

AKTIVITET OG SAMHANDLING – HVILKEN OPPFØLGING FÅR UNGE SOM KOMMER TIL NAV?

Av Åshild Male Kalstø

Sammendrag

Unge som registrerer seg hos NAV blir plassert i en innsatsgruppe etter hvilken arbeidsrettet oppfølging den enkelte har behov for. Her undersøker vi hva de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging gjør, samt hvilken samhandling de har med NAV, basert på registerdata fra den digitale aktivitetsplanen.

Konsekvensene av at unge faller varig ut av arbeidslivet er spesielt alvorlige. Derfor er unge en særlig prioritert gruppe hos NAV, både ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak og gjennom forsterket oppfølging. Oppfølgingen skjer imidlertid innenfor en ramme av høy arbeidsbelastning, knapphet på ressurser og virkemidler, og de unge har svært forskjellige utfordringer og oppfølgingsbehov. Hvordan NAV prioriterer ressursene de har til rådighet er derfor viktig.

De aller fleste unge er registrert med en eller annen form for aktivitet i perioden vi følger dem. I underkant av halvparten av de med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov er i arbeidsmarkedstiltak, mens halvparten av de med standardinnsats er delvis i arbeid. Å ha vært registrert hos NAV i under ett halvt år, å være i medisinsk behandling eller å ha en arbeidsmarkeds-tilknytning er alle forhold som minsker sannsynligheten for å være i tiltak og aktivitet.

De fleste unge bruker den digitale dialogen, mens færre har vært i møter og samtaler. De som er prioritert til tettere oppfølging er i større grad i møter og samtaler enn de med standardinnsats. Å være i medisinsk behandling eller i tiltak øker sannsynlighet for både å ha digital dialog og å ha samtale eller møte med NAV, mens det å være permittert eller delvis i arbeid trekker i motsatt retning.

Innledning

At unge ikke fullfører utdanning eller blir stående utenfor arbeidslivet kan få langvarige konsekvenser for den enkelte. Arbeidsledighet tidlig i livet har sammenheng med senere arbeidsmarkedsintegrering og lønn, og øker risikoen for senere ledighet (Hyggen 2010). I tillegg er konsekvensene av utenforskap kostbart for samfunnet. Mange av de unge som står uten arbeid kommer til NAV med behov for bistand til å fullføre utdanning og komme i arbeid. Siden konsekvensene av at unge faller varig ut av arbeidslivet vil være spesielt alvorlig, er unge en særlig prioritert gruppe hos NAV, både ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak og gjennom forsterket oppfølging. Den forsterkede ungdomsinnsatsen som ble iverksatt i NAV fra 2017, skulle være et sentralt virkemiddel for å få flere unge i utdanning og arbeid. Innsatsen ble videreført og styrket i 2021 (Prop 1 S 2020/2021). I tillegg til unge skal personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere utenfor EØS-området også prioriteres for tettere oppfølging.

Unge har lenge vært en prioritert gruppe i NAV, men med den forsterkende ungdomsinnsatsen legges det vekt på å være enda tidligere ute med å lage et tilpasset oppfølgingsløp for de unge (Prop 1 S 2020/2021). Den løpende oppfølgingen i NAV finner imidlertid sted innenfor rammebetingelser som kjennetegnes ved høy arbeidsbelastning, knappe ressurser og virkemidler, og at enkeltpersoner har svært forskjellige utfordringer og oppfølgingsbehov (Bråthen 2020). I sin evaluering av ungdomsinnsatsen konkluderer Strand m.fl. (2020) med at mangel på tid nok til tett oppfølging av de unge fremstår som hindringer i ungdomsarbeidet i NAV. Samtidig klarer store deler av gruppen seg godt uten særlig bistand fra NAV (Nossen m.fl 2021). Hvordan NAV prioriterer ressursene sine vil derfor være viktig.

Fra tidligere forskning vet vi relativt mye om hva som kjennetegner de unge som står utenfor arbeid og utdanning. Vi vet imidlertid mindre om hva som skjer med dem når de er under oppfølging fra NAV. Siden 2018 har NAV lagt noe om på den arbeidsrettede oppfølgingen. Oppfølgingen støttes nå av en digital aktivitetsplan hvor både veileder og personen selv har tilgang. Her skal alle aktiviteter, møter og medisinsk behandling

føres inn. I tillegg har aktivitetsplanen en egen dialog-funksjon hvor de unge og veileder kan ha dialog om arbeid og oppfølging (se faktaboks for mer informasjon om den digitale aktivitetsplanen).

Den digitale planen gjør det mulig å hente ut mer informasjon om hvilken type oppfølging de unge får, og hvordan dette varierer mellom grupper av unge. Vi kan også gå nærmere inn i hvilke aktiviteter som skjer samtidig. Disse dataene har i liten grad vært analysert tidligere. Det vil vi gjøre i denne artikkelen. Vi undersøker hvilke aktiviteter de unge er i og hvordan de unge og NAV samhandler.

Problemstilling

Her skal vi undersøke nærmere hvilken oppfølging unge som kommer til NAV får. Vi vil komme nærmere inn på variasjoner i hvor tett oppfølging ulike grupper får. Noen kan i stor grad klare seg selv med å søke jobber og ha digital dialog med veileder, mens andre vil trenge tettere oppfølging, i form av både arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling samt møte veileder ansikt til ansikt. Følgende spørsmål blir sentrale i denne analysen:

- Hvilke arbeidsrettede aktiviteter er de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging registrert med, og hvem er i arbeidsmarkedstiltak?
- Hvor mange av de med spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger er i medisinsk behandling, og hvor mange av disse har samtidig en arbeidsrettet aktivitet?
- Hvor mange står uten aktiviteter i planen og hvem er disse?
- Hvor mye er den digitale dialogen brukt, og hvem bruker denne i størst grad?
- Hvor mye møter og samtaler er det mellom de unge og NAV, og hvem deltar i størst grad i disse?

Behovsvurdering, aktivitetsplan og aktivitetskrav

Unge som registrerer seg hos NAV fordi de står helt eller delvis uten arbeid, har rett til å få vurdert sitt behov for bistand til å beholde eller skaffe arbeid (NAV-loven, paragraf 14a). NAV skal vurdere den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, og hvilke

bistandsbehov personen har for å kunne nå sitt mål. På bakgrunn av vurderingen fastsetter NAV en av de aktuelle innsatsgruppene standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats (se faktaboks «Bistandsbehov og innsatsgrupper» for mer informasjon).

De som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid, kalt aktivitets-

plan. Aktivitetsplanen¹ skal være en konkret plan for hvordan den enkelte skal komme i arbeid. Det er et mål at planen brukes aktivt i samhandlingen med de

¹ Aktivitetsplanen har siden 2017/2018 vært digital. Før dette var det veileder som fylte ut planen. En typisk situasjon var at man i et møte ble enig om hva som skulle gjøres den nærmeste tiden for at personen skulle komme nærmere arbeid eller utdanning. Planen skulle skrives ut på papir og sendes til personen for underskrift, men det varierte hvor rutinemessig dette ble gjort (Proba 2012).

Bistandsbehov og innsatsgrupper

Ifølge NAV-lovens paragraf 14a. har «alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.» Dette sammenfattes i et oppfølgingsvedtak som sendes til den enkelte. Konklusjonen av NAVs vurdering fastsettes ved å velge en av de aktuelle innsatsgruppene:

Standardinnsats tilbys personer som forventes å kunne nå sitt mål om arbeid hovedsakelig gjennom egenaktiviteter og i løpet av relativt kort tid. Dette er jobbsøkere med kompetanse og/eller erfaring som arbeidsmarkedet etterspør. Eksempler kan være personer som ønsker en ny jobb eller nyutdannede.

Utfallet innebærer at disse i hovedsak får tilbud om digitale selvbetjeningsløsninger på nav.no. NAV kan også vurdere om det er behov for å tilby generelle tjenester i form av formidlingsbistand, veiledning i jobbsøking og lignende. Personer i denne innsatsgruppen har tilgang til aktivitetsplan som et verktøy for å strukturere jobbsøking.

Situasjonsbestemt innsats tilbys personer som kan ha utfordringer med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller at det er dårlig sammenfall mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav.

Her er noen eksempler på årsaker til behov for situasjonsbestemt innsats:

- Endringer i arbeidsmarkedet som reduserer etterspørselen etter kvalifikasjonene de ledige innehar
- Ikke fullført videregående opplæring
- Manglende grunnleggende ferdigheter
- Språkproblemer som gjør at personen ikke møter de kravene som stilles til å beherske norsk i arbeidslivet

I tillegg til personens egeninnsats og digitale tjenester på nav.no, innebærer dette utfallet en innsats fra NAV som kan omfatte veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og tiltak av kortere varighet. Tiltak kan for eksempel være kurs eller tilskudd til lønn. Personer med situasjonsbestemt innsats får aktivitetsplan som en tjeneste for å strukturere jobbsøking

og andre arbeidsrettede aktiviteter, og for å samhandle med NAV om prosessen mot arbeid.

Spesielt tilpasset innsats tilbys personer som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at personen vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid (på sikt) gjennom egeninnsats og innsats fra NAV og/eller andre samarbeidende aktører. Det presiseres at det skal legges til grunn en vid tolkning av personens mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Her er noen eksempler på årsaker som kan medføre nedsatt arbeidsevne og behov for spesielt tilpasset innsats:

- Helseproblemer
- Sammensatte sosiale problemer
- Manglende kompetanse på grunnleggende ferdigheter
- Kombinasjon av utfordringer som nevnt over

I tillegg til egeninnsats og digitale tjenester på nav.no, kan innsatsen fra NAV omfatte aktiviteter og tjenester av både kortere og lengre varighet. Det forventes at personen har behov for mer omfattende veiledning fra NAV om for eksempel yrkesmål og/eller tiltak. Innsatsen fra NAV vil ofte skje i kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening/oppfølging mv. Personer med spesielt tilpasset innsats får aktivitetsplan som en tjeneste for å strukturere sine arbeidsrettede aktiviteter, og for å samhandle med NAV om prosessen mot arbeid.

