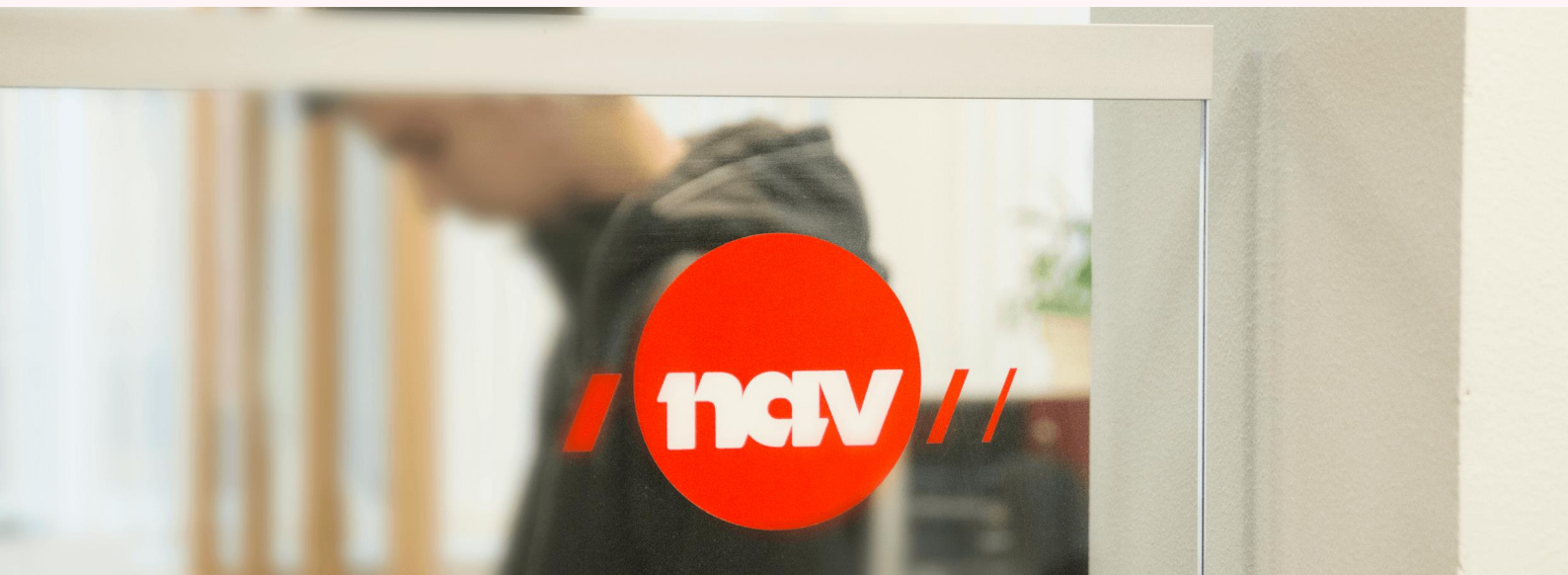


# Arbeidsretta bistand frå styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet

Dokument 3:17 (2023–2024)





Til Stortinget

## Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:17 (2023–2024) undersøkinga av arbeidsretta bistand frå styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet

Dokumentet er delt inn slik:

- Konklusjonar frå Riksrevisjonen, utdjuing av konklusjonar, tilrådingar, svar frå statsråden og fråsegn frå Riksrevisjonen om svaret frå statsråden
- Vedlegg 1: brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Vedlegg 2: svar frå statsråden
- Vedlegg 3: brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet
- Vedlegg 4: svar frå statsråden
- Vedlegg 5: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderingar

