

KAN «RASKERE AVKLARINGER» BLI FOR RASKE?

Veilederes dilemmaer når unge står på terskelen til uføretrygd

Av Ragnhild Ekelund¹

Sammendrag

De siste årene har en økende andel unge under 30 år fått innvilget uføretrygd. I denne artikkelen belyser jeg hvordan blant annet regelverk, kjennetegn ved brukergruppen og rammene rundt oppfølgingen kan bidra til å beskrive, og forklare, veien til uføretrygd for noen unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). Analysen er basert på intervjuer med ansatte på NAV-kontor og på fylkesnivå i NAV.

Hovedfunnet er at tidspress i oppfølgingen fører til at en del unge avklares mot uføretrygd «for tidlig». Informanter både på fylkesnivå og på NAV-kontor forteller dette. En av forklaringene er at hensynet til fortsatt inntektssikring etter AAP-perioden trumfer en grundigere avklaring i oppfølgingsløpene. Rammene som er rundt brukeren og veilederen legger ikke alltid til rette for en grundig nok avklaring. Veilederne peker på en rekke trekk som de mener er særlig uheldig for de unge brukerne, og som gjør at det blir vanskelig å rekke alt de skal i løpet av perioden med AAP. Det gjelder særlig regelverk i NAV og ventetid på behandling i helsevesenet. Mangel på fastleger gjør at det også kan være vanskelig for brukerne å få tak i nødvendig dokumentasjon.

Flere veiledere ønsker seg en egen ytelse for unge hvor man har bedre tid og fleksibilitet. De trekker frem at unge som mottar AAP skiller seg fra andre som oppsøker NAV. I tillegg til at de ofte mangler arbeidserfaring og ikke har fullført videregående, peker flere veiledere på at manglende systemforståelse og modenhet gjør at de kan trenge lengre tid på å bli avklart. En streng håndheving av tidsbegrensningen på AAP kan derfor være uheldig for denne gruppen, noe som også bekreftes i registerdatastudier.

.....
¹ Takk til alle informanter som har stilt til intervju, og alle i NAV som har hjulpet til med å rekruttere informanter. Takk til Ida Bring Løberg, Åshild Male Kalstø og Heidi Nicolaisen for diskusjoner og tilbakemeldinger på analysen underveis i prosessen. Takk også til ansatte i Arbeids- og tjenesteavdelingen i direktoratet for nyttige kommentarer og tilbakemeldinger.

Innledning

Den økende andelen som får innvilget uføretrygd før de fyller 30 år er stadig gjenstand for debatt, og til bekymring. I juni 2022 mottok 2,6 prosent av unge mellom 18 og 29 år uføretrygd, mens den tilsvarende andelen ti år tidligere var 1,3 prosent (Ellingsen 2022). Unge under 30 år utgjør en relativt liten andel av det totale antallet uføretrygdede, men det er likevel flere grunner til at økningen er problematisk, både for den enkelte og for samfunnet. Å få innvilget uføretrygd fra tidlig alder innebærer et inntektstap gjennom store deler av livet. I tillegg kan fravær fra arbeidslivet medføre forringet livskvalitet. For samfunnet medfører det en kostnad at personer i arbeidsfør alder ikke er en del av arbeidslivet, blant annet i form av økte trygdeutgifter og tapte inntekter. Samtidig er uføretrygd en stabil og sikker inntekt for dem, som på grunn av helsen, ikke kan stå i jobb. I tillegg er det en utfordring at en del unge uføre har en restarbeidsevne, men likevel ikke får mulighet til å prøve seg i arbeidslivet. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7; NOU 2021: 2) peker på at det ofte vil være krevende for personer med helseproblemer å få seg jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, selv om de både har arbeidsevne og ønsker å jobbe.

Unge som står utenfor arbeid og utdanning har lenge vært et satsningsområde på tvers av politiske skillelinjer i Norge. NAV skal prioritere de unge generelt, og unge på helserelaterte ytelser spesielt, for å unngå ekskludering eller lange perioder utenfor arbeidslivet. Siden 2017 har NAV blant annet hatt en ungdomsinn-sats, som ble innført av Solberg-regjeringen. Ungdomsinn-satsen erstattet diverse ungdomsgarantier som fantes tidligere, og den innebærer blant annet at unge som står utenfor arbeid eller utdanning skal få et tilbud om oppfølging fra NAV innen åtte uker (Prop. 1 S 2016–2017). Fra 2020 ble innsatsen for unge mot-takere av arbeidsavklaringspenger (AAP) ytterligere forsterket, da også med ekstra budsjettmidler. I forslaget til statsbudsjett som ble lagt frem av Støre-regje-ringen i oktober 2022, foreslås en ungdomsgaranti som skal føre til flere ansatte på NAV-kontor. Dette skal videre føre til at unge kan få tettere oppfølging, og en fast kontaktperson til å koordinere samhandlin-gen mellom NAV og andre etater (regjeringen 2022).

Gruppen av unge uføre kan grovt sett deles inn i to grupper med ulike kjennetegn; 18–19-åringer og 20–29-åringer. Personer som får innvilget uføretrygd når de er 18–19 år, har ofte diagnoser som psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kro-mosomavvik. Blant diagnosene som har hatt sterkest vekst er imidlertid psykiske lidelser som ikke faller inn under disse kategoriene. De vanligste er aspergers syndrom og autisme (Brage og Thune 2015). 18–19-åringene får som regel innvilget uføretrygd uten å gå gjennom et arbeidsavklaringsløp hos NAV i forkant. NAV-kontorenes oppfølging gjennom AAP-løp er altså ikke relevant for denne gruppen. Den andre gruppen får uføretrygd etter å ha gått gjennom et oppfølgingsløp med AAP. Det er den sistnevnte gruppen, og oppfølgingen de får, som er interessant for denne analysen.