Varig tilpasset innsats tilbys personer som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, og som ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Det legges til grunn at utfallet varig tilpasset innsats kun i et fåtall tilfeller vil være utfallet etter en første arbeidsevnevurdering. Vanligvis kreves det at personen har forsøkt ulike arbeidsrettede virkemidler. Dette utfallet er derfor ofte først er aktuelt når det er vurdert at ingen virkemidler vil kunne føre fram til ordinært arbeid.

Personer med varig tilpasset innsats er ikke med i denne analysen.

Aktivitetsplan

Aktivitetsplanen skal være en konkret plan for hvordan den enkelte skal komme i arbeid.

Samhandling

Det vi her kaller samhandling kan være digital dialog i aktivitetsplanen, telefonsamtaler, videomøter og/eller fysiske møter. Måten samhandling telles på i statistikken som brukes her er som følger:

- De som har hatt møte med NAV som er satt til fullført i aktivitetsplanen i løpet av de siste 30 dagene vil få en telling. Det er planlagte møter som føres her. Det telles kun om det har vært et møte eller ikke, selv om det i løpet av måneden kan ha vært flere møter.
- De som har et samtalereferat som er satt til fullført i aktivitetsplanen i løpet av de siste 30 dagene vil få telling. Slike samtalereferat gjelder møter og samtaler som ikke er avtalt på forhånd. Det telles kun om det har vært en samtale eller ikke, selv om det i løpet av måneden kan ha vært flere samtaler.
- De som har hatt en dialoghenvendelse i aktivitetsplanen i løpet av de siste 30 dagene. Henvendelsen kan komme fra både de unge selv og veileder. Det er her et mål at NAV-veileder skal svare ut spørsmål innen 48 timer. Det telles kun om det har vært dialog eller ikke, selv om det i løpet av måneden kan ha vært flere dialoger.

I denne artikkelen følger vi personene i tre måneder og teller opp samhandling innenfor hver av månedene. Det betyr at personene kan få registrert alt fra én til ni samhandlingsaktiviteter. I realiteten kan de også ha hatt mer enn ni samhandlingsaktiviteter, siden vi kun teller én av hver type per måned.

Aktiviteter

I aktivitetsplanen føres også andre aktiviteter som den enkelte er i, med sikte på å øke arbeidsevnen eller komme i jobb. Under gjengis aktivitetene og måten de telles i statistikken som brukes her:

Søkt jobb/En jobb jeg vil søke på (fullført siste 30 dager): Denne er knyttet til en konkret stilling som er lyst ut, som personen skal eller har søkt på.

Avtale om jobbsøk (gjennomføres/fullført siste 30 dager): Personen anses å være helt eller delvis klar for jobb (med eller uten tilrettelegging/oppfølging fra NAV). Dette er ikke knyttet til konkret, utlyst stilling, men er en avtale mellom personen og NAV om å følge med og søke på passende stillinger.

Jobbrettet egenaktivitet (fullført siste 30 dager): Alle egenaktiviteter som ikke passer inn i de andre aktivitetene, som vil være helsefremmende og bidra til å øke arbeidsevnen/komme i jobb. Dette kan være alt fra trening til tjenester i andre enheter i NAV (eks NAV arbeidsrådgivning og lokale/kommunale arbeidsrettede tiltak). Dette kan også være en tilretteleggingsavtale fra NAV.

Jobb jeg har nå (gjennomføres/fullført siste 30 dager): Personer som har en arbeidsgiver, og som ofte jobber noe, og gjerne med mål om å øke deltakelse i egen stilling. Kan også være en jobb man trenger en avklaring av om man vil kunne komme tilbake til.

Arbeidsrettede tiltak (gjennomføres/fullført siste 30 dager): NAV kan gi tilbud om arbeidsmarkedstiltak dersom dette er nødvendig og hensiktsmessig for å hjelpe de unge til å komme i arbeid. Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke den enkeltes muligheter til å skaffe eller beholde arbeid. Tiltakene kan også benyttes for å avklare arbeidsevne. Se *forskrift om arbeidsmarkedstiltak* for mer informasjon om de ulike tiltakene.

Medisinsk behandling (gjennomføres/fullført siste 30 dager): Behandling initiert via fastlege, kommunehelsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten. Dette kan være alt fra samtaler med psykolog til medisinerer for kjent sykdom.

Gruppeaktivitet (gjennomføres /fullført siste 30 dager) Kan for eksempel være jobbmesse eller webinar for jobbsøkere.

Egenfinansiert utdanning/kurs (gjennomføres/fullført siste 30 dager) Personer med godkjent utdanning via NAV, men som ikke mottar ytelse i en del av utdanningen. Kan for eksempel være personer som tar utdanning utover det som kan tildeles etter tiltaksforskriften, og der det er gjort avtale med NAV om at siste del av utdanningen gjennomføres uten ytelse fra NAV. Aktivitetstypen benyttes også i tilfeller der utdanningen har svært lite omfang, f.eks. hvis er personer følger undervisning i et enkeltfag på videregående skole samtidig med gjennomføring av medisinsk behandling.

Det vil antageligvis være underreportering på noen aktiviteter og da særlig «jobbsøking» og «jobb jeg har nå». Dette vil trolig særlig gjelde for de med standardinnsats som i liten grad får oppfølging fra NAV.

Aktivitetene må ikke nødvendigvis være avtalt med NAV og de unge har selv mulighet til å registrere aktivitetene «Søkt jobb/En jobb jeg vil søke på», «jobbrettet egenaktivitet», «Jobb jeg har nå» samt «medisinsk behandling». Det gis kun en telling per aktivitet per person i løpet av en måned.

unge for å evaluere fremdrift, og sikre arbeidsretting i personens prosess på vei mot arbeid (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021).

I aktivitetsplanen skal det settes mål om for eksempel utdanning og/eller jobb. I tillegg registreres møter og aktiviteter. Planen har også en egen dialogfunksjon hvor veileder og de unge kan kommunisere med hver-

andre. Det er et mål at planen skal være de unges viktigste dokument for medvirkning, og legger til rette for det ved at den enkelte selv kan legge inn enkelte aktiviteter, kontakte veilederen sin, og har tilgang på referater fra møter og telefonsamtaler de har hatt med NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021).

Samtidig som de unge har rett til en aktivitetsplan, stilles det også ofte krav om å gjøre de aktivitetene som er avtalt med NAV. Eksempler på dette kan være, å gjennomføre behandling som er anbefalt fra lege, delta i tiltak eller i avtalte møter. Det er særlig knyttet aktivitetskrav til å motta en ytelse fra NAV. Det stilles krav om aktivitet til unge som mottar både dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp (Se folketrykkløven og sosialtjenesteløven). Den ytterste konsekvensen av å ikke møte kravet til aktivitet, er at ytelsen stanses. I tillegg til at NAV tilbyr oppfølging, stilles det altså også krav om at de unge skal delta aktivt selv.

Data og metode

I denne analysen vil vi benytte registerdata fra NAV for å besvare problemstillingene. Dataene avgrenses til personer under 30 år som er registrert med standard-, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov, ettersom dette er de innsatsgruppene som får arbeidsrettet oppfølging fra NAV.

Vi ser på februar måned hvert år fra 2011 til 2021 for å undersøke utviklingen i antall personer i målgruppen. Vi har valgt februar for å minimere påvirkningen fra koronakrisen i dataene i 2020. I mars 2020 økte ledigheten voldsomt i Norge grunnet koronakrisen, og vi ønsker ikke å ha fokus på dette, men snarere på innholdet i oppfølgingen. Antall unge med behov for arbeidsrettet oppfølging var fremdeles høyt i februar 2021. Sammenliknet med en normalsituasjon, førte dette at det var flere med standardinnsats og situasjon bestemt innsats å følge opp.

Når vi går nærmere inn på hva som kjennetegner de unge i de ulike innsatsgruppe har vi valgt å bruke dataene fra februar 2021. Utvalget består da av 92 993 personer.

Videre kobler vi på informasjon fra aktivitetsplanen (se faktaboks for informasjon om aktivitetsplanen).

Vi følger da personene i tre måneder, februar, mars og april 2021. Kun personer som er registrert i alle de tre månedene er med i analysen. Utvalget reduseres en del når vi skal følge personene over lengre tid, fordi noen slutter å være registrert samt at vi mister noen få personer når vi slår sammen flere datasett. Når vi gjør analyser på hvilken oppfølging de unge består utvalget av 76 719 personer. Det er særlig personer som står nær arbeidsmarkedet vi da ikke får med i vår analyse, fordi de ofte kun er registrert i en kort periode hos NAV. Over 10 000 av de vi «mister» har innsatsgruppen standardinnsats. Ved å følge personene over noe lengre tid minsker vi sjansen for at resultatene vi finner er tilfeldige, og vi setter større fokus på de vi må anta har et større oppfølgingsbehov.

De tre månedene vi følger personene blir behandlet som én periode. Det betyr at personene kun må ha hatt en aktivitet i minst en av de tre månedene for å få uttelling. Mange har aktiviteter i to eller flere måneder, men dette skiller vi ikke på i analysen. Personer som står uten aktivitet, har da gjort det i alle de tre månedene.

I tillegg til informasjon fra aktivitetsplanen kobler vi på informasjon om hvem som er permittert og hvem som har registrert at de er delvis i arbeid på meldekortet. Vi kobler også på informasjon om bakgrunnskjennetegn. Vi har ikke koblet på informasjon om arbeidsforhold.

Vi gjør regresjonsanalyse for å undersøke hva som påvirker sannsynligheten for å være i arbeidsmarkedstiltak, uten aktivitet, ha digital dialog samt ha samtaler og møter med NAV. De uavhengige variablene i analysen er gjengitt i tabell 1.

Varighet er beregnet fra personen ble registrert hos NAV. Ved mer enn en måned avbrudd i registreringen, starter en ny varighet. Når vi ser nærmere på hvilken oppfølging de unge har, er det kun de som er registrert i februar, mars og april som er inkludert i analysen. Det vil derfor ikke være noen som har mindre enn tre måneders varighet.

Alle unge som registrerer seg hos NAV skal få en aktivitetsplan. De fleste NAV-kontor er også organisert slik at de har egne team som følger opp de unge ledige,

Tabell 1 Unge under 30 år etter innsatsgruppe og kjennetegn. Februar - april 2021. Prosentvis fordeling.

		Standardinnsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Antall		22 791	17 976	35 952
Kjønn	Kvinner	48 %	43 %	52 %
	Menn	52 %	57 %	49 %
Alder	19 år og under	3 %	8 %	6 %
	20-24 år	39 %	42 %	43 %
	25-29 år	58 %	50 %	51 %
Fødeland	Norge	68 %	63 %	85 %
	Vest-Europa*	5 %	3 %	2 %
	Østeuropeiske EU-land	8 %	8 %	1 %
	Asia, Afrika, Amerika**	14 %	24 %	11 %
	Innvandrere, ikke bosatt	4 %	2 %	0 %
	Ukjent	0 %	0 %	0 %
Utdanningsnivå	Grunnskole	7 %	13 %	15 %
	Videregående utdanning	69 %	69 %	63 %
	Høyere utdanning, inntil 4 år	19 %	12 %	9 %
	Høyere utdanning, over 4 år	4 %	3 %	1 %
	Ukjent	2 %	4 %	12 %
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	0 %	1 %	69 %
	Dagpenger	77 %	43 %	2 %
	Ingen statlig livsoppholdsytelse	23 %	42 %	23 %
	Tiltakspenger	0 %	14 %	6 %
Fylke	Oslo	22 %	17 %	11 %
	Rogaland	7 %	9 %	9 %
	Nordland	3 %	4 %	5 %
	Møre og Romsdal	3 %	4 %	5 %
	Viken	23 %	25 %	20 %
	Innlandet	5 %	6 %	7 %
	Telemark og Vestfold	7 %	9 %	8 %
	Agder	5 %	9 %	8 %
	Vestland	12 %	9 %	11 %
	Trøndelag	8 %	6 %	11 %
	Finnmark og Troms	4 %	4 %	5 %
	Øvrige områder	0 %	0 %	0 %
	Ukjent	1 %	0 %	0 %
Delvis ledige og delvis permittert		36 %	14 %	
Helt permittert		24 %	6 %	
Varighet	3-5 mnd	55 %	30 %	8 %
	6-13 mnd	39 %	42 %	18 %
	14-25 mnd	5 %	21 %	28 %
	26-37 mnd	1 %	4 %	18 %
	38-49 mnd	0 %	1 %	11 %
	Over 49 mnd	0 %	2 %	17 %
Har barn		13 %	19 %	17 %

* (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand

** (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)

Kilde: NAV

Lineær regresjon

Regresjonsanalyse er statistiske analysemetoder for å beskrive sammenhengen mellom én eller flere uavhengige variabler og en avhengig variabel (Store norske leksikon 2021).

Når analysen gjennomføres med flere uavhengige variabler, kalles den multippel regresjonsanalyse. De uavhengige variablene blir da kontrollert opp mot hverandre og vi kan se nettoeffekten den enkelte uavhengige variabelen har på den avhengige variabelen.

Den mest vanlige formen for regresjonsanalyse er lineær regresjon, hvor sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel beskrives ved hjelp av en rett linje. Selv om de avhengige variablene i våre analyser er dikotome, har vi valgt å benytte denne formen for regresjon. Hellevik (2007) argumenterer for at det også på denne typen variabler er bedre å bruke lineær regresjon, fremfor logistisk, fordi det er mye lettere å tolke resultatene fra denne.

I tabellene er signifikante verdier (B-koeffisient) på 0,01-nivå markert med tre stjerner, 0,05-nivå med to stjerner og 0,10-nivå med en stjerne. Kun signifikante resultater nevnes i teksten.

uavhengig av hvilken ytelse de har. Det som omhandler sosiale tjenester (som f.eks. mottak av sosialhjelp og deltakelse i kvalifiseringsprogrammet), skal på grunn av personvern ikke omtales i aktivitetsplanen. Aktiviteter og samtaler de unge som er under kommu-

nal oppfølging deltar i, skal registreres i de kommunale systemene. Det vil da kreve en dobbelregistreing hvis dette også skal føres i aktivitetsplanen. Det er derfor mulig at det kan være noe mindre registrering i aktivitetsplanen til personer som mottar kommunale tjenester fra NAV, noe som er viktig å ha i mente når vi tolker resultatene fra analysene. Vi har imidlertid også gjort analysene med å kun inkludere de unge som mottar en statlig ytelse, og resultatene endrer seg stort sett ikke nevneverdig. Der vi finner forskjeller har vi kommentert det i teksten.

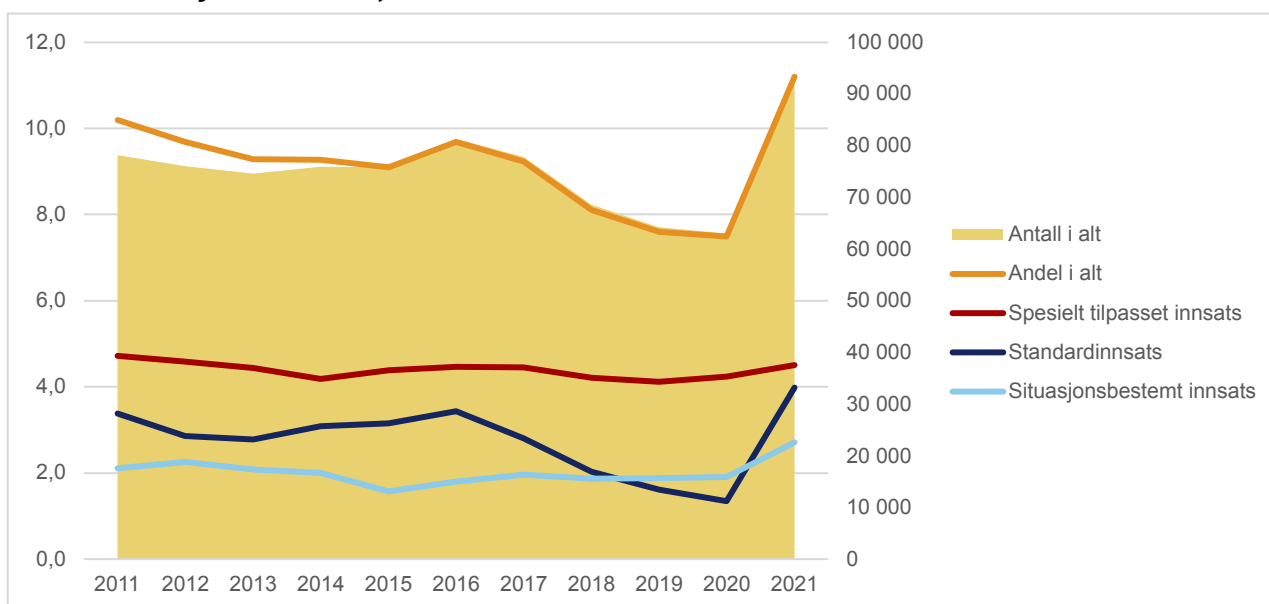
Det kan også være andre formen av underregistrering i planen. For eksempel kan det være underrapportering av samtaler som ikke var planlagt.

Mer enn en av ti unge er registrert hos NAV

Antall unge som er registrert hos NAV med en av de tre innsatsbehovene standard-, situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats² lå stabilt fra 2011 til 2015 (figur 1). Under oljekrisen gikk antallet opp, for så å falle

² Personer med varig tilpasset innsats er ikke med i denne analysen. Det er også til enhver tid mellom 0,2 og 0,4 prosent i denne aldersgruppen som venter på oppfølgingsvedtak eller arbeidsevnevurdering.

Figur 1 Personer under 30 år etter innsatsgruppe. Februar 2011-2021. Andel av befolkningen i prosent (venstre akse) og antall i alt (høyre akse).



Kilde: NAV

frem til før koronakrisen. Med smittevernstiltakene som ble satt inn mars 2020 nærmest eksploderte antall registrert hos NAV. Siden vi her ser på februar hvert år får vi ikke med den største toppen i antall registrerte, men ett år etter, februar 2021 var det fortsatt mange unge med behov for arbeidsrettet oppfølging. Det var da 93 000 unge eller 11,2 prosent av befolkningen i alderen 18-29 år som var registrert hos NAV med en av de tre innsatsbehovene. I aldergruppen 30-66 år, lå andelen på 10,5 prosent (ikke vist i figur).

Den største gruppen av unge er registrert med spesielt tilpasset innsats (figur 1). Disse blir vurdert til å trenge mer omfattende og langvarig oppfølging, ofte i kombinasjon med medisinsk behandling. De unge med spesielt tilpasset innsats er særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak og tett oppfølging. Det er lite variasjon i antall unge i denne gruppen de siste ti årene, men antallet svinger noe med konjunktorene. Ved utgangen av februar 2021 var 37 400 personer eller 4,5 prosent i alderen 18-29 år registrert med spesielt tilpasset innsats. Kvinner, de som er født i Norge og de med kun grunnskoleutdanning er overrepresentert (figur 2). Nær 2 av 3 mottok arbeidsavklaringspenger, hvor det er et krav at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent grunnet sykdom. Ikke overraskende er de med spesielt tilpasset innsats som er lengst registrert hos NAV. I februar 2021 hadde om lag halvparten vært registrert i over 2 år.