Riksrevisjonen, 26. august 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjonar</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Overordna vurdering</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Utdjuping av konklusjonar</b> .....	<b>9</b>
4.1	Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, aukar betydeleg, og andelen unge som får slike ytingar, er høgare i Noreg enn i dei andre OECD-landa .....	9
4.1.1	Målet om at færre unge skal vere mottakarar av ein stønad, er ikkje nådd.....	9
4.1.2	Delen unge som står utanfor arbeid, utdanning og opplæring og får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, er høgare i Noreg enn i andre OECD-land .....	12
4.2	Den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene bidreg ikkje nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning.....	13
4.3	Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet .....	15
4.3.1	Fleire unge har samansette utfordringar og behov for arbeidsretta bistand .....	15
4.3.2	Dialogen mellom Nav og brukaren handlar for lite om overgang til arbeid .....	16
4.3.3	Arbeidsmarknadstiltaka er ikkje tilstrekkeleg tilpassa for at unge skal kome i arbeid .....	18
4.4	Måten som Nav og helsetenesta følgjer opp unge med psykiske lidningar på, er ikkje tilstrekkeleg heilskapleg og koordinert .....	19
4.4.1	Individuell plan og individuell jobbstøtte (IPS) blir for lite brukt.....	20
4.4.2	Samhandlinga mellom Nav og helsetenesta fungerer ikkje godt nok .....	20
<b>5</b>	<b>Tilrådingar</b> .....	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Svar frå statsrådene</b> .....	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Fråsegn frå Riksrevisjonen om svar frå statsrådene</b> .....	<b>22</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>23</b>
	Vedlegg 1: brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
	Vedlegg 2: svar frå statsråden	
	Vedlegg 3: brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet	
	Vedlegg 4: svar frå statsråden	
	Vedlegg 5: forvaltningsrevisjonsrapport med vurderingar	

## Figuroversikt

Figur 1	Antal personar under 30 år som har fått uføretrygd og arbeidsavklaringspengar i åra 2010–2023 .....	10
Figur 2	Antal personar under 30 år som har fått dagpengar, tiltakspengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd i åra 2018–2023 .....	11
Figur 3	Del med overgang til arbeid og/eller utdanning, tre, seks og tolv månader fram i tid .....	14

## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Døme frå opplevingane nokre unge har hatt med Nav-kontoret .....	18
-------------	--	----

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter desse tre alvorsgradane:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkaste kritikk og blir nytta når vi finn alvorlege svakheiter, feil og manglar som ofte kan få svært store konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** nyttar vi når vi finn betydelege svakheiter, feil og manglar som kan få moderate til store konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.
3. **Ikkje tilfredsstillande** nyttar vi når vi finn svakheiter, feil og manglar som i mindre grad får direkte konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.

# 1 Innleiing

Fleire i arbeid og aktivitet og færre på stønad har vore det overordna målet for arbeids- og velferdspolitikken gjennom mange år. I lengre tid har unge vore ei prioritert målgruppe for arbeidsretta bistand frå Nav.

For enkeltpersonar er arbeid ei viktig kjelde til trygg og stabil inntekt, sosialt fellesskap, auka livskvalitet og personleg utvikling og læring.<sup>1</sup> Arbeid kan også vere helsefremjande. Det er eit stort tap for samfunnet når unge menneske blir ståande varig utan jobb og dermed ikkje deltek i verdiskapinga i samfunnet.

At folk deltek i arbeidslivet, er sentralt for å avgrense fattigdom, redusere ulikskap, fremje varig og berekraftig økonomisk vekst og sikre gode velferdsordningar i framtida. Etter kvart som befolkninga blir eldre og ein lågare andel er i yrkesaktiv alder, blir det særleg viktig med tiltak for å få fleire i arbeid.<sup>2</sup>

Bakgrunnen for undersøkinga er at mange unge står utanfor arbeidslivet. Ein aukande del av desse får helserelaterte ytingar. Talet på unge som får uføretrygd, har meir enn dobla seg på ti år, frå 10 400 i 2013 til 21 800 i 2023. I tillegg er stønad til livsopphald etter sosialtenestelova ei mykje brukt yting blant unge under 30 år. Den arbeidsretta bistanden frå Nav er viktig for å forhindre varig utanforskap og snu utviklinga i talet på unge som får uføretrygd.

Ifølgje ein rapport frå OECD er andelen unge som får uføretrygd eller arbeidsavklaringspengar, mykje høgare i Noreg enn i OECD-landa.

Betre inkludering av unge menneske i arbeidslivet har vore eit sentralt politisk mål gjennom fleire år, og det har blitt vedteke fleire politiske satsingar med mål om å få fleire unge inn i arbeidslivet og bort frå helserelaterte ytingar. Eit døme på dette er *ungdomsinnsatsen*, som blei innført på landsbasis i 2018. Ungdomsinnsatsen skulle sikre at arbeids- og velferdsetaten prioriterte unge under 30 år både i oppfølgingsarbeid og ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak. Innsatsen skulle også sikre rask oppfølging.<sup>3</sup>

Den 1. juli 2023 blei det innført ein ny *ungdomsgaranti*. Ungdomsgarantien gjeld for personar frå fylte 16 år og fram til fylte 30 år som har fått fastslått at dei har eit behov for bistand frå arbeids- og velferdsetaten for å kome i ordinært arbeid.<sup>4</sup> Ungdomsgarantien skal sikre god og tett oppfølging av unge mellom 16 og 30 år som treng bistand til å fullføre utdanning og kome i arbeid. Alle unge i målgruppa skal få tilbod om ein fast kontaktperson i Nav som skal følgje dei opp regelmessig og mellom anna tilby rettleiing om utdanningsmoglegheiter og moglegheiter i arbeidsmarknaden.

