspektiv og årsakssammenhenger(Berg et al.,2015). Når man ser på ungt utenforskap, er ikke

dette noe som er forårsaket av individet selv. Når man ser på risikofaktorene for å havne i ungt utenforskap, vil svake relasjoner, mobbing, lav sosiøkonomisk bakgrunn med mer(Widding-Havnerås, 2016; Fyhn et al.,2021) være flere utfordringer ungdommen har opplevd, som kan ha vært medvirkende årsak til at de har havnet der de er.

Når man jobber med ungt utenforskap jobber man på individnivå, med den enkelte ungdom og dets utfordringer. Samtidig er det faktorer i samfunnet for øvrig, som kan være med å forsterke dette utenforskapet. Blant annet økt krav om kompetanse i det norske arbeidsmarkedet(Widding-Havenrås, 2016). Ufaglærte yrker har ofte lavere lønn, og vil dermed føre til at ungdom kan få en svakere økonomi enn andre som har jobber som krever høyere utdanning og dermed gjerne gir høyere inntekt.

Et annet perspektiv på samfunnet og ungt utenforskap, er at det er velferdsstaten og dermed også NAVs oppgave å finne tiltak som kan hjelpe disse unge til å komme ut i arbeid igjen. Dette for både å sikre den enkelte bedre forutsetninger for gode livsvilkår ved å skaffe seg inntektsgivende arbeid. Samtidig som de får bedre forutsetninger for å delta i samfunnet, da arbeid anses å være en arena hvor man som oftest inkluderes i et arbeidsmiljø og deltar i et kollegialt fellesskap. På den andre siden er også velferdsstaten avhengig av at flest mulig er ute i arbeid(NAV, 2024;Sirnes,2015). Det er dermed gunstig å jobbe for å få unge som står utenfor arbeid inn på arbeidsmarkedet, for å kunne opprettholde de velferdsgodene vi har i dag.

Ser man på helhetsperspektiv fra en annen vinkel, kan man forstå at det er viktig å jobbe med hele mennesket når man møter unge med utfordringer, altså ikke bare det som omhandler jobb. For ungdom med psykiske lidelser eller rusproblematikk er det viktig at disse får helsehjelp før det er aktuelt å tenke på arbeid eller skole. Sett i lys av helhetsperspektiv er det viktig å behandle det grunnleggende problemet, før man bistår ungdommen i å komme ut i arbeid de ikke har forutsetninger for å klare å stå i. Generelt ser det ut til at for å lykkes med å få utsatt ungdom i arbeid trengs det individuelt tilpasset og tett oppfølging (Frøyland et al., 2022). Jobbveileder må også finne en god match mellom ungdommen og arbeidsplassen. Mange av ungdommen vil ha behov for støtte og hjelp av ulike instanser samtidig, og har behov for oppfølging over tid. Støtteapparatet ser ut til å ha en avgjørende rolle i dette arbeidet (Frøyland et al., 2022). Det er dermed flere elementer i ungdommens liv man må

jobbe med, man må også samarbeide med andre instanser og finne en arbeidsplass som kan være relevant. Og det er derfor relevant å tenke at en veileder i NAV jobber helhetlig med ungdommen, både med arbeid, men også på andre områder i livet.

4.4 Ressurser i NAV

Som nevnt har NAV gjennom ulike lovverk, forskrifter og politiske meldinger et ansvar for å forebygge ungt utenforskap (Sosialtjenesteloven 2009; Meld.St. 32 (2020-2021); NAV, 2024b). På den andre siden kommer det ikke tydelig frem hvordan dette arbeidet skal gjennomføres lokalt på NAV kontorene (Thøgersen, 2020). Det ser ut til at det er ulikt i hvilken grad de ulike NAV kontorene bedriver blant annet det forebyggende arbeid.