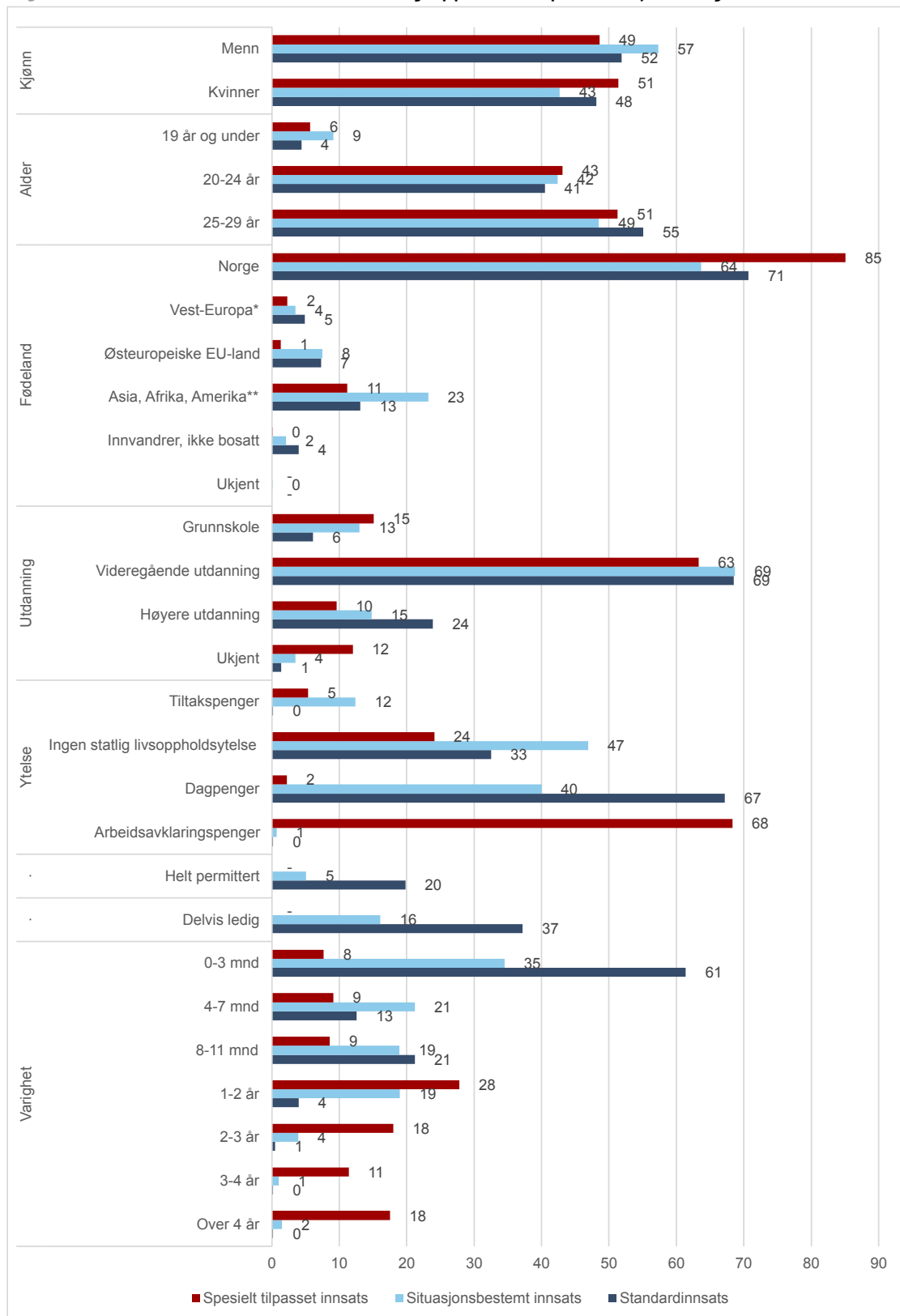
Den nest største gruppen er registrert med standardinnsats, altså unge som stort sett er vurdert til å klare å skaffe arbeid uten bistand fra NAV. Antall med dette innsatsbehovet svinger tydelig med konjunktorene (figur 1). Andel av befolkningen mellom 18-29 med standardinnsats gikk fra 1,1 prosent av befolkningen februar 2020 til 4,0 prosent ett år senere. Unge i denne gruppen har en tydelig sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Hele 37 prosent var delvis i arbeid, enten registrert som delvis permittert eller delvis ledig februar 2021. 20 prosent var registrert som helt permittert. Over halvparten hadde altså tilknytning til en arbeidsgiver. To av tre mottok dagpenger. Siden dagpenger er knyttet til tidligere inntekt betyr det at disse

nylig har vært i arbeid (figur 2). De med standardinnsats er også de som er kortest registrert hos NAV. 60 prosent har vært registrert i tre måneder eller mindre. Vi ser likevel at rundt en av fire har vært registrert i åtte måneder eller mer. De som er permittert eller delvis ledig er overrepresentert her. Dette henger sannsynligvis sammen med den ekstraordinære koronasituasjonen, som har ført til at mange har blitt langvarig permittert. Disse står ikke nødvendigvis langt unna arbeidsmarkedet, men venter på at det skal bli lettelse i smittevernstiltakene.

Den minste gruppen er unge med situasjonsbestemt innsats, som er vurdert til å trenge bistand fra NAV for å skaffe eller beholde arbeid, men som regel av kortere varighet enn personer som vurderes til spesielt tilpasset innsats. Antallet i denne gruppen svinger også noe med konjunktorene (figur 1). Ved utgangen av februar 2021 var 2,7 prosent i alderen 18-29 år registrert med behov for situasjonsbestemt innsats. På samme måte som blant de med spesielt tilpasset innsats, er det flere blant de med situasjonsbestemt innsats som kun har grunnskoleutdanning og innvandrere er overrepresentert. Halvparten mottok ingen statlig livsoppholdsyttelse fra NAV. Disse kan motta kommunale ytelser som kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad eller sosialhjelp, eller de kan være forsørget av andre. 40 prosent mottok dagpenger, mens 12 prosent mottok tiltakspenger. Personer med situasjonsbestemt innsats er i snitt kortere registrert hos NAV enn de med spesielt tilpasset innsats, men lengre enn de med standardinnsats. Om lag halvparten har vært registrert i 7 måneder eller mindre, mens den andre halvparten har vært registrert mellom 8 måneder og 2 år. Et fåtall har vært registrert i over 2 år.

NAV skal løpende vurdere om de unge står med rett innsatsbehov, og mange får derfor mer enn ett oppfølgingsvedtak. Ofte vil det etter en tid bli klart at personen trenger mer oppfølging enn det man først trodde, og NAV vil måtte gjøre en ny behovsvurdering. De med standardinnsats som ikke kommer seg ut i arbeid vil derfor etter hvert ofte få vedtak om situasjonsbestemt innsats.

Figur 2. Personer under 30 år etter innsatsgruppe fordelt på ulike kjennetegn. Februar 2021.



* (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand

** (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)

N: standardinnsats 33 049, situasjonsbestemt innsats 22 505, spesielt tilpasset innsats 37 439

Kilde: NAV

Hva gjør de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging?

Vi skal nå undersøke hva de unge med behov for arbeidsrettet oppfølging gjør mens de er registrert hos NAV.

Jobbsøk, arbeidsmarkedstiltak og medisinsk behandling – Hvilke aktiviteter er de unge i?

De fleste unge var i en eller annen form for aktivitet i løpet av februar, mars og april 2021. Omfanget av de ulike aktivitetene, og hva som foregår innenfor samme aktivitet, varierer imidlertid (figur 3 og 4).

De fleste er i arbeidsrettet aktivitet

Blant personer med standardinnsats var i overkant av 80 prosent i arbeidsrettet aktivitet. Den vanligste aktiviteten er delvis arbeid fulgt av å søke på jobber eller planlegge jobbsøk³ (figur 4). 18 prosent var ikke registrert med noen form for aktivitet. De med standardinnsats er vurdert til stort sett å skulle klare seg selv, og

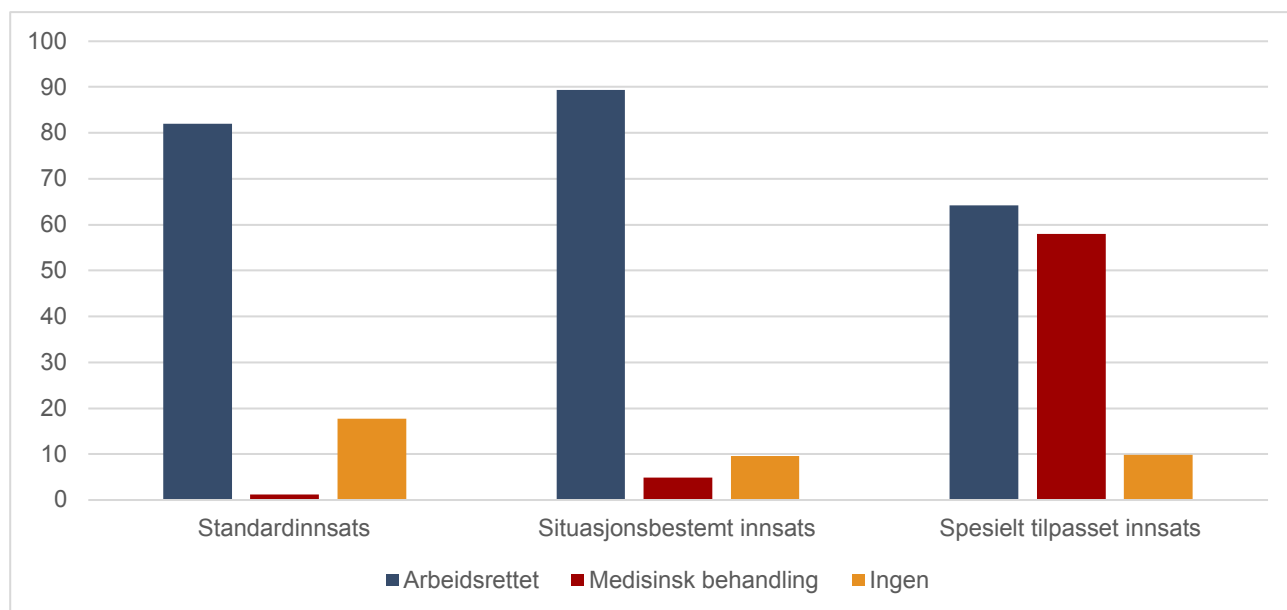
mange vil nok ikke registrere alle jobbsøk de gjør i planen. Tidligere forskning har også vist at mange unge kun er registrert en kort periode hos NAV før de kommer over i arbeid og blir der (Nossen m.fl. 2021). En del av disse vil gjerne se mindre nytte i å bruke aktivitetsplanen.

Nær 90 prosent av de med situasjonsbestemt innsats har vært i aktivitet i de tre månedene vi følger dem. Den vanligste aktiviteten er jobbsøking fulgt av arbeidsmarkedstiltak. Nær en av tre har vært i arbeidsrettet egenaktivitet (figur 4). Noen er registrert med medisinsk behandling. Dette skyldes trolig forbigående sykdom som hindrer dem fra å delta i aktiviteter, men som ikke er årsaken til at de står uten arbeid. 10 prosent er ikke registrert i noen form for aktivitet i de tre månedene vi følger dem.