---

<sup>1</sup> Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.

<sup>2</sup> NOU 2021: 2 og NOU 2019: 7. Meld. St. 29 (2016–2017) og Meld. St. 14 (2020–2021).

<sup>3</sup> Prop. 1 S (2016–2017), Prop. 1 S (2017–2018) og tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2017–2022.

<sup>4</sup> Forskrift om oppfølgingsstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. (2023). *Forskrift om oppfølgingsstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi*. (FOR-2023-06-20-1073). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-06-20-1073>, kapittel 4.

Det er særleg helseproblem og manglande kompetanse som fører til at mange unge står utanfor arbeidslivet. Samstundes har mange unge ofte lite arbeidserfaring.

Andelen unge som får helserelaterte ytingar, har auka mykje dei seinare åra. Psykiske helseproblem er hovudårsaka til at unge får helserelaterte ytingar. Ifølgje Nav-rettleiarar er psykiske lidingar den enkeltårsaka som i størst grad reduserer moglegheita for at unge kjem over i arbeid eller utdanning.<sup>5</sup> Ved utgangen av 2023 fekk 8,3 prosent av alle mellom 18 og 29 år helserelaterte ytingar.<sup>6</sup>

Målet med undersøkinga har vore å vurdere om den arbeidsretta bistanden styresmaktene gir unge utanfor arbeidslivet, er i tråd med vedtaka og føresetnadene frå Stortinget.

For å belyse den arbeidsretta bistanden som styresmaktene gir unge, har vi analysert dokument og registerdata, gått gjennom saker og gjennomført intervju. Vi har også sendt ut skriftlege spørsmål til koordinerande einingar i kommunar og Nav-kontor. I tillegg har vi nytta data frå ei spørjeundersøking blant Nav-rettleiarar som blei gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Undersøkinga har mellom anna teke utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* [NAV-lova]
- *lov om folketrygd (folketrygdlova)*
- *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtenestelova)*
- *lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstenestelova)*
- *lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernlova)*
- Ot.prp. nr.4 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009)
- Prop. 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold), jf. Innst. 208 L (2014–2015), Lovvedtak 54 (2014–2015)
- Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – tid for arbeid og aktivitet*, jf. Innst. 49 S (2016–2017)
- Meld. St. 19 (2018–2019) *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*, jf. Innst. 369 S (2018–2019)
- budsjettproposisjonar frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet med tilhøyrande innstillingar



### Arbeidsretta bistand

betyr at ein person har fått bistandsbehovet sitt vurdert av arbeids- og velferdsetaten og fått eit oppfølgingsvedtak frå Nav.



### Oppfølgingsvedtak

er eit vedtak etter NAV-lova § 14 a der Nav vurderer kva behov brukaren har for bistand for å behalde eller skaffe seg arbeid.

<sup>5</sup> Fafo. (2020). Tid for aktivering – Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV.

<sup>6</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2024). *Årsrapport 2023*.

Rapporten blei lagd fram for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 22. mars 2024. Departementa har gitt kommentarar til rapporten i brev av 26. april 2024. Kommentaranane er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementa 24. mai 2024 og svaret frå statsrådana 19. juni og 21. juni 2024 følgjer som vedlegg.

## 2 Konklusjonar

- Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, aukar betydeleg, og andelen unge som får slike ytingar, er høgare i Noreg enn i dei andre OECD-landa.
- Den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene bidreg ikkje nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning.
- Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet.
- Måten som Nav og helsetenesta følgjer opp unge med psykiske lidningar på, er ikkje tilstrekkeleg heilskapleg og koordinert.

## 3 Overordna vurdering



- Det er kritikkverdig at den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene ikkje bidreg nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning. Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge med samansette utfordringar, og unge med psykiske lidningar får ikkje i tilstrekkeleg grad ei heilskapleg og koordinert oppfølging av Nav og helsetenesta.