På veien frem til avgjørelse om uføretrygd er det en rekke personer som er involvert (se faktaboks), og veilederne i NAVs førstelinje har en sentral rolle. I tillegg til å samhandle med andre etater og tjenester, brukeren selv og andre i NAV, må de forholde seg til styringssignaler og følge aktuelle regelverk. Tema for denne artikkelen er hvilke utfordringer førstelinjen beskriver når de jobber med unge med helseutfordrin-ger. Fokus rettes mot saker der det er tvil, hvor utfallet kunne blitt et annet enn å innstille til uføretrygd, der-som rammene rundt oppfølgingen var annerledes.

For å forhindre lange perioder utenfor arbeidsmarke-det, er det et mål at avklaringene i AAP-løpet skal skje raskt. Brukere som ikke er avklart innen tre år, og som ikke fyller vilkårene for forlengelse, vil i utgangspunk-tet stå uten rett til AAP eller uføretrygd², men vil kunne ha krav på andre ytelser, som for eksempel sosialhjelp.

.....
² Regelverket på AAP har blitt endret flere ganger, senest fra 1. juli 2022. Da ble den såkalte karensbestemmelsen som ble innført i 2018 opphevet. Karensbestemmelsen medførte at brukere som hadde mottatt AAP i tre år sammenhengende, fikk en karensperi-ode på 52 uker før de kunne få innvilget en ny periode med AAP. Kun i helt spesielle tilfeller kunne man få unntak fra denne regelen. Det er fra 1. juli 2022 igjen mulig å få innvilget AAP på nytt uten å ha gjennomgått karens. Intervjuene ble gjennomført før 1. juli 2022. Lovforslaget om å opphøre karensbestemmelsen var ute på høring, og de fleste antok at det kom til å bli vedtatt, men refleksjo-nene og erfaringene som kommer frem her må tolkes i lys av regel-verket på AAP som gjaldt fra 1. januar 2018 til 30. juni 2022.

Problemstillingene er:

- Hvilke dilemmaer møter førstelinjen i NAV når de jobber med unge AAP-mottakere som potensielt kan bli uføretrygd, og hvordan håndterer de disse dilemmaene?
- Hvordan spiller kjennetegn ved unge brukere inn i avklaringsprosessene, og hva mener veilederne kunne gjort situasjonen bedre?

Videre i artikkelen redegjør jeg for teori om bakkebyråkrati før funnene presenteres. Gjennom analysen viser jeg dilemmaer som veiledere som jobber med å følge opp unge AAP-mottakere står i. Jeg viser og diskuterer hvordan regelverk, samarbeid med andre etater og kjennetegn ved brukerne medfører et tidspress i oppfølgingen. Motstridende forventninger skaper dilemmaer som førstelinjen må håndtere. Et eksempel på et slikt dilemma er avveiningen mellom grundige avklaringer og tidsbegrensningen i AAP-perioden.

Tidligere forskning

De fleste som får uføretrygd i 20-årene har mottatt AAP først. Unge AAP-mottakere har en del kjente kjennetegn som skiller dem fra eldre AAP-mottakere. De har ofte sammensatte problemer og behov for en annen type oppfølging enn de over 30. De trenger gjerne å bli «realitetsorientert» når det gjelder hvilke muligheter de har på arbeidsmarkedet ut fra hvilken kompetanse de har, og det må jobbes mer med motivasjon (Strand mfl. 2015:16). Det er ikke uvanlig at de har veiledningsbehov ut over det som handler om å komme i arbeid, som for eksempel veiledning rundt gjeld, rutiner og livsstil (Proba 2018:66). Mens det for AAP-mottakere generelt er vanligst å ha mottatt sykepenger i ett år før AAP-perioden starter, er dette mindre vanlig for de under 30 (Bragstad og Sørbø 2014). Dette er fordi de har liten eller ingen arbeidserfaring og dermed ikke rett til sykepenger. Unge som blir registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV har i mindre grad fullført utdanning enn sine jevnaldrende, og de har også oftere foreldre med lav utdanning (Cools mfl. 2018).

AAP-regelverket vil kunne virke styrende for når uføretrygd innvilges. En innstramming i perioden man kan motta AAP vil kunne presse frem tidligere avklaring mot uføretrygd (Bragstad 2018). Noe av øknin-

Relevant regelverk

Uføretrygd

Formålet med uføretrygd er å sikre inntekt til personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. For å få uføretrygd må man være mellom 18 og 67 år, medlem i folketrygden og ha vært medlem i minst fem år forut for uføretidspunktet (Folketrygdloven § 12-1 til § 12-4).

Før uføretrygd kan innvilges, må vedkommende ha gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Vedkommende må også gjennomføre, eller forsøke å gjennomføre, individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret, med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige (Folketrygdloven § 12-5).

I rundskrivet til loven står det at alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter og muligheter for å skaffe arbeid dersom vedkommende flytter, er faktorer som skal vektlegges når det avgjøres om behandling eller arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig. Funksjonsevnen skal ha vært vurdert av lege eller annet fagpersonell.

Generelt er det slik at vilkåret om å ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak vil være strengere jo yngre personen er. Imidlertid betyr ikke ung alder i seg selv at vedkommende har evner til å gjennomføre arbeidsrettede tiltak. Det er derfor viktig å vurdere totalsituasjonen til personen.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en midlertidig ytelse som gis til personer mellom 18 og 67 år som har fått arbeidsevnen nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte.

For å få AAP, må det være en viss mulighet for at arbeidsevnen kan bli bedre gjennom behandling, oppfølging og/eller arbeidsrettede tiltak. Hensikten med den arbeidsrettede oppfølgingen i AAP-løpet er å avklare brukers arbeidsevne. Gjennom behandling og arbeidsrettede tiltak er målet at bruker skal komme ut i arbeid. Noen vil likevel bli avklart for full eller delvis uføretrygd.