Blant de unge med spesielt tilpasset innsats har også 90 prosent vært i en eller annen form for aktivitet fra februar til april 2021 (figur 3). 60 prosent har vært i arbeidsrettet aktivitet. De fleste av disse har vært i arbeidsmarkedstiltak (figur 4).

³ Aktivitetene «søkt jobb» og «avtale om jobbsøk» er her slått sammen.

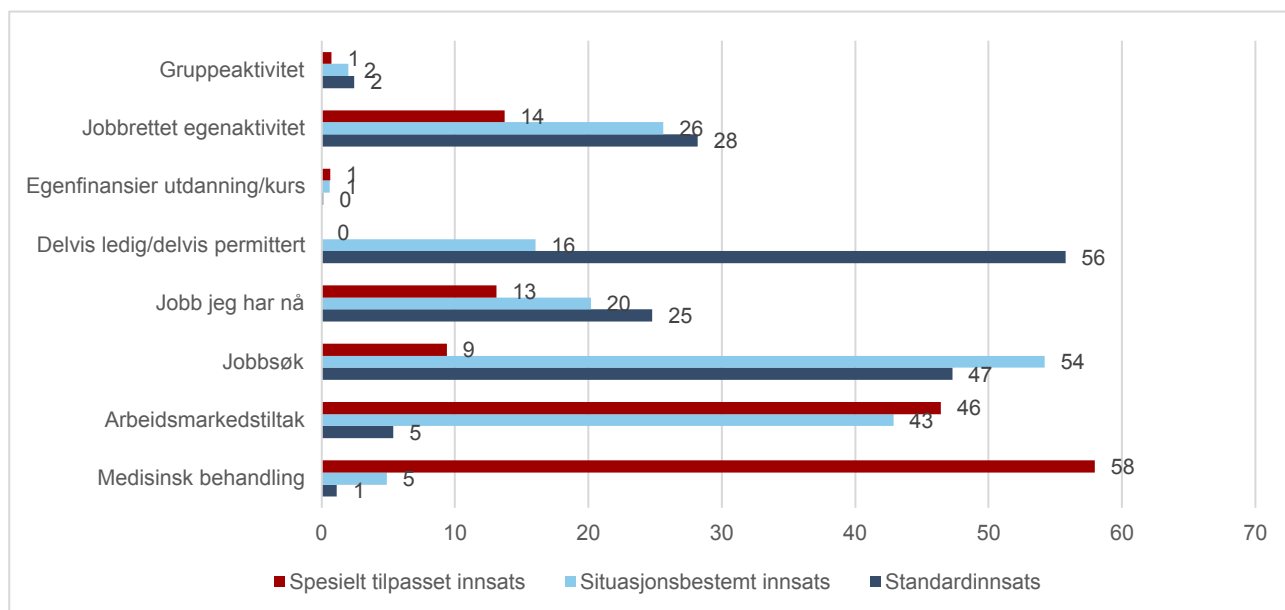
Figur 3. Andel i aktivitet i etter innsatsgruppe. Februar-april 2021. Prosent



N=76 719

Kilde: NAV

Figur 4 Andel i ulike aktiviteter etter innsatsgruppe (mulig med flere aktiviteter samtidig). Februar-april 2021.



N=76 719

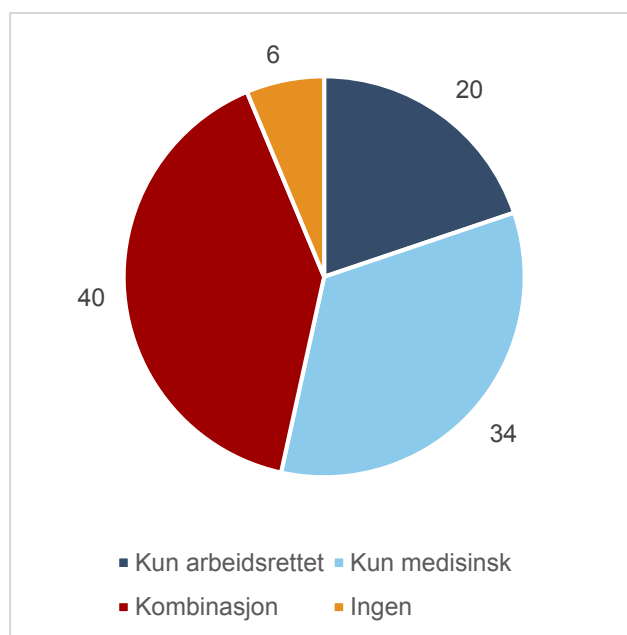
Kilde: NAV

Kombinasjon av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling

I underkant av 60 prosent av de med spesielt tilpasset innsats har vært i medisinsk behandling. Medisinsk behandling kan innebære mye forskjellig, og dataene gir oss ikke mulighet til å skille på omfanget av den medisinske behandlingen. Det kan variere fra å gå til psykolog en gang i uken til å være innlagt på en institusjon. Galaasen m.fl. (2017) finner imidlertid at over halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som var i medisinsk behandling, har kontakt med sin behandler månedlig eller sjeldnere.

For personer som mottar arbeidsavklaringspenger er det føringer på at man skal forsøke å få til arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling samtidig (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021). Det underbygges blant annet av de positive erfaringene med Individual Placement and Support (IPS) som består av ordinært arbeid i kombinasjon med medisinsk behandling og tett oppfølging fra jobbspesialist, både før og etter jobbstart (se NOU 2021: 2 for en gjennomgang).

Figur 5. Personer med spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger og kombinasjon av aktiviteter. Februar-april 2021.



N= 24 787

Kilde: NAV

Blant unge med spesielt tilpasset innsats som mottar arbeidsavklaringspenger er det 40 prosent som kombinerer medisinsk behandling med arbeidsrettet aktivitet. I underkant av halvparten av de unge ser altså ut til å være i parallelle løp, med aktivitet og behandling samtidig. Av de som ikke har et parallelt løp, er 34 prosent kun i medisinsk behandling og 20 prosent kun i arbeidsrettet aktivitet (figur 5). En tredjedel av gruppen er altså kun i medisinsk behandling. Bråthen (2020) intervjuet NAV-veiledere som har erfart at kombinasjon av behandling og arbeidsrettet aktivitet kan være vanskelig for personer som er syke, og at aktivitet i noen tilfeller kan gjøre dem dårligere. I tillegg er veilederne opp-tatt av å opprettholde et godt forhold til arbeidsgiverne, noe som er vanskelig hvis de anbefaler dem kandidater som ikke er klare for å jobbe på en ordinær arbeidsplass. Dette viser at det ikke alltid er hensiktsmessig, og heller ikke mulig, for alle å gjøre denne kombinasjonen. Tidligere studier (Bragstad 2017; Lande og Selnes 2017) finner at det ofte er behov for medisinsk behandling i starten av forløpet og at å kombinere de to aktivitetene er mer aktuelt senere i forløpet.

Varighet, arbeidsmarkedstilknytning og medisinsk behandling påvirker om man er i arbeidsmarkedstiltak

Dataene våre gir mindre informasjon om omfanget av de ulike aktivitetene. Vi skiller for eksempel ikke på om personen har søkt én, eller flere jobber i løpet av perioden. Arbeidsmarkedstiltak blir ofte ansett for å være det fremste virkemidlet NAV har for å få personer over i utdanning eller arbeid. Dette er en knapp ressurs som er styrt av bevilgninger fra Stortinget. Unge skal prioriteres, men det er likevel ikke nok plasser til at alle kan tildeles tiltak. Hvem som får dette, kan derfor si noe mer om NAVs prioriteringer. 46 prosent av de med spesielt tilpasset innsats og 43 prosent av de med situasjonsbestemt innsats deltok i arbeidsmarkedstiltak i løpet av februar-april 2021 (figur 4). De aller fleste av disse var i tiltak i samtlige måneder.

For unge med spesielt tilpasset innsats, er sannsynligheten for å delta i tiltak mest påvirket av hvor lenge personen har vært registrert hos NAV og deltakelse i medisinsk behandling (Tabell V1 i vedlegg). Sannsynligheten for å være i tiltak er minst blant de som har vært registrert hos NAV i mindre enn ett år, og spesielt

blant de med under ett halvt års varighet. Det samme gjelder for de som deltar i medisinsk behandling. Dette har sannsynligvis sammenheng med at noen er for syke til å starte med arbeidsmarkedstiltak når de registrerer seg hos NAV, og har behov for å først motta medisinsk behandling (Bråthen 2020). I tillegg forsinkes oppstart på tiltak av at det tidvis er ventetid på tiltak. Kvinner, de som er under 20 år, de med kun grunnskoleutdanning og de som er født i Afrika, Amerika eller Asia har noe mindre sannsynlighet for å være i tiltak⁴. Menn og de med utdanning på universitets- eller høyskolenivå har større sannsynlighet for å være i tiltak.

Blant unge med situasjonsbestemt innsats er det særlig arbeidsmarkedstilknytning som spiller inn på hvem som er i arbeidsmarkedstiltak. Det er også avgjørende hvor lenge man har vært arbeidssøker (Tabell V1 i vedlegg). Det er større sannsynlighet for å være i tiltak hvis man ikke er delvis i arbeid, ikke er permittert, ikke mottar dagpenger eller har vært arbeidssøker over et halvt år. De som bor andre steder enn Oslo (og Vestfold og Telemark) har større sannsynlighet for å være i tiltak, som kan ha sammenheng med koronapandemien. I Oslo har det vært mest nedstengninger, noe som har gjort det vanskeligere å utplassere personer i praksis. Også her er det en tendens til at menn og personer med høyere utdanning har større sannsynlighet for å være i tiltak, mens de som er født i Østeuropeiske EU-land og de med kun grunnskoleutdanning har lavere sannsynlighet.