## 4 Utdjuping av konklusjonar

Mange unge som står utanfor arbeidslivet, har samansette utfordringar som knyter seg til både helseproblem og manglande utdanning og kompetanse. I tillegg har dei også ofte lite arbeidserfaring. Dei samansette utfordringane til dei unge gjer at dei har behov for å få koordinerte tenester frå ulike sektorar på same tid. Desse sektorane er mellom anna Nav, helsetenesta og utdanningssektoren.

Unge under 30 år har vore ei prioritert målgruppe sidan 2017, både ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak og gjennom styrkt oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten. Den styrkte ungdomsinnsatsen har vore eit verkemiddel for å få fleire unge i utdanning og arbeid i heile perioden fram til 2023. Den 1. juli 2023 blei det innført ein ny forskriftsfesta ungdomsgaranti. Garantien er ein oppfølgingsgaranti, der alle i målgruppa skal få rask hjelp og tett oppfølging så lenge det er nødvendig. Riksrevisjonen meiner det er positivt at arbeidet med ungdomsinnsatsen blir ført vidare med ein ungdomsgaranti.

Sjølv om det er satsa på arbeidsretta oppfølging av unge over fleire år, viser undersøkinga at det framleis er mange utfordringar med å få unge inn i arbeid eller utdanning. Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, aukar. Dette talet var på om lag 51 250 personar i 2023.<sup>7</sup> Undersøkinga viser at den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene ikkje i tilstrekkeleg grad bidreg til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning. Den arbeidsretta bistanden er heller ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge som har samansette utfordringar og står utanfor arbeidslivet. Unge med psykiske lidningar får ikkje i tilstrekkeleg grad heilskapleg og koordinert oppfølging av Nav og helsetenesta. Samla sett vurderer Riksrevisjonen dette som kritikkverdig.

### 4.1 Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, aukar betydeleg, og andelen unge som får slike ytingar, er høgare i Noreg enn i dei andre OECD-landa

#### 4.1.1 Målet om at færre unge skal vere mottakarar av ein stønad, er ikkje nådd

Nedsett arbeidsevne ligg til grunn for fleire ytingar som skal gi inntektssikring frå Nav, først og fremst arbeidsavklaringspengar og uføretrygd.

Undersøkinga viser at mange unge får arbeidsavklaringspengar over fleire år og i lange periodar utan arbeidsretta aktivitet.

Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar, har stige frå om lag 25 000 i 2018 til 29 500 i 2023. Av alle under 30 år som fekk sitt første vedtak om oppfølging frå Nav i 2018, fekk ca. 5 000 personar (tilsvarande 17 prosent) arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2022. I overkant av halvparten av



#### Arbeidsavklaringspengar

er ei yting frå folketrygda som skal sikre personar inntekt når dei har nedsett arbeidsevne på grunn av sjukdom og får aktiv behandling, når dei deltek på eit arbeidsretta tiltak, eller når dei får anna oppfølging som skal skaffe dei arbeid eller hjelpe dei med å halde seg i arbeid. Ved utgangen av 2023 var talet på unge som fekk arbeidsavklaringspengar, nesten 30 000.

<sup>7</sup> Talet på mottakarar av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd per 31. desember 2023.

desse fekk arbeidsavklaringspengar i meir enn to år totalt, medan meir enn ein firedel fekk denne ytinga i meir enn tre år.

Undersøkinga viser vidare at omtrent 69 prosent av dei unge som fekk arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2022, hadde ein psykisk diagnose som låg til grunn for arbeidsavklaringspengane. Det utgjorde i overkant av 46 000 personar. Det er depressiv lidning som utgjer den største delen av psykiske diagnosar, med omtrent 10 500 personar. Diagnosegruppene «muskel- og skjelettsystemet» og «allmenn og uspesifisert» utgjorde høvesvis 9,7 og 7,5 prosent.