De siste årene har det blitt gjort en rekke endringer i regelverket for AAP. Fra 01.01.18 ble det blant annet strengere vilkår for innvilgelse, og maksimal ordinær stønadperiode ble endret fra fire til tre år. I tillegg ble muligheten for forlengelse ut over ordinær stønadperiode strammet inn. Det ble også innført en karenperiode på ett år før det kan innvilges en ny periode med AAP etter utløpet av ordinær stønadperiode, og forlengelse kan maksimalt gis for to år. Regelverksendringene skulle medvirke til en «smalere inngang» til ordningen, og et «strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakernes arbeidsevne, samt økt overgang til arbeid (Prop 74 L (2016–2017)). Fra 01.07.22 ble karenbestemmelsen fjernet.

gen de siste årene kan komme av innføring av kortere maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger som gjelder fra 2018 (Kann og Dokken 2019; Lima og Grønlien 2020). Myhre (2021) har undersøkt hvordan varighetsbestemmelsen i AAP-regelverket påvirker overgang til uføretrygd for ulike aldersgrupper, og finner noe støtte for at en redusert ordinær maksimal varighet på AAP øker sannsynligheten for varig ufø-

retrygd for mottakere i aldersgruppen 19–29 år. Det samme gjelder ikke for mottakere i aldersgruppen 30–50 år. Myhre og Kann (2022) finner at kortere maksimal stønadsperiode på AAP øker avklaring til uføretrygd, særlig for de under 30 år. Det kan altså se ut til at kortere maksimal varighet på AAP kan fremskynde overgang til uføretrygd for gruppen som er under 30 år.

Hvem gjør hva i avklaringsprosessen?

NAV-kontoret vurderer brukerens bistandsbehov etter *NAV-lovens § 14 a*, og har ansvar for den arbeidsrettede oppfølgingen av de brukerne som har krav på det. Alle som henvender seg til kontoret har rett til å få vurdert sitt behov for bistand fra NAV. Dersom det blir vurdert at en bruker har behov for en mer omfattende vurdering av bistandsbehovet, skal det gjøres en **arbeidsevnevurdering**. I arbeidsevnevurderingen skal følgende vurderes: a) brukerens muligheter for å komme i arbeid, b) hva slags arbeid som skal være målet, c) behovet for bistand for å komme i arbeid, d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt, e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

Brukeren har rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan. **Aktivitetsplanen** skal være en konkret plan for hvordan vedkommende skal komme i arbeid, og her skal aktivitetene som brukeren gjennomfører føres opp. Det kan være for eksempel deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling eller utdanning. NAV-kontoret følger opp brukeren i henhold til aktivitetsplanen.

Avhengig av om det er behov for medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet aktivitet, kan det være skriftlig og muntlig dialog med **behandler**, i tillegg til dialog med **tiltaksarrangør**³ og eventuelt **arbeidsgiver**. Ved behov kan også andre enheter i NAV være involvert, for eksempel **NAV hjelpemidler og tilrettelegging**, som blant annet bidrar med tolketjeneste og med hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne.

Ved søknad om AAP skal det foreligge medisinske opplysninger, oftest i form av skjemaet «Legeerklæring ved arbeidsuførhet». I tillegg til medisinske opplysninger, vil opplysninger fra personen selv tas med i vurderingen. Dersom brukeren har mottatt sykepenger først, vil også opplysninger fra sykefraværsåret være relevant. **Veileder** ved NAV-kontoret vurderer om de medisinske vilkårene

etter *Folketrygdloven § 11-5* er oppfylt. Aktuelle samarbeidspartnere her er både **rådgivende overlege i NAV (ROL)**⁴ og **NAV Arbeidsrådgivning**⁵. Dersom veileder vurderer at de medisinske opplysningene ikke er tilstrekkelige, vil veilederen be **behandleren** om ytterligere opplysninger. I noen tilfeller kan rådgivende overlege be om at vedkommende blir henvist til **samarbeidende spesialist**.

Vedtaket kvalitetssikres av en **beslutter** enten på NAV-kontoret eller i fylket. **NAV Arbeid og ytelser (NAY)**⁶ vurderer de øvrige vilkår og fatter vedtak om ytelsen.

Hvis arbeidsevnen er avklart, og det skrives en arbeidsevnevurdering hvor det vurderes at brukeren har et varig behov for bistand, får brukeren beskjed om at vedkommende kan søke om uføretrygd. Det er veilederne som skriver disse vurderingene. Dersom brukeren søker om uføretrygd, sendes søknaden til NAY. NAY fatter beslutninger basert på informasjon som er registrert om brukere (som for eksempel alder, inntekt, sivilstand og botid), i tillegg til annen skriftlig dokumentasjon som foreligger i saken. Arbeidsevnevurderingen er sentral i disse vurderingene. I tillegg kan det være dokumentasjon som for eksempel legeerklæringer, rapporter fra tiltaksarrangører, opplysninger som søkeren selv oppgir i forbindelse med søknaden. Det er altså NAV-kontoret som forbereder saken, men NAY som tar beslutningen om brukeren skal få innvilget uføretrygd eller ikke.

³ Tiltaksarrangører tilbyr ulike tiltak med ulike formål. Det finnes en rekke ulike typer tiltak med ulik varighet og ulikt innhold.

⁴ Rådgivende overlege i NAV er en lege som er ansatt i NAV, blant annet for å gjøre vurderinger av medisinsk dokumentasjon i saker og gi råd til veiledere og saksbehandlere i NAV.

⁵ NAV Arbeidsrådgivning supplerer NAVs lokalkontor og gir tilbud til brukere som har behov for tjenester utover det lokalkontorene kan tilby. Arbeidsrådgivningskontorene skal bidra til å lette tilpasningen til arbeidslivet for brukere med helsemessige, psykiske eller sosiale utfordringer.

⁶ NAV Arbeid og ytelser (NAY) er saksbehandlende enheter i NAV som fatter vedtak om ytelser etter folketrygdloven, blant annet uføretrygd og AAP. NAY er lokalisert ulike steder i landet, og hver enhet behandler saker fra noen geografiske områder hver. Det er per dags dato åtte ulike enheter i NAY som behandler søknader om uføretrygd.