At de som har en arbeidsmarkedstilknytning, i mindre grad er i tiltak virker fornuftig, mens det er mer uheldig at dette også gjelder for prioriterte grupper som innvandrere og de med lite utdanning. Bråthen (2020) finner at NAV-veilederne prioriteringer er preget av om de har nødvendige virkemidler for å imøtekomme enkeltgruppers bistandsbehov. Enkelte NAV-ansatte mente for eksempel at de ikke hadde tilstrekkelige

⁴ Siden noen av de unge er under kommunal oppfølging, har vi også kjørt analysene med kun de som mottar arbeidsavklaringspenger. Dette har lite å si for resultatene, bortsett fra at det ikke lengre er forskjeller i sannsynlighet for å være i arbeidsmarkedstiltak mellom innvandrere og norskfødte. Innvandrere er overrepresentert blant de som mottar sosialhjelp (og derfor har kommunal oppfølging), så det kan bety at noen av disse er i andre aktiviteter enn det som fanges opp i den digitale aktivitetsplanen.

oppfølgingsverktøy til rådighet overfor innvandrere med psykiske helseproblemer, noe som vanskeliggjorde tett oppfølging. I en annen undersøkelse blant NAV-veiledere, påpeker flere at det mangler lavterskeltiltak for de unge som står lengst fra arbeidsmarkedet, og som har behov for langsom opptrapping (Lysø m.fl. 2022). Våre resultater kan bety at det er behov for å se på NAVs tiltakspakke og oppfølgingsstrategier ovenfor innvandrere med lav utdanning. Det er imidlertid viktig å huske på at det er mindre forskjeller mellom grupper, og at det som har mest å si for tiltaksdeltakelse eller ikke, er hvor lenge man har vært registrert hos NAV, det å være i behandling samt arbeidsmarkedstilknytning.

10 prosent står uten aktiviteter i planen

Det er relativt få av de med behov for arbeidsrettet oppfølging som ikke er registrert med verken arbeidsrettet aktivitet eller medisinsk behandling i løpet av de tre månedene vi følger dem. Flere av aktivitetene er imidlertid såpass «lavterskel» at det kan være problematisk at en del av de med situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats ikke har vært i noen av dem. Det gjelder 10 prosent som utgjør 5 300 personer. Samtidig kan aktiviteter for aktivitetens skyld være lite hensiktsmessig. Noen vil for eksempel vente på at en tiltak de er søkt inn på skal starte, mens andre venter på behandling. Andre igjen kan ha lite motivasjon for aktivitet og det å ta i bruk aktivitetsplanen (Lysø m.fl. 2022).

Blant de med spesielt tilpasset innsats har de yngste under 20 år, personer født i Afrika, Asia og Amerika, de som ikke har arbeidsavklaringspenger og de med kun grunnskoleutdanning større sannsynlighet for å ikke være i aktivitet, men det er kun snakk om mindre forskjeller (Tabell V2 i vedlegg). Blant de unge med situasjonsbestemt innsats er det tydelig at de som er helt permittert er overrepresentert blant de uten aktivitet. Det samme er de under 20 år og de som har vært registrert i mindre enn et halvt år. Disse mønstrene likner de vi finner når vi ser på sannsynlighet for å være i arbeidsmarkedstiltak.

Det er viktig å huske på at vi her kun fanger opp aktiviteter som er registrert i den digitale aktivitetsplanen. I tillegg er det kun et mindretall som står uten aktiviteter i perioden. Det kan være noe mangelfull registre-

ring i aktivitetsplanen til personer som har kommunal oppfølging (se metodedel for mer informasjon). Resultatene fra regresjonsanalysen endrer seg imidlertid ikke nevneverdig når vi kun ser på de unge som har en statlig ytelse.

Digital dialog, møter og samtaler

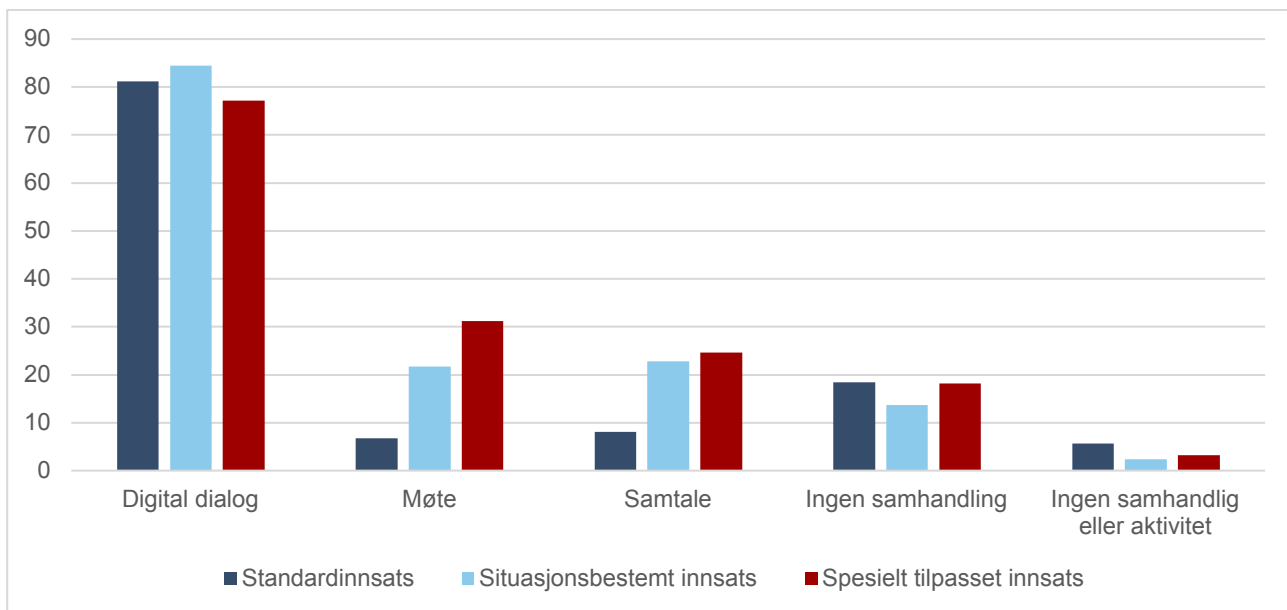
Det vi har sett på så langt er kun den delen av planen som handler om aktiviteter. En viktig del av oppfølging fra NAV handler om samhandling mellom de unge og veileder. De unge kan ha både fysiske og digitale møter med NAV, telefonsamtaler samt digital dialog (se faktaboks for mer informasjon). I den neste delen skal vi se nærmere på dette.

De fleste benytter den digitale dialogen

Den hyppigst brukte kontaktformen mellom NAV og de unge er den digitale dialogen (figur 6). I løpet av de tre månedene vi følger de unge har rundt 8 av 10 benyttet denne samhandlingsformen, og det er små forskjeller mellom innsatsgruppene. Den digitale dialogen kan her være brukt av veileder, personen selv eller begge. I to av tre tilfeller er det veileder som starter dialogen og svartiden er i gjennomsnitt ca. ett døgn. De som benyttet den digitale dialogen deler seg omtrent i tre, hvor én del har vært i dialog en av månedene, en del i to av månedene og en del i alle tre månedene (Figur 7). Også denne fordelingen er relativt lik mellom innsatsgruppene. Den digitale dialogen er kanskje den største endringen som kom med den digitale aktivitetsplanen, sammenlignet med den tidligere papirversjonen. Dette er en kanal som stort sett brukes til å avklare korte spørsmål, og mindre til mer omfattende samtaler. Det skjer altså ikke så mye direkte arbeidsrettet oppfølging gjennom denne kanalen (Ekelund 2021).

Tidligere forskning viser at en viktig forutsetning for et godt oppfølgingsløp er at veileder lykkes med å opprette et tillitsforhold med dem de skal følge opp. Veilederne anser tillit som helt nødvendig for å oppnå en åpen dialog om sosiale, helsemessige og karrieremessige forhold i alle faser av oppfølgingsløpet. Videre påpekes det at en åpen dialog er viktig for å oppnå medvirkning (Bråthen 2020). Andre har funnet at den digitale dialogen gjør det lettere for veileder, og de som har behov for oppfølging, å knytte bånd, samt at

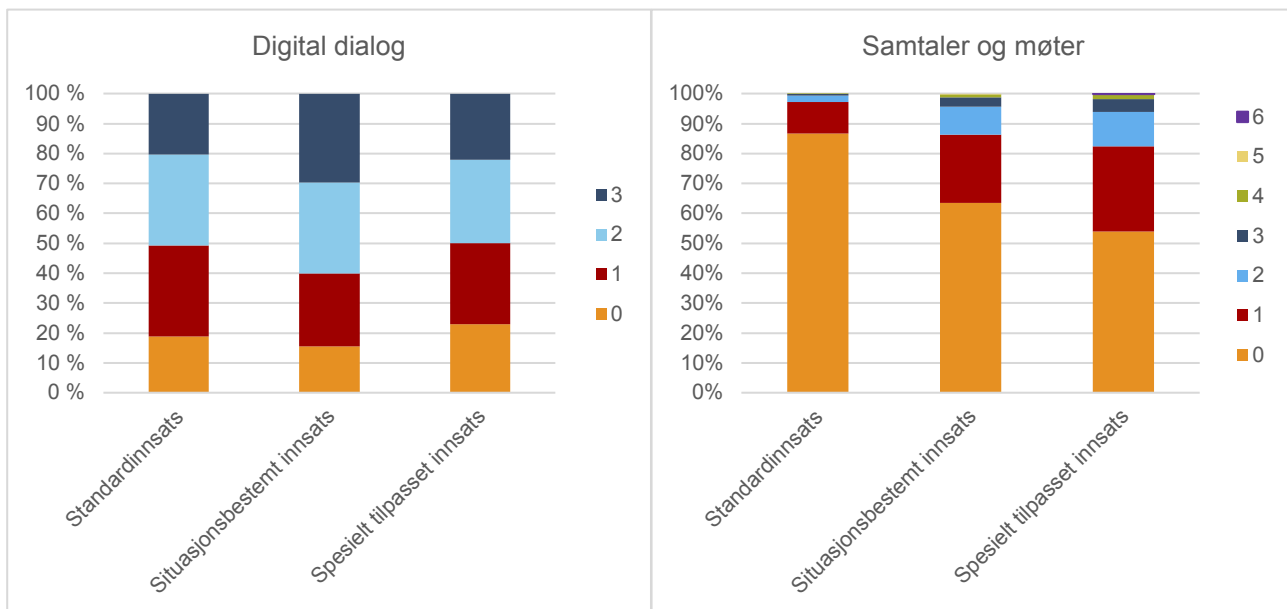
Figur 6 Andel samhandling mellom NAV og unge etter innsatsgruppe og samhandlingsform. Februar-april 2021.