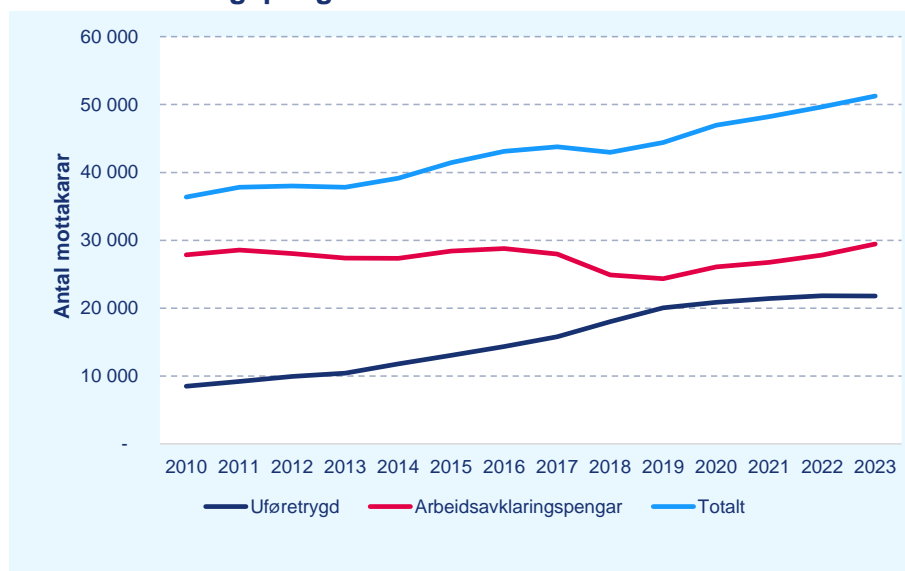
Talet på unge som får uføretrygd, har auka mykje frå 2000 fram til 2023, og særleg i åra etter 2010, sjå figur 1.



### Uføretrygd

er ei yting frå folketrygda som skal sikre inntekt for personar som har fått varig nedsett inntektsevne på grunn av sjukdom.

**Figur 1** Antal personar under 30 år som har fått uføretrygd og arbeidsavklaringspengar i åra 2010–2023

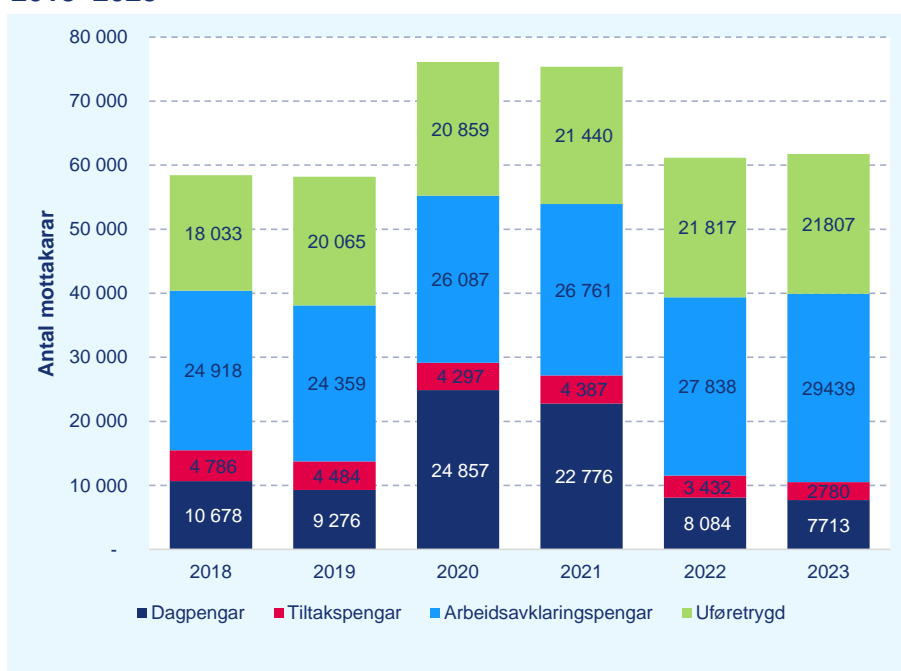


Kjelde: Nav.

I 2010 var det 8 500 personar under 30 år som fekk uføretrygd. Tilsvarende tal for 2000 var 8 200 personar. Dette utgjorde i overkant av 1 prosent av alle personar i aldersgruppa. I 2023 var talet auka til 21 800, tilsvarende 2,6 prosent av aldersgruppa.<sup>8</sup> Det betyr at både antalet og andelen unge som får uføretrygd, har meir enn dobla seg. Fleire i arbeid og aktivitet og færre på stønad har vore det overordna målet for arbeids- og velferdspolitikken gjennom mange år. Riksrevisjonen konstaterer at dette målet ikkje er nådd for unge under 30 år, og meiner det er ei urovekkjande utvikling.