Årsaken til omfanget av det forebyggende arbeidet på de ulike NAV kontorene, ser ut til å skyldes flere faktorer. Noen NAV kontor benytter seg hovedsakelig av reaktive tiltak, altså å hente inn ungdom etter at de har falt ut av skole eller arbeid (Thøgersen, 2023). Årsaken til at de ikke bedriver forebyggende arbeid, virker å være mangel på ressurser, at NAV kontoret mener deres ansvar for ungdommen starter i det de fyller 18 år og at forebyggende arbeid tilhører andre instanser (Thøgersen, 2023). På den andre siden har man NAV kontor som i tillegg til reaktive tiltak, bedriver forebyggende/proaktivt arbeid (Thøgersen, 2023). NAV kontorene som bedriver forebyggende arbeid ser ikke til å ha like stort fokus på mangel av ressurser. I tillegg mener at det er deres ansvarsområde å bedrive forebyggende arbeid, også for ungdom under 18 år (Thøgersen, 2023). Imidlertid er det felles enighet at det er nødvendig med forebyggende tiltak. Nav ledere som i hovedsak benytter seg av reaktive tiltak, trekker frem at det er viktig med forebyggende arbeid for å forhindre at ungdoms problem utvikler seg og blir for omfattende til at de kan reverseres (Thøgersen, 2023). Samtidig mener de at de ikke har ressurser til dette, eller at det er ikke NAVs ansvar å gjøre dette arbeidet.

5.0 Oppsummering

I denne oppgaven har vi sett nærmere på hvilke risikofaktorer og konsekvenser ungt utenforskap har, samt hvordan NAV jobber med unge i denne kategorien.

Risikofaktorene ser ut til å være flere, men det som virker som sentrale årsaker er frafall i skole, lav sosiøkonomisk bakgrunn og psykososiale utfordringer (Fyhn et al. 2021; Widding-Havnerås, 2016). Når man ser på risikofaktorene er det sentralt at forebyggende arbeid, før unge havner i NEET-kategorien, kan være viktig for å hindre at de havner i ungt utenforskap. Å forebygge frafall i skolen, ser ut til å være ekstra viktig (Frøyland et al., 2022, Fyhn et al., 2021). NAV trekkes frem som en sentral aktør i arbeidet med ungt utenforskap, dette forsterket gjennom ungdomsgarantien. Mine funn tilsier at det fins flere arbeidsrettede tiltak, men mangler på de forebyggende tiltakene i NAV. Dette ser ut til å komme av mangel på ressurser, det lokale NAV kontorets oppfatning av ansvarsområde for ungdom under 18 år, samt at det forebyggende arbeidet er andre instansers ansvar (Thøgersen, 2023). Imidlertid er det flere NAV kontor som kombinerer proaktive og reaktive tiltak, hvor det kan se ut til at de finner ressurser til arbeidet, samtidig mener de at forebyggende arbeid og ungdom under 18 år tilfeller deres ansvarsområde (Thøgersen, 2023).

Ungdom i NEET-kategorien er en sårbar gruppe, hvor mange har komplekse og sammensatte utfordringer. Det kan se ut til at en helhetlig tilnærming til ungdommen er viktig i arbeidet med å få de tilbake i arbeid. Ressurs og mestringsfokus ser også ut til å være sentral (Sveinsdottir 2020; Landrø, 2020; Kristensen, 2016). Flere av de unge i NEET kategorien har erfart dårlige relasjoner, flere nederlag og manglende mestring. At veileder i NAV kan skape gode relasjoner og mestring kan derfor se ut til å være viktig for å lykkes med å få de tilbake til arbeid eller skole igjen.

De sammensatte utfordringene ungdommen har krever også en helhetlig oppfølging. IPS-ung er et tiltak som viser til god effekt på ungdom som har behov for helsehjelp for psykiske utfordringer (Sveinsdottir 2020, Fyhn et al., 2022).

Ut fra dette kan det derfor argumenteres for at det burde vært tydeligere retningslinjer på hvilke tiltak og hvordan arbeidet med ungt utenforskap skal foregå, spesielt knyttet til forebyggende arbeid. Både for å sikre at ungdom får likt tilbud, på tvers av NAV kontor, men også for å styrke det forebyggende arbeidet også fra NAV sin side.

I tillegg er NAV-veilederes rolle sentral i arbeidet med utsatt ungdom. Det ser ut til at det å ha en helhetlig tilnærming, tverrfaglig samarbeid, tett oppfølging og ressursfokus er særlig viktig for ungdom med sammensatte, komplekse utfordringer.