Rammebetingelser og mestringsstrategier i NAVs førstelinje

For å forstå hvordan og hvorfor politikk knyttet til avgjørelser om uføretrygd for unge fungerer som den gjør, er det nyttig å undersøke hvordan den iverksettes av veilederne i NAVs førstelinje (bakkebyråkratene). Veilederne i NAV er de som står tettest på de unge i oppfølgingsløpet, og det er de som i stor grad omsetter politikk og føringer til praksis i møte med brukerne. Bakkebyråkratier kjennetegnes av at det er konstant underskudd på ressurser (Lipsky 2010). Gjennom sitt arbeid møter de på en rekke dilemmaer og konflikter, fordi de opererer innenfor rammer som kan være til dels motstridende. De må forholde seg til politiske rammer, rammer for styring, organisatoriske rammer og forventninger og krav fra brukerne. I tillegg spiller kjennetegn ved brukerne og veiledernes egne holdninger inn i oppfølgingen og beslutningene som tas. For eksempel kan helsevesenet og NAV ha ulike oppfatninger av hva som er hensiktsmessig for en bruker. Videre kan regelverket stille krav som av ulike årsaker er vanskelig for brukerne å oppfylle. Som følge av at arbeidet deres også er preget av en betydelig mengde skjønn, vil bakkebyråkratiet møte dilemmaene med ulike mestringsstrategier (Lipsky 2010). De som står i førstelinjen og har mye av jobben med å veie disse hensynene opp mot hverandre, utvikler da strategier for å mestre, tolerere eller redusere disse dilemmaene (Tummers mfl. 2015).

Det finnes mange ulike mestringsstrategier i forskningslitteraturen, og Tummers mfl. (2015) argumenterer for at den vanligste strategien er å finne pragmatiske løsninger, tilpasset brukerens behov, og som er til fordel for brukeren. Et eksempel på en slik strategi kan være å tøyne regelverket for å møte brukeres ønsker eller behov, eller å bruke av sine egne penger eller egen fritid for å imøtekomme brukeren (Tummers mfl. 2015).

Datamateriale⁷ og metode

Analysen er basert på 31 intervjuer med til sammen 35 informanter. Vi har intervjuet en person fra hvert

av NAVs 12 fylkesledd, i tillegg til 23 veiledere ved seks ulike NAV-kontor på Østlandet, Vestlandet og Sørlandet. Det er store geografiske variasjoner i uføreandelene, og kontorene ble valgt ut med tanke på å speile noe av denne variasjonen. Vi valgte tre kontor som befinner seg i kommuner med uføreandeler over landsgjennomsnittet, og tre kontor som ligger omtrent på landsgjennomsnittet eller lavere. Kontorene har ulik størrelse og organisasjonsform. Intervjuene på fylkesnivå ble gjennomført først, og ble brukt delvis som en kartlegging av hvilke temaer det kunne være aktuelt å snakke om med veilederne på NAV-konto-

Rekruttering, utvalg og koding

Rekruttering av informanter fra fylkesnivå ble gjort via e-post. Hvert fylke ble bedt om å melde inn en representant som kunne stille til intervju. Kravet til informanten var at de skulle ha kjennskap til problemstillinger knyttet til oppfølging av unge med helseutfordringer. Informantene fra fylkene hadde ganske ulike arbeidsoppgaver, men de fleste hadde på et eller annet tidspunkt jobbet på NAV-kontor med oppfølging av unge med helseutfordringer. Det vil trolig variere i hvilken grad de ansatte på fylkesnivå kjenner til praksis på NAV-kontorene, og hvor mye kontakt de har med dem som jobber med dette. Dette vil også trolig variere mellom fylkene. Å intervju personer som jobber på fylkesnivå vil likevel gi nyttig informasjon om blant annet føringer som eventuelt gis ut til kontorene, og kan gi et mer overordnet bilde av for eksempel utfordringer eller satsningsområder på fylkesnivå.

Rekruttering av informanter på kontornivå ble gjort ved å sende e-post til fylkesdirektørene i de aktuelle fylkene, med forespørsel om de kunne videresende til utvalgte kontor i sitt fylke. Hvert kontor ble bedt om å melde inn informanter som jobber med oppfølging av unge med helseutfordringer. Når informanter rekrutteres på denne måten, kan det være en fare for at ledere plukker ut personer som de vet har bestemte holdninger eller lignende, for å fremme et visst syn eller få frem en bestemt historie. På de fleste kontorene intervjuet vi alle ungdomsveilederne, som på de fleste kontorene innebar tre informanter. Alle jobbet eller hadde nylig jobbet med oppfølging av unge med helseutfordringer. På to av kontorene gjennomførte vi i tillegg gruppeintervju med tre deltakere. Alle intervjuene ble transkribert.

Intervjuene ble kodet i Nvivo. En del av kodene var bestemt på forhånd på bakgrunn av allerede eksisterende forklaringer og antakelser som lå til grunn for utarbeidelsen av intervjuguidene. I tillegg var det en del koder som ble definert underveis. Disse kodene ble definert på bakgrunn av innholdet i datamaterialet, og er mer deskriptive enn kodene som var definert på forhånd.

.....

⁷ Datamaterialet er samlet inn i samarbeid med Åshild Male Kalstø.

rene. Intervjuguiden som ble brukt på fylkesnivå var utviklet delvis basert på det man vet fra tidligere forskning om geografisk variasjon i uføreandeler. Intervjuguiden som ble brukt på kontorintervjuene var delvis basert på temaer som ble trukket frem i fylkesintervjuene, og delvis basert på tidligere forskning. Intervjuene er transkribert og anonymisert, og alle informantene omtales med pseudonym.

Funn

Her vil jeg beskrive hvordan rammene rundt avklaringsprosessen kan bidra til å peke på noen mekanismer som gjør seg gjeldende i avklaringsløp hvor uføretrygd er et mulig utfall. Eksempler på slike rammer er regelverk og samhandling med andre tjenester samt kjennetegn ved brukergruppen.

«Snu alle steiner» eller sikre inntekt?