N=76 719

Kilde: NAV

Figur 7. Andel med møte, samtale eller digital dialog med veileder, etter innsatsgruppe og antall gjennomføringer. Februar-april 2021.



N=76 719

Kilde: NAV

den er med på øker tilliten til NAV (Proba 2022). Dermed kan den digitale dialogen være viktig for å få til treffsikker arbeidsrettet oppfølging, selv om det ikke foregår så mye direkte arbeidsrettet oppfølging der.

Blant unge med situasjonsbestemt eller standardinnsats har de som er født i Norge, de som er i tiltak og de som har vært arbeidssøker i tre måneder eller mindre større sannsynlighet for å ha dialog. Varigheten som arbeidssøker er en spesielt viktig faktor. Det er også en del forskjeller mellom fylkene (tabell V3 i vedlegg). Det er mindre sannsynlighet for å ha dialog blant de med ukjent eller kun grunnskoleutdanning og blant innvandrere. Dette kan være grupper som synes det er vanskelig å benytte den digitale dialogen og/eller at veileder tenker at dette ikke er beste måte å nå disse på. Det er imidlertid snakk om små forskjeller i sannsynlighet for dialog når det kommer til utdanning og landbakgrunn. Også personer som er permittert eller delvis i arbeid benytter dialogen mindre. Dette er gjerne personer som har mindre behov for å være i dialog med NAV fordi de har en arbeidsmarkedstilknytning.

Blant personer med spesielt tilpasset innsats finner vi en del av det samme bildet som for de to andre innsatsgruppene (tabell V3 i vedlegg). De med som har vært registrert hos NAV i under et halvt år og de som er i medisinsk behandling har større sannsynlighet for å ha dialog. Enkelte fylker ser også ut til å bruke dialogen mer enn andre. Menn, de yngste, de med ukjent eller kun grunnskoleutdanning og de som er født i Afrika, Asia eller Amerika har mindre sannsynlighet for å ha digital dialog.

Det har vært uttrykt bekymring for at mange spørsmål i den digitale dialogen kan «stjele» tid fra veiledere som burde vært brukt på annen oppfølging og andre personer (Fossestøl m.fl 2020; Proba 2022). Vi ser her bare små forskjeller mellom grupper, og hovedbildet er at digital dialog er mye brukt sammenlignet med mer tradisjonelle kanaler. Proba (2022) finner at veilederne uttrykker at de med standard-, og til en viss grad situasjonsbestemt innsats, i større grad kan følges opp digitalt. Ofte er dette personer som er vurdert å ha relativt lite behov for bistand fra NAV. De er kortere registrert hos NAV og mottar dagpenger. Under koronapandemien gjelder dette mange av de permitterte. For denne gruppen er ikke fysiske møter like nødvendige, og det

kan være tilstrekkelig med digital kommunikasjon og enkel informasjon i dialogfunksjonen. For andre grupper vil det å møtes være høyst nødvendig. I neste del skal vi se nærmere på hvem som er i muntlige samtaler med NAV, enten gjennom fysiske eller digitale møter, eller gjennom samtaler per telefon.

Større variasjon i hvem som er i møter

Samlet med andel som benyttet den digitale dialogen, har langt færre vært i møter eller samtaler, men her er det større variasjoner mellom innsatsgruppene (figur 7). I løpet av tre måneder har 46 prosent av de unge med spesielt tilpasset innsats hatt samtale eller møte med NAV. Det samme gjelder 36 prosent med situasjonsbestemt innsats og 13 prosent av de med standardinnsats. Den største gruppen som har hatt møte eller samtale har hatt det i løpet av en av månedene, men noen har også hatt det flere av månedene (Figur 7).

NAV-veilederne oppgir at de har mer fokus på målet med den arbeidsrettede oppfølgingen i møter og samtaler enn i den digitale dialogen. De mener også at de trenger disse møtene for å bli bedre kjent, og for å kunne snakke om mer personlige og alvorlige ting (Proba 2022).

De som er under medisinsk behandling og/eller i tiltak har større sannsynlighet for å være i samtale eller møte med NAV, mens det å være permittert eller delvis i arbeid trekker i motsatt retning (Tabell V4 i vedlegg). Vi så det samme mønsteret med den digitale dialogen. Dette viser at de som har en arbeidsmarkedstilknytning generelt har mindre kontakt med NAV, mens de som er prioritert til tiltak og er i behandling får en tettere oppfølging generelt.

Både blant unge med spesielt tilpasset og situasjonsbestemt innsats er det særlig bosted som spiller inn på om man har vært i møte eller samtale i perioden eller ikke. Å bo andre steder enn i Oslo, Viken og Møre og Romsdal øker sannsynligheten for å ha vært i møter eller samtaler. Dette kan tyde på at ressursituasjonen og koronapandemien spiller en rolle. Vi vet at særlig Oslo og Viken har vært hardere rammet av smitteverntiltak, og har fått spesielt mange nye ledige under pandemien. Smittevern, og det å ha mange flere å følge opp, kan ha ført til at det disse stedene har vært vanskeligere å avholde møter og samtaler.

Hvor lenge man har vært registrert hos NAV spiller også en tydelig rolle. De med varighet på under ett år, og særlig de på under ett halvt år, har i større grad vært i samtaler og møter med NAV. Dette henger trolig sammen med at det i starten av et oppfølgingsløp er behov for at de unge og veileder skal bli kjent. Blant de unge med situasjonsbestemt innsats har også de med varighet på over to år større sannsynlighet for å være i samtaler eller møter med NAV.

Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt hvilken oppfølging unge som kommer til NAV får. Vi har sett på hvilke aktiviteter de er i og, hvordan de samhandler med veileder. De unge er en sammensatt gruppe og behovet for oppfølging varierer mye. Mange unge registrerer seg hos NAV fordi de står helt eller delvis uten arbeid. En stor del av disse er bare kortvarig registrert, og kommer seg raskt i arbeid uten særlig oppfølging fra NAV, mens andre har mer sammensatte problemer og har behov for mer omfattende oppfølging for å komme dit.

Med utgangspunkt i den digitale aktivitetsplanen, har vi her fulgt unge som er registrert hos NAV over tre måneder. De fleste er i en eller annen form for aktivitet i perioden vi følger dem. Blant de med standardinnsats er den vanligste aktiviteten delvis arbeid fulgt av jobbsøk. I underkant av halvparten av de unge med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats er i arbeidsmarkedstiltak. Jobbsøk og jobbetten egenaktivitet er også vanlige aktiviteter blant de med situasjonsbestemt innsats, mens mange av de med spesielt tilpasset innsats er i medisinsk behandling.

Det er et mål at unge med arbeidsavklaringspenger skal delta i arbeidsrettet aktivitet *samtidig* med at de mottar medisinsk behandling. Fire av ti av de med spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger har et slikt parallelt løp, mens tre av ti er kun i medisinsk behandling i perioden på tre måneder. Det å være i behandling gjør det også mindre sannsynlig å delta i arbeidsmarkedstiltak. Målet om samtidighet er sannsynligvis ikke realistisk for alle i denne gruppen. Noen er for syke til å starte med arbeidsrettet aktivitet, og trenger å gå i behandling først. Flere studier tyder

imidlertid på at kombinasjonen vil være bra for mange i denne gruppen, noe som tilsier at man bør etterstrebe å øke andelen med et parallelt løp. Vi finner at de som er i medisinsk behandling i større grad er i samtaler og møter med veileder. Selv om de ikke er i arbeidsrettet aktivitet, ser det altså ut til at de opprettholder kontakten med veileder.

Nærheten til arbeidsmarkedet varierer i gruppen som verken er i arbeidsmarkedstiltak eller annen aktivitet. De permitterte og delvis ledige er overrepresentert, og vil sannsynligvis komme relativt raskt i arbeid uten særlig bistand fra NAV. De helt yngste, innvandrere og personer med kun grunnskoleutdanning har imidlertid også større sannsynlighet for å ikke være i aktivitet. Her er det mindre forskjeller mellom grupper, men dette er gjerne personer som burde vært særlig prioritert. At disse står uten tiltak og aktiviteter er det større grunn til å bekymre seg for. I flere studier er det pekt på at NAV mangler lavterskeltilbud for de som ikke er klar for mer omfattende arbeidsrettet aktivitet. Dette tilsier at det bør vurderes om det skal opprettes flere typer lavterskeltiltak for de som står lengre fra arbeidsmarkedet.

De fleste unge er i kontakt med NAV i perioden vi følger dem. Den digitale dialogen er hyppig brukt. Tidligere forskning har vist at denne i stor grad brukes til raske avklaringer, og ikke til mer omfattende arbeidsrettet oppfølging. Dialogen kan likevel mer indirekte være viktig for den arbeidsrettede oppfølgingen, ved at de unge opplever å ha en direkte kanal inn til NAV, samt få raskt svar på ting de lurer på. Dette kan være med på å bygge et tillitsforhold mellom de unge og veileder, som er noe av det viktigste for å kunne gi god arbeidsrettet oppfølging.

Den direkte dialogen inn til NAV kan føre til at tid som veileder burde brukt på annen oppfølging, og andre personer, blir brukt til å besvare spørsmål i dialogen. Hvis dette betyr at veileder i sum bruker mer tid på de som egentlig vil klare seg selv er det uheldig. Det er imidlertid et krav om at veileder skal gi alle unge som registrert seg hos NAV et tilbud. For unge med tilknytning til arbeidsmarkedet, som permitterte og delvis ledige, kan det være tilstrekkelig med digital oppfølging. Det at veilederne nå slipper å bruke tid på

å ha møter og samtaler med disse, slik de måtte før det var mulig med digital dialog, kan også føre til at de har bedre tid til å ha samtaler og møter med dem som trenger det. Vi finner at den digitale dialogen er brukt blant rundt 8 av 10 av de unge som er registrert hos NAV, og at de med spesielt tilpasset innsats og de uten arbeidsmarkedstilknytning i større grad er i samtaler og møter med veileder.

Hvor lenge de unge har vært registrert hos NAV spiller også en tydelig rolle når det gjelder kontakt med NAV. De med lengre varighet har mindre sannsynlighet for ha digital dialog og være i samtaler eller møter. I starten er det behov for at den unge og veileder blir kjent, noe som vil gi større behov for kontakt. Samtidig er det viktig med kontinuitet i oppfølging, og det kan være uheldig hvis de som har vært lengre registrert får lavere prioritet i oppfølgingen.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021) *Endelig Mål- og disponeringsbrev 2021 til NAV fylke*. Oslo: Arbeids og velferdsdirektoratet.