6.0 Litteraturliste

- Berg, B., Ellingsen, I.T., Levin, I. & Kleppe L.,C. (2015) Hva er sosialt arbeid? I L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s.19-35). Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2017). Metode og oppgaveskriving (6.utg). Gyldendal.
- FO (2023,18.november). *Yrkesetisk grunnlagsdokument (2023-2027): for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. FO. <https://www.fo.no/yrkesetisk-grunnlagsdokument/category3644.html>
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvalitetar i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 2017(2), 3–26. <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2567>
- Frøyland, K., Alecu, A. I., Ballo, J. G., Leseth, A., Sadeghi, T., Abdelzadeh, A., Anvik, C.H., Einarsdóttir, M., Gaini, F., Görlich, A., Julkunen, I., & Larsen, C.V.L. (2022). *Inkludering av unge i skole, arbeid og samfunn – en sammenstilling av kunnskap fra nordisk forskning* (2022:2). Arbeidsforskningsinstituttet <https://doi.org/11250/2984178>
- Fyhn, T., Radlick, R., & Sveinsdottir, V. (2021). *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning(NEET): en analyse av unge i NEET-kategorien(2-2021)*. NORCE. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmllui/bitstream/handle/11250/2770190/Sluttrapport%2bNEET.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Kane, A., Köhler-Olsen, J., & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere- forutsetning for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(2), 117-133. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-02>
- Kristensen, A. (2016). «Jeg gir dere en halvtime, hvis dette ligner 1% på skole, så drar jeg». *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 13(3), 271-277. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2016-03-1>
- Levin, I. (2015) Sosialt arbeid som spenningsfelt. I L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s.36-46). Universitetsforlaget.

- Levin, I. & Ellingsen, I.,T. (2015) Relasjoner i sosialt arbeid. I L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s.112-124). Universitetsforlaget.
- Landrø, K., Fikse, C., Kvalsund, R., & Ness, O. (2020). Jobbhuset NAV som døråpner til arbeidslivet. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 17(2-3),151-160.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2020-02-03-08>
- Meld.St. 32 (2020-2021). *Ingen utenfor: en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids og samfunnsliv*. Arbeids og inkluderingsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- NAV (2024 a,13.mars). *IPS ung- individuell karrierestøtte*. Hentet fra:
<https://www.nav.no/ips-ung>
- NAV (2024 b,12.februar). *Ny ungdomsgaranti i NAV*. Hentet fra:
<https://www.nav.no/samarbeidspartner/ungdomsgaranti>
- NAV (2024 c, 12.februar). *Trenger hjelp til å fullføre utdanning*. Hentet fra:
<https://www.nav.no/fullfore-utdanning#grunnskole-og-videregaende>
- NAV (2023 a, 19. september). *Jobbhuset NAV Trondheim. Hjelper ungdommen videre*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/lokalt/trondelag/relatert-informasjon/jobbhuset-trondheim>
- NAV (2023 b,17.november). *Kva er NAV?*. Hentet fra:
<https://www.nav.no/hva-er-nav/nn>
- OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264283671-en>
- Ose, S.,O., Mandal, R., & Mordal, S. (2014). *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et sytem-og aktørperspektiv*(Rapport A26225). SINTEF.
<https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2562953>
- Pettersen, M. (2021,26.august). *Trenden er brutt- flere unge utenfor i 2020*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/trenden-er-brutt--flere-unge-utenfor-i-2020>
- Reiling, B.,R., Salvanes, K.V. & Sansør, A.,M.,J (2020). Tverrfaglig samarbeid- da NAV flyttet inn i videregående skoler. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(4), 238-251.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-04-02>

- Sirnes, T. (2017) Fra politikk til praksis i helse og velferdstjenestene. I A. Ødegård (Red.), *Tverrprofesjonelt samarbeid, et samfunnsoppdrag* (s.79-92). Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven.(2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- SSB (2023, 29.august) *Omtrent uendret andel unge utenfor fra 2021 til 2022*.
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/omtrent-uendret-andel-unge-utenfor-fra-2021-til-2022>
- Sveinsdottir, V., Lie, S., A., Bond, G., R., Eriksen, H., R., Tveito, T., H., Grasdahl, A., L. & Reme, S., E. (2020). *Individual placement and support for young adults at risk of early work disability (the SEED trial). A randomized controlled trial*. Scandinavian Journal of Work, Environment & Health, (1), 50-59.
<https://doi.org/10.5271/sjweh.3837>
- Thøgersen, M. (2023). NAV-kontorets rolle i å motvirke ungt utenforskap- proaktive og reaktive tilnærminger. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 26(2), 1-15.
<https://doi.org/10.18261/tfv.26.2.3>
- von Soest, T. & Hyggen, C. (2013). Psykiske plager blant ungdom og unge voksne - Hva vet vi om utviklingen de siste årtiene? I T. Hammer & C. Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor: Mestring og marginalitet på vei til voksenliv* (s. 88–109). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Widding-Havnerås, T. (2016). Unge voksne som verken er i arbeid eller utdanning: en registerbasert studie, 1993-2009. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(4), 360-378.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-04-05>