Målet med AAP-løpet er at brukeren sammen med NAV skal avklare mulighetene for å beholde eller komme i arbeid. Brukeren skal selv bidra til å nå dette målet, for eksempel ved å prøve ut ulike behandlinger, ulike jobbsituasjoner eller tilegne seg ny kompetanse (nav.no). Det er strenge krav for å få innvilget uføretrygd, og alle andre muligheter skal være prøvd først. Dette skal ifølge loven være særlig strengt for unge (se faktaboks). I intervjuene med de ansatte på fylkesnivå kommer det likevel frem en bekymring for at noen unge AAP-mottakere søker om uføretrygd på et for tidlig tidspunkt. En av fylkesinformantene sa:

«[...] Det er klart det er masse saker som blir sendt i retur fra NAV Arbeid og ytelse fordi de er ikke avklart godt nok. De har ikke fått gode nok vurderinger.» (Dina, fylkesnivå).

Beslutningen om innvilgelse av uføretrygd tas av saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelse (NAY), og ikke på NAV-kontoret. Men det er veilederne som skriver arbeidsevnevurderingen (se faktaboks). Mange saker i dette fylket kommer i retur fordi veilederne ikke gjør gode nok vurderinger. På grunn av dette blir det satt i gang opplæring av veiledere for å forbedre vurderingene. Hun anser altså veiledernes vurderinger rundt hva som skal til for å kunne få innvilget uføretrygd som mangelfulle. Hun sier videre:

«Ikke bare tenke uføre før man har prøvd alle muligheter. At man faktisk prøver ut det man kan prøve ut i forkant. Snu alle steiner før man på en måte konkluderer om at «det her er varig [nedsatt arbeidsevne]». Det er mange saker som har vært prøvd ut altfor lite.» (Dina, fylkesnivå).

Flere av fylkene trekker frem denne bekymringen for at vurderingene som gjøres i avklaringsløpet ikke er gode nok, og at veilederne «gir opp» og skriver en arbeidsevnevurdering hvor de konkluderer med varig nedsatt arbeidsevne på et for tidlig tidspunkt. Der denne informanten er opptatt av veiledernes vurderinger, er det andre som trekker inn flere elementer når de snakker om det samme.

«Jeg er redd for at den hurtigheten vi har hatt på dette med at folk skal bli avklart, at AAP har vært [tids] begrenset, så tror jeg at noen veiledere har sittet og følt på at de har et ansvar også for å inntektssikre folk. Og når man da begynner å komme seg mot slutten av dette løpet så tenker de «Okei, men hva får vi til? Vi får ikke til noe. Men da blir det vel ufør». Inntektssikring har tatt for mye plass.» (Beate, fylkesnivå).

Og i et tredje fylke blir det sagt:

«[...] Mange av veilederne er litt stresset av det [varighetsbestemmelsen på AAP], og er gjerne litt raske med å avklare uføre istedenfor å bruke bedre tid til å kvalifisere, komme tilbake igjen i arbeidslivet i en eller annen stilling. [...] Det er noen som tenker at de må sikre dem en inntekt videre fremover. At fokuset da svitsjer litt, til at her må man dokumentere at personen faktisk er så syk at den kvalifiserer for en varig ytelse fra NAV. Det er en balansegang der som gjerne blir litt utfordret med den varigheten på tre år, når en vet at det er enormt få som får unntak.» (Finn, fylkesnivå).

Disse to sitatene illustrerer at det kan være flere elementer enn veiledernes kompetanse som gjør at noen unge avklares mot uføretrygd før alle andre alternativer er prøvd ut. Begge trekker inn regelverket på AAP, som medfører at avklaring mot uføretrygd kan være den enkleste veien til varig og stabil inntektssik-

ring for en bruker som nærmer seg slutten på AAP, og at det er dette som blir fokus. I intervjuene på NAV-kontorene var det mange som var enige i denne problembeskrivelsen. Og i noen tilfeller kan ønsket om inntektssikring komme fra brukeren selv.

«Vi har hatt en strøm nå i det siste. Veldig mange tar kontakt med oss og sier «nå vil jeg ha uføretrygd», og det kommer gjerne veldig brått på. Veldig mange har da gått ganske lang tid på AAP og ser at det er igjen ett år, kanskje et halvt år til maksdato. Da tenker jeg at den uføretrygden kanskje er mer økonomisk moti-vert enn noe annet.» (Sebastian, Østlandet, kontor 1)

Veilederen mener at grunnen til at enkelte brukere kan ønske seg uføretrygd, er at de ønsker seg en stabil økonomi. I et annet intervju ble det spurt om avklaringer ofte handler vel så mye om det å få en stabil inntekt som noe annet. Veilederen svarte: *«Inntekt, ja. Det har jeg følt i nesten alle uføresakene».* (Reidun, Østlandet, kontor 1). Å sørge for en stabil og langvarig inntekt ser altså ut til å bli prioritert høyt, og både brukere og veiledere er bevisste på at det å motta uføretrygd innebærer en langvarig og stabil inntekt. Samtidig aner man en klar ambivalens hos en del av veilederne, som absolutt ikke mener at uføretrygd bare er et gode.

«Jeg synes jo i hvert fall at vi i NAV er litt for opptatt av treårsregelen. For å få ferdig saken har vi vært med på å presse frem en uføretrygd så en bruker ikke skal stå uten ytelse.» (Andrine, Østlandet, kontor 3).

Andrine og Sebastian beskriver et tydelig dilemma som veilederne står i når de jobber med disse sakene. På en ene siden er både de og brukerne opptatt av økonomisk sikkerhet, men på den andre siden er de underlagt et regelverk som har sine føringer. Mens arbeidsavklaringspenger innvilges for ett år om gangen og har en begrenset varighet på maksimalt tre år, innebærer innvilgelse av uføretrygd en livslang økonomisk stabilitet og sikkerhet for den det gjelder. Samtidig er uføretrygd for de fleste ensbetydende med et liv helt eller delvis utenfor arbeidslivet, og for personer under 30 år vil dette bety mange år utenfor. Nettopp dette er veilederne svært opptatt av, og det generelle inntrykket er at de synes uføretrygd er en lite ideell

løsning for en del av brukerne de følger opp. Flere er også inne på at uføretrygd kanskje kunne vært unngått dersom regelverket var mer fleksibelt.