<sup>8</sup> Nav. (2024). Sykefravær. Statistikk. Henta 21.mai 2024 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/sykefravar-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforepensjon-etter-kjonn-og-alder.pr.31.12.2000-2009.antall> og NOU Norges offentlige utredninger 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring Tiltak for økt sysselsetting*. NOU Norges offentlige utredninger 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring Tiltak for økt sysselsetting*.

**Figur 2** Antal personar under 30 år som har fått dagpengar, tiltakspengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd i åra 2018–2023<sup>9</sup>



Kjelde: Nav.

Figur 2 viser utviklinga i antal unge under 30 år som har fått dagpengar, tiltakspengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd i åra 2018–2023. Ein person kan ha fått fleire av ytingane i same år. På grunn av koronapandemien var det fleire unge som fekk dagpengar i åra 2020 og 2021, enn i dei andre åra i perioden 2018–2023.

Både i forskning og i Sysselsettingsutvalgets utgreiingar blir det peikt på at det å få arbeidsavklaringspengar kan ha uheldige konsekvensar for den tilknyttinga dei unge har til arbeidslivet.<sup>10</sup>

Det kjem fram av begge utgreiingane frå Sysselsettingsutvalget at den aukande bruken av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd som inntektssikring for unge menneske til ein viss grad kan vere eit uttrykk for at det skjer ei medikalisering. Medikalisering vil seie at hendingar eller tilstandar som i utgangspunktet ikkje er knytte til helse, blir omgjorde til medisinske problem. Det gjeld særleg unge med svak tilknytting til arbeidslivet.

Det er fleire årsaker til auken i talet på unge mottakarar av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd. Det har vore ein auke i andelen som blir uføretrygda som 18-åringar av medfødde medisinske årsaker.<sup>11</sup> Ut over dette kjem det fram av utgreiinga at det ikkje er grunn til å tru at auken kjem av at helsetilstanden i befolkninga generelt har blitt dårlegare dei seinaste tiåra. I utgreiinga blir det peikt på at sjølv om inngangskriteriet til

<sup>9</sup> Antal mottakarar av dagpengar og tiltakspengar er årsgjennomsnitt. Mottakarar av tiltakspengar 2023 er gjennomsnittet for perioden januar–oktober. Antal mottakarar av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd er per 31. desember.

<sup>10</sup> NOU Noregs offentlege utgreiingar 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting og NOU Noregs offentlege utgreiingar 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.

<sup>11</sup> Dei viktigaste årsakene er psykisk utviklingshemming, medfødde misdanningar og kromosomavvik.

arbeidsavklaringspengar er helseproblem, er det grunn til å tru at dagens ordning også rommar mange unge som primært har andre utfordringar.

Undersøkinga vår viser at 69,5 prosent av dei som fekk arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2022, har ein psykisk diagnose som ligg til grunn for ytinga.

I Prop. 1 S (2023–2024) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet blir det også vist til at det er påvist større risiko for varig uføretrygd for ungdom som er i gråsona mellom arbeidsløyse og helseproblem, og som får innvilga arbeidsavklaringspengar i staden for dagpengar eller økonomisk sosialhjelp.<sup>12</sup> Føremålet med å innføre arbeidsavklaringspengar var å leggje til rette for at mottakaren skulle følgjast opp tidlegare og tettare, slik at fleire skal kome raskare tilbake i arbeid eller i arbeidsretta aktivitet.<sup>13</sup>

I innstillinga til lova om endringar i folketrygdlova sa arbeids- og sosialkomiteen at det er viktig at føremålet med arbeidsavklaringspengar skal vere å sikre inntekt for personar medan dei får aktiv behandling, deltek på eit arbeidsretta tiltak eller får anna oppfølging som skal skaffe dei arbeid eller hjelpe dei med å halde seg i arbeid.<sup>14</sup>

Oppfølgingsarbeidet skal innehalde ei arbeidsevnevurdering, og undersøkinga viser at arbeidsevnevurderinga legg føringar som bidreg til at helsesituasjonen blir dominerande i oppfølginga av unge. Nedsett arbeidsevne på grunn av sjukdom er eit vilkår for å få arbeidsavklaringspengar. Dette fører til eit uheldig diagnosefokus. Helseplager kan bli betre over tid, og mange unge kan arbeide litt sjølv om dei har helseutfordringar. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at ressursane og dei moglegheitene dei unge har til å kome i arbeid, ikkje er meir framstående i den arbeidsretta oppfølginga mot målet om arbeid eller utdanning.