Bragstad, Torunn (2017) *Arbeidsavklaringspenger - om aktivitet i ytelsesforløpet*, NAV-rapport, 2/2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bråthen, Magne (2020) «Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer», Søkelys på arbeidslivet, 1-2/2020, s. 52–66.

Ekelund, Ragnhild (2021) «Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner» *Arbeid og velferd*, 3/2021.

Fossestøl, Knut, Elin Borg og Erik Breit (2020) *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. AFI-rapport, 9/2020. Oslo: AFI.

Galaasen, Anders Mølster (red.), Sverre Friis-Petersen, Anne Haugen, Sigrid Lande, Nina Lysø, Christine Selnes og Olena Tkachenko (2017) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?* NAV-rapport, 1/2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hellevik, Ottar (2007) «Linear versus logistic regression when the dependent variable is dichotomy», *Springer science and Business Media*, 43/2007.

Hyggen, Christer (2010) *Livsløp i velferdsstaten*, NOVA Rapport, 6/2010, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Lande, Sigrid og Christine Selnes (2017) «Årsaker til sen oppstart i første tiltak for NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne». *Arbeid og velferd*, 2/2017.

Lysø, Nina, Ivar Lima og Ragnhild Ekelund (2022) *Veilederes erfaringer med aktivitetskravet i AAP-ordningen*. NAV-rapport 1/2022. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV-loven (2006) *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.

Nossen, Jon Petter, Audun Gjerde og Thomas Lorentzen (2021) «Unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – hvor går veien videre?» *Arbeid og velferd*, 3/2021.

NOU (2021) *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*, NOU 2021:2, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Proba (2022) *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*, Proba-rapport 9/2022. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Proba (2012) *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Proba-rapport 10/2012.

Prop 1. S (2020/2021) *For budsjettåret 2021*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020) *Tid for aktivisering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*, Fafo-rapport 19/2020. Oslo: Fafo.

Vedlegg

Tabell V1 Hva påvirker sannsynligheten for å være i arbeidsmarkedstiltak? Unge under 30 år med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: arbeidsmarkedstiltak =1, ikke i arbeidsmarkedstiltak =0).

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,577	***	0,617	***
Kjønn	Kvinner	-0,025	***	-0,042	***
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	0,012		-0,032	***
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,015	*	-0,012	**
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	-0,021		-0,006	
	Østeuropeiske EU-land	-0,038	***	-0,025	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	0,01		-0,052	***
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	-0,128	***	0,098	
Utdanningsnivå	Grunnskole	-0,04	***	-0,089	***
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	0,059	***	0,064	***
	Ukjent utdanning	0,027		-0,09	***
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		0,004	
	Dagpenger	-0,187	***	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsytelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	0,041	***	0,028	***
	Møre og Romsdal	0,114	***	0,046	***
	Nordland	0,085	***	0,056	***
	Viken	0,082	***	-0,021	**
	Innlandet	0,084	***	0,015	
	Telemark og Vestfold	-0,012		0,014	
	Agder	0,128	***	0,002	
	Vestland	0,087	***	0,021	**
	Trøndelag	0,089	***	-0,007	
	Finnmark og Troms	0,114	***	0,032	**
Øvrige områder/Ukjent	-0,174	***	-0,347	***	
Delvis ledige og delvis permittert		-0,318	***		

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Helt permittert		-0,259	***		
Varighet	3-5 mnd	-0,132	***	-0,132	***
	6-13 mnd	referanse		referanse	
	14-25 mnd	-0,008		0,056	***
	Over 25 mnd	-0,018			
	26-37 mnd			0,063	***
	38-49 mnd			0,069	***
	Over 49 mnd			0,069	***
Har barn		-0,045	***	-0,046	***
Medisinsk behandling				-0,239	***
R-kvadrert			0,15		0,088

Kilde:NAV

Tabell V2 Hva påvirker sannsynligheten for å ikke være i aktivitet? Unge under 30 år med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: Ingen aktivitet =1, I aktivitet =0)

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,064	***	0,153	***
Kjønn	Kvinner	-0,002		-0,01	***
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	0,061	***	0,058	***
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,005		-0,002	
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	0,014		-0,001	
	Østeuropeiske EU-land	0		0,003	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	0,013	***	0,07	**
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	0,082	***	-0,04	***
Utdanningsnivå	Grunnskole	0,028	***	0,036	***
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	-0,003		-0,016	***
	Ukjent utdanning	0,013		0,032	***

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		-0,1	***
	Dagpenger	-0,011	**	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsytelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	-0,001		-0,016	**
	Møre og Romsdal	0,037	***	-0,021	**
	Nordland	-0,048	***	-0,031	***
	Viken	0,014	**	0,003	
	Innlandet	-0,013		-0,037	***
	Telemark og Vestfold	0,032	***	-0,006	
	Agder	-0,009		-0,005	
	Vestland	0,009		-0,001	
	Trøndelag	-0,005		-0,013	**
	Finnmark og Troms	-0,044	***	-0,026	***
	Øvrige områder/Ukjent	0,132	***	0,132	***
	Helt permittert		0,115	***	
Varighet	3-5 mnd	0,038	***	0,019	***
	6-13 mnd				
	14-25 mnd	0,005		-0,003	
	Over 25 mnd	0,008			
	26-37 mnd			0,007	
	38-49 mnd			0,029	***
	Over 49 mnd			0,019	***
Har barn		0,009		0,018	***
R-kvadrert			0,025		0,047

Kilde:NAV

Tabell V3 Hva påvirker sannsynligheten for å ha digital dialog? Unge under 30 år med standard-situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: Hatt digital dialog =1, Ikke hatt digital dialog =0)

Variabel	Verdier	Standard- og situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,847	***	0,662	***
Kjønn	Kvinner	0,004		0,042	***
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	-0,019	**	-0,044	***
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,016	***	0,001	
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	-0,018	***	-0,026	
	Østeuropeiske EU-land	-0,034	***	0,001	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	-0,024	***	-0,077	***
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	-0,165	***	-0,221	***
Utdanningsnivå	Grunnskole	-0,013	**	-0,081	***
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	0,011	***	-0,036	*
	Ukjent utdanning	-0,08	***	-0,196	***
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		0,031	***
	Dagpenger	0,017	***	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsyttelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	0,026	***	0,078	***
	Møre og Romsdal	-0,051	***	0,011	
	Nordland	0,057	***	0,013	
	Viken	-0,043	***	0,003	
	Innlandet	-0,002		0,06	***
	Telemark og Vestfold	0,005		0,041	***
	Agder	0,06	***	0,074	***
	Vestland	-0,104	***	0,037	***
	Trøndelag	-0,012		0,05	***
	Finnmark og Troms	0,057	***	0,09	***
	Øvrige områder/Ukjent	-0,164	***	-0,183	***
Delvis ledige og delvis permittert		-0,058	***		
Helt permittert		-0,047	***		

Variabel	Verdier	Standard- og situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Varighet	3-5 mnd	0,091	***	0,059	***
	6-13 mnd	referanse		referanse	
	14-25 mnd	-0,001		-0,03	***
	Over 25 mnd	-0,019			
	26-37 mnd			-0,029	***
	38-49 mnd			-0,044	***
	Over 49 mnd			-0,034	***
Har barn		-0,013	**	-0,002	
Medisinsk behandling				0,093	***
I tiltak		0,03	***	0,022	***
Standard innsats		-0,026	***		
R-kvadrert			0,047		0,037

Kilde:NAV

Tabell V4 Tabell V3 Hva påvirker sannsynligheten for å være i møter eller samtaler? Unge under 30 år med standard- situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Februar-april 2021. (Avhengig variabel: Hatt samtale eller møte =1, Ikke hatt samtale eller møte =0)

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Konstant		0,321	***	0,354	***
Kjønn	Kvinner	-0,019	***	-0,004	
	Menn	referanse		referanse	
Alder	19 år og under	0,035	***	0,006	
	20-24 år	referanse		referanse	
	25-29 år	-0,023	***	-0,033	***
Fødeland	Norge	referanse		referanse	
	Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	-0,027		-0,002	
	Østeuropeiske EU-land	-0,09	***	0,005	
	Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	0,008		0,002	
	Innvandrere, ikke bosatt/Ukjent	-0,12	***	-0,011	
Utdanningsnivå	Grunnskole	0,01	***	-0,018	**
	Videregående utdanning	referanse		referanse	
	Høyere utdanning	-0,04	***	-0,041	***
	Ukjent utdanning	-0,014		-0,053	***

Variabel	Verdier	Situasjonsbestemt innsats		Spesielt tilpasset innsats	
		B-koff.	Sig.	B-koff.	Sig.
Ytelse	Arbeidsavklaringspenger	referanse		-0,025	***
	Dagpenger	-0,039	***	referanse	
	Ingen statlig livsoppholdsytelse eller tiltakspenger	referanse		referanse	
Fylke	Oslo	referanse		referanse	
	Rogaland	0,121	***	0,124	***
	Møre og Romsdal	-0,015		0,005	
	Nordland	0,201	***	0,067	***
	Viken	-0,036	***	-0,03	***
	Innlandet	0,151	***	0,184	***
	Telemark og Vestfold	0,128	***	0,073	***
	Agder	0,16	***	0,187	***
	Vestland	0,128	***	0,042	***
	Trøndelag	0,189	***	0,177	***
	Finnmark og Troms	0,137	***	0,09	***
	Øvrige områder/Ukjent	0,007		-0,125	*
Delvis ledige og delvis permittert		-0,079	***		
Helt permittert		-0,106	***		
Varighet	3-5 mnd	0,045	***	0,078	***
	6-13 mnd	referanse		referanse	
	14-25 mnd	-0,003		-0,021	***
	Over 25 mnd	0,021			
	26-37 mnd			-0,022	***
	38-49 mnd			-0,038	***
	Over 49 mnd			-0,014	
Har barn		-0,013		-0,007	
Medisinsk behandling				0,111	***
I tiltak		0,065	***	0,069	***
R-kvadrert			0,073		0,044

Kilde:NAV