«Jeg synes jo det er veldig dumt for disse unge som kanskje trenger to-tre år til før de er i en god flyt, [men] så må vi stoppe [fordi retten til AAP gå ut]. [...] Så det er liksom det, hvilke virkemidler er det NAV har som kan hindre at en bare må beklage og si at vi må bare gi dere en uføretrygd for vi har ikke noe annet.» (Åse, Sørlandet).

Funnene i dette avsnittet viser at i spennet mellom forventninger om raske avklaringer, et strengt regelverk og brukernes behov for inntektssikring, kan det å jobbe for en uføretrygd til slutt bli pragmatisk løsning på dilemmaet veilederne står i. Det at veilederne på et punkt i oppfølgingen endrer fokus fra å jobbe med arbeidsavklaring til å jobbe mot å få innvilget uføretrygd for brukeren, kan tolkes på ulike måter. Det kan for det første ses som en strategi hvor veilederne i møte med mange og til dels motstridende krav som er vanskelig å oppfylle, forenkler sitt syn på hva som er deres oppgave. Dette innebærer at når maksgrensen på AAP nærmer seg, og alternative løsninger eller utfall forsvinner, endrer veilederne sin oppfatning av oppgaven fra å handle om avklaring til inntektssikring. Et endret syn på oppgaven gjør den overkommelig å håndtere. Dette er en kjent mestringsstrategi i bakkebyråkratilitteraturen (Lipsky 2010). En annen tolking er at det er en måte å møte brukernes behov på, og gjøre det som er best for brukeren. Det kan imidlertid diskuteres om uføretrygd er det beste for brukeren på lengre sikt.

I neste avsnitt går jeg nærmere inn på noen forklaringer på hvorfor det kan være vanskelig å gjøre grunn-dige nok avklaringer innenfor gjeldende rammer.

Tidlig innsats og lang ventetid

Det har lenge vært et tydelig signal om at aktivitet skal komme i gang tidlig i avklaringsløpene. I mål- og disponeringsbrevet for 2022 står det for eksempel: *«Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få avklart sitt bistandsbehov så tidlig som mulig. Formålet er å unngå lange stønadsforløp og å oppnå raskest mulig overgang til utdanning og ordinært arbeid. Det må*

løpende vurderes om det er mulig å kombinere medisinsk behandling med aktivitet eller arbeid. Det er en forventning om at det er få og korte venteperioder i det tidsrommet personen mottar ytelsen». For å få til raske avklaringer, forventes det altså at stønadsløpene er effektive og at det skal brukes lite tid på venting. Det er imidlertid et gjentakende tema i intervjuene at mye av tiden på AAP brukes på å vente, og veilederne peker ofte på kapasitetsutfordringer i helsevesenet som en viktig årsak. Et sitat illustrerer noe av utfordringen:

«I en ideell verden så burde vi kunne klart [å gjøre gode avklaringer i løpet av AAP-perioden]. Men det har vært mange faktorer som har påvirket de siste årene. Og vi er ikke i mål enda, med tanke på den fastlegekrisen i [denne byen]. Det er mange som er uten fastlege.» (Erik, Vestlandet, kontor 1)

Fastlegen er en viktig samarbeidspartner i oppfølgingsløpet på AAP. På flere av kontorene forteller veilederne lignende historier om brukere som står uten fastlege og dermed ikke kommer videre. De mangler dokumentasjon og henvisninger. Veilederne ble spurt om de mener at brukerne generelt rekker å prøve ut alt de skal i løpet av AAP-løpet. En veileder svarte følgende:

«Altså, på en måte ikke. Fordi det tar så lang tid å vente. Du venter og venter. Det er vanskelig å få time på DPS⁸, som mange trenger. [...] Så kan vi si at, ja, etter hvert kan vi prøve noe, også prøver vi med tiltak, også går ikke det, så skal man da parkere og gi uføretrygd, det synes jeg er feil.» (Andrine, Østlandet, kontor 3).

Også i andre deler av helsevesenet er det kapasitetsproblemer, og det kan som vi ser være vanskelig å få time hos DPS, som mange i denne brukergruppen trenger. Et åpenbart problem med lang ventetid i helsevesenet er at AAP-perioden går videre selv om det er vanskelig å fylle oppfølgingen med meningsfullt innhold. Sitatet illustrerer også en tydelig ambi-

valens hos veilederen, som mener det er feil å innvilge uføretrygd fordi AAP-perioden er slutt når avklaringsløpet har vært preget av mye venting. I tillegg kan det være demotiverende for brukere å vente lenge på å komme videre:

«Det er så mange av dem som ikke får den hjelpen de trenger, og så mister de motet fordi det er lang tid å vente. Nå går de og venter tre måneder. Og så må vi prøve å få til ting i mellomtiden, og så blir det litt sånn ad hoc. Så jeg føler at hvis vi kunne endret ventetiden, da. Ikke sant, de venter på at søknaden skal bli behandlet, de venter på at de hele skal tiden få en ny fastlege, de venter på vurdering på DPS og så får de avslag og så venter de på nytt [behandlingstilbud]. Så det tar så lang tid. Og så er tiden over.» (Tore, Sørlandet).

Kjennetegn ved unge

Så langt har jeg vist hvordan utenforliggende faktorer som regelverk og ventetid i helsevesenet virker inn i avklaringsprosessene. Jeg vil nå gå inn på hvordan kjennetegn ved de unge brukerne kan virke inn. Som nevnt er det en del kjente registrerte kjennetegn ved unge som mottar AAP, som gjør at de i mange tilfeller antakelig står lengre unna arbeidslivet enn AAP-mottakere over 30 år. Mange av veilederne forteller om at en del av de unge brukerne som kommer til NAV har hatt en vanskelig oppvekst og skolegang, og at utfordringene de har, har bygd seg opp over lang tid. De beskriver også en del vanlige kjennetegn ved de unge som gjør det mer tidkrevende å følge dem opp. En informant beskriver det slik:

«[...] Det som er forskjellen på voksne og unge er jo at de unge har ikke automatisert de tingene vi andre tar som en selvfølge. De trenger mer hjelp. Bare det å skaffe seg skattekort, masse sånne småting. Så det krever mer egentlig.» (Erik, Vestlandet, kontor 1).

En annen sier:

«[...] Jeg føler at ofte trenger de mye hjelp til rent praktiske ting. Send inn en søknad, eller hva det måtte være. Så det er klart at det er en forskjell, når du er 50 år så har du jo litt mer erfaring med deg i livet da.» (Karen, Vestlandet, kontor 2).

⁸ Distriktpsikiatrisk senter, spesialisthelsetjeneste innen psykisk helsevern.

Disse informantene peker på at de unge trenger mer hjelp til praktiske ting, og at en del unge har vanskeligheter med å forstå hva de skal gjøre i møte med NAV og andre offentlige etater. Det har blitt etablert egne ungdomsteam på de fleste NAV-kontor hvor tanken er at veilederne skal ha færre brukere i porteføljen og dermed mer tid til hver bruker, nettopp for å bøte på blant annet noen av utfordringene som er vist over. Mange av veilederne gir likevel uttrykk for en bekymring for at de innenfor dagens rammer ikke har mulighet til å gi de unge brukerne det de trenger, og dette knytter de primært til andre kjennetegn ved de unge enn at de trenger hjelp til det rent praktiske. I intervjuene, dukker det stadig opp forslag til alternative ordninger eller ytelser som særlig veilederne mener kunne passe bedre.

«Før hadde vi tidsbegrenset uførestønad⁹. Jeg vet at det var kanskje ikke noe veldig suksess, men likevel, jeg synes det burde vært noe imellom. De [som mottok tidsbegrenset uførestønad] hvilte jo litt i fred. Det var vel det som var så ille. Jeg husker det ble satt i gang et sånt prosjekt, hvor de skulle ta tak i de [sakene]. Men da hadde de allerede hvilt altfor lenge. Så det måtte jo ikke ha blitt sånn. Det måtte vært samme oppfølging som AAP. Men at man ikke er så bundet til det der med maksdatoen.» (Ove, Østlandet, kontor 2).

Ove mener altså at det burde finnes en mellomting mellom en streng tidsbegrensning på AAP på den ene siden, og en varig uføretrygd på den andre. En veileder fra et annet kontor er også inne på en midlertidig uføreytelse:

«De er nødt til å bli mer modne, de er nødt til å liksom få hjelp til disse utfordringene de har, [...] så hvis det på en måte bare hadde vært noe- ikke varig lønnskudd, ikke midlertidig lønnskudd som bare varte i to år. Men la oss si at du kunne hatt noe i fem år, eller syv år, og så evaluere, så hadde jo det vært gull. Eller midlertidig utføre, sånn at de kunne fått den freden som de tenker hjelper for en periode. Men det er klart at det er sikkert ikke så lett det heller.» (Tore, Sørlandet).

⁹ Tidsbegrenset uførestønad var en ytelse for personer som oppfylte kravene til uførepensjon, men hvor det ikke var usannsynlig at de kunne gjenvinne arbeidsevnen på sikt.

Felles for disse to situatene er at de mener at en del av brukerne trenger mer tid, og at denne tiden må brukes til oppfølging. Tore er også inne på at en del trenger å bli mer modne, før de kan nyttiggjøre seg av oppfølgingen. Begge trekker inn den tidligere ytelsen tidsbegrenset uførestønad, men er også inne på at det i realiteten kanskje ikke blir så mye bedre av å gjeninnføre en slik ytelse. Det handler altså ikke bare om å lempe på tidsbegrensningen i seg selv, eller om å innføre bestemte ytelser, men må tolkes som et ønske om å kunne være mer fleksibel i møte med unge brukere og deres behov.

Oppsummering og diskusjon

I denne analysen har jeg vist og diskutert et tydelig dilemma som veilederne på NAV-kontor blir stilt ovenfor når de jobber med oppfølging av unge AAP-mottakere som kan være aktuelle for uføretrygd. Veilederne forteller at de i mange tilfeller har for dårlig tid til å gjøre grundige nok avklaringer, og at hensynet til inntektssikring får stor betydning når AAP-løpet nærmer seg slutten. Dilemmaet dreier seg om de skal bruke mer tid på å avklare brukeren, eller om de skal jobbe for å sikre brukeren en stabil inntekt i form av uføretrygd.

Det er særlig to årsaker som trekkes frem av veilederne som forklaringer på hvorfor det kan være tidkrevende å avklare unge AAP-mottakere innenfor regelverkets rammer. Den første handler om at det ofte er lang ventetid hos ulike aktører i helsevesenet. Videre fører fastlegemangel til at en del brukere periodevis står uten fastlege. Dette fører blant annet til at det blir vanskelig å få tak i dokumentasjon som trengs i sakene. Den andre årsaken er at de unge brukerne i mange tilfeller trenger mer hjelp enn voksne, men også mer tid til å nyttiggjøre seg av oppfølgingen. Dette handler blant annet om manglende modenhet, som kan føre til at det både tar tid å komme i gang og å finne ut hva som er riktig tiltak.

Det blir til slutt veiledernes oppgave å finne en løsning på mangel på fastleger, strengt regelverk og brukere som trenger mye tid. Mange brukere trenger, og vil ha, stabilitet, som ofte innebærer økonomisk trygghet. En løsning for veilederen kan da bli å jobbe mot en uføretrygd for å sikre en stabil og varig inntekt.

Noe av hensikten med innstrammingen i varigheten på AAP i 2018 var at avklaringene skulle gå raskere. Evalueringer av regelverksendringen fra 2018 har konkludert med at innstrammingen i maksvarighet på AAP øker sannsynligheten for varig uføretrygd for mottakere i aldersgruppen 19–29 år. Det samme gjelder ikke for mottakere i aldersgruppen 30–50 år (Myhre 2021). Myhre og Kann (2022) finner at kortere maksimal stønadsperiode på AAP gir raskere overgang til uføretrygd, særlig for de under 30 år. Det kan være positivt at avklaringene går raskt fordi man da unngår lange perioder med en midlertidig ytelse, som kan være belastende for den det gjelder. Man kan også tenke seg at en større fleksibilitet i regelverket, eller det å forlenge AAP-perioden, kun vil forskyve uføretidspunktet, og at noen altså ville ha fått uføretrygd uansett. Funnene i denne analysen kan imidlertid tyde på at det i noen tilfeller går litt for raskt, og at avklaringsprosessen i noen tilfeller avsluttes selv om ikke alle muligheter for arbeid er uttømt. Det er uheldig dersom unge under 30 år får innvilget uføretrygd dersom de kunne unngått dette hvis de fikk mer tid i avklaringsløpet. Sett i lys av funnene i denne analysen, er det sannsynlig at flere i denne gruppen får for raske avklaringer.

Kortere makstid på AAP kan føre til at NAV, behandler og/eller brukeren selv blir mer aktive i avklaringsprosessen, og dermed kommer i gang med tettere oppfølging og relevant behandling tidligere. Det er likevel grunn til å spørre på hvilken måte dette slår ut for ulike grupper. Unge under 30 år står gjerne langt unna arbeidsmarkedet, og har kvalitativt andre kjennetegn enn mange voksne som mottar AAP. Det er lett å se for seg at det er en langt mer tidkrevende og komplisert prosess å skulle hjelpe en person uten arbeidserfaring, og uten formell kompetanse, ut i arbeid i løpet av tre år, enn å hjelpe en eldre person som har arbeidserfaring eller et arbeidsforhold å gå tilbake til.

Det er et viktig prinsipp at de som står utenfor arbeidslivet på grunn av helsen skal sikres inntekt. Å få innvilget uføretrygd vil for mange innebære å oppnå økonomisk stabilitet og sikkerhet. Samtidig er innvilgelse av uføretrygd for mange ensbetydende med å tre ut av arbeidsmarkedet for godt, og det er derfor en svært avgjørende beslutning for den det gjelder. I 2022 har arbeidsmarkedet vært preget av mangel på arbeidskraft (Myklathun

2022). I lys av dette har flere tatt til orde for at Norge har en stor arbeidsmarkedsreserve som står utenfor arbeidsmarkedet, og trenger hjelp til å komme inn. NAV har selv gått ut i media og pekt på at flere med riktig tilrettelegging, kan komme i arbeid eller unngå å havne utenfor (Vedal 2022). NAV har også oppfordret uføre til å ta kontakt for å få hjelp til å komme ut i jobb¹⁰. Det er interessant at tilstanden på arbeidsmarkedet virker å være styrende for hvem man tenker at kan jobbe og ikke. Bak disse oppfordringene ligger det kanskje en erkjennelse av at vi ikke er flinke nok til å inkludere de som gjerne vil jobbe, men trenger tilrettelegging for å få det til. I denne analysen har jeg tatt for meg noe av det som skjer på «veien inn» til uføretrygd. Senere studier bør ta for seg om det finnes en vei ut for uføre som ønsker å jobbe, og hvordan den eventuelt ser ut.

Referanser

Brage, Søren og Ola Thune (2015). «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015.

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014). «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014.

Bragstad, Torunn (2018). «Vekst i uføretrygding blant unge». *Arbeid og velferd*, 2/2018.

Cools, Sara, Ines Hardoy og Kristine von Simson (2018). «Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne» ISF-rapport 2018:12, Institutt for samfunnsforskning.

Ellingsen, Jostein (2022). «Utviklingen i uføretrygd per 30. juni 2022». NAV Statistikknotat. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd/uforetrygd-statistikknotater>

Folketrygdloven, (1997), Lov om folketrygd (LOV-1997–02–28–19), Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997–02–28–19>

¹⁰ Se for eksempel «Akutt behov for arbeidskraft» (Finnmarksposten, 30.06.22).

- Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd*, 3/2019.
- Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd*, 2/2020.
- Lipsky, Michael (2010). «Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services» New York: Russell Sage Foundation.
- Myhre, Andreas (2021). «Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd?». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022). «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2022.
- Myklathun, Kristian (2022). «NAVs Bedriftsundersøking 2022 – Stor mangel på arbeidskraft». NAV-rapport 2/2022.
- NAV (2022) Endelig mål- og disponeringsbrev til fylkene fra Arbeids- og tjenstedirektør i NAV. [Internt dokument]
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=nav-loven>
- Nav.no «Arbeidsavklaringspenger» <https://www.nav.no/aap> (Hentet 17.08.22).
- Nav.no «Arbeids- og tjenestelinjen» <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/arbeids-og-tjenestelinjen> (Hentet 08.11.22).
- Nav.no «Hjelp og støtte for å komme i jobb» <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb> (hentet 13.10.22).
- NOU 2019:7. (2019). «Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2021: 2. (2021). «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Proba samfunnsanalyse (2018). «Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer». Proba-rapport nr. 2018 – 08.
- Prop. 74 L (2016-2017) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2017 Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Regjeringen (2022). *Lanserer ny ungdomsgaranti for å få flere unge i arbeid*. Tilgjengelig fra: regjeringen.no https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/budsjett-ungdomsgaranti/id2_930_065/ (Hentet 14.10.22).
- Tummers, Lars L. G., Victor Bekkers, Evelien Vink og Michael Musheno (2015). «Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature». *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, Issue 4, October 2015, side 1099–1126, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- St.meld. nr. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Strand, Anne Hege, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningsæter (2015). «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere». Fafo-rapport 2015:41.
- Vedal, Øyvind (2022, 28. Juni). Vei ut av uføret? *Fædrelandsvennen*. Tilgjengelig fra <https://www.fvn.no/mening/kronikk/i/47PerR/vei-ut-av-ufoeret> (Hentet 08.11.22).