#### 4.1.2 Delen unge som står utanfor arbeid, utdanning og opplæring og får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, er høgare i Noreg enn i andre OECD-land

Kvart år bereknar OECD delen unge under 30 år som er utanfor arbeid, utdanning og opplæring i kvart medlemsland. I ein rapport frå OECD frå 2018 kjem det fram at dei unge som er utanfor arbeid, utdanning og opplæring i Noreg, skil seg frå tilsvarende unge i dei andre OECD-landa. I rapporten blir det mellom anna peikt på at 70 prosent av norske unge utanfor arbeid, utdanning og opplæring ikkje søker aktivt etter arbeid. Den tilsvarende gjennomsnittlege andelen i OECD var 50 prosent.

Rapporten viser også til at Noreg har den høgaste delen unge som står utanfor arbeid, utdanning og opplæring og får helserelaterte ytingar. Delen unge i Noreg som får slike ytingar, er tre gonger så høg som gjennomsnittet i OECD-landa. Rapporten peikar på uheldige sider ved det norske

---

<sup>12</sup> Prop. 1 S (2023–2024) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Schreiner, R. (2019) «Unemployed or Disabled? Disability Screening and Labor Market Outcomes of Youths», Memorandum 5/2019, Universitetet i Oslo, Økonomisk institutt.

<sup>13</sup> Ot.prp.nr. 4 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

<sup>14</sup> Ot.prp.nr. 4 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

velferdssystemet som kan bidra til at unge blir «låste» i stønadene. Dette inneber at ytingane held dei unge ute av arbeidslivet i lengre periodar.

Ifølgje OECDs oversikt for 2022 var 6,5 prosent av dei unge under 30 år i Noreg utanfor arbeid, opplæring eller utdanning. Gjennomsnittet for alle OECD-landa var 12,7 prosent, og Noreg var det landet som hadde nest lågast andel.

## 4.2 Den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene bidreg ikkje nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning

At befolkninga blir eldre og ein lågare andel er i yrkesaktiv alder, har negative konsekvensar som vi må motverke. Då er det svært viktig at dei unge ikkje fell utanfor arbeidslivet og går over på helserelaterte ytingar. Tilknyping til arbeidslivet har også stor betydning for kvar enkelt.

Arbeids- og velferdsetaten skal gi bistand til arbeidsledige og personar med nedsett arbeidsevne for å lette overgangen til arbeid eller utdanning og motverke at fleire fell varig ut av arbeidslivet. Målet er at ledige og permitterte raskast mogleg skal kome tilbake i arbeid eller utdanning, og at utsette grupper i arbeidsmarknaden får hjelp til å kome i arbeid eller utdanning. Det har over fleire år vore eit særskilt mål at fleire unge under 30 år skal gå over i arbeid eller utdanning. Undersøkinga viser at det samla sett var i overkant av 344 000 unge mellom 18 og 28 år som fekk arbeidsretta bistand frå arbeids- og velferdsetaten i perioden 2018–2022. I 2022 var det i underkant av 107 000 personar mellom 18 og 28 år som fekk arbeidsretta bistand.<sup>15</sup>

Nav har arbeidd med å hjelpe unge raskt over i arbeid og utdanning, men det er vanskeleg å fastslå eksakt kva effekt dette arbeidet har hatt. Likevel er det mogleg å undersøkje om effekten endrar seg, ved å samanlikne resultat over tid.<sup>16</sup>

Resultata frå analysane våre tyder på at effekten av det arbeidet Nav har gjort, varierer relativt lite i løpet av undersøkingsperioden. Analysane viser rett nok at delen av dei unge som fekk arbeidsretta bistand og kom over i arbeid eller utdanning, var større i 2022 enn i 2018. Men denne skilnaden kan hovudsakleg forklarast med endringar i faktorar som Nav ikkje har kontroll over, til dømes arbeidsmarknaden. Når vi tek høgd for at både Nav-brukarane og arbeidsmarknaden har endra seg, ser vi at delen med overgang til arbeid eller utdanning er omtrent den same i 2022 som i 2018.

Vi har estimert omfanget av overgangar til arbeid eller utdanning ved å sjå på kor mange av dei unge som fekk arbeidsretta bistand og ikkje var i arbeid ein bestemd månad, og som var kome over i arbeid eller utdanning tre, seks

---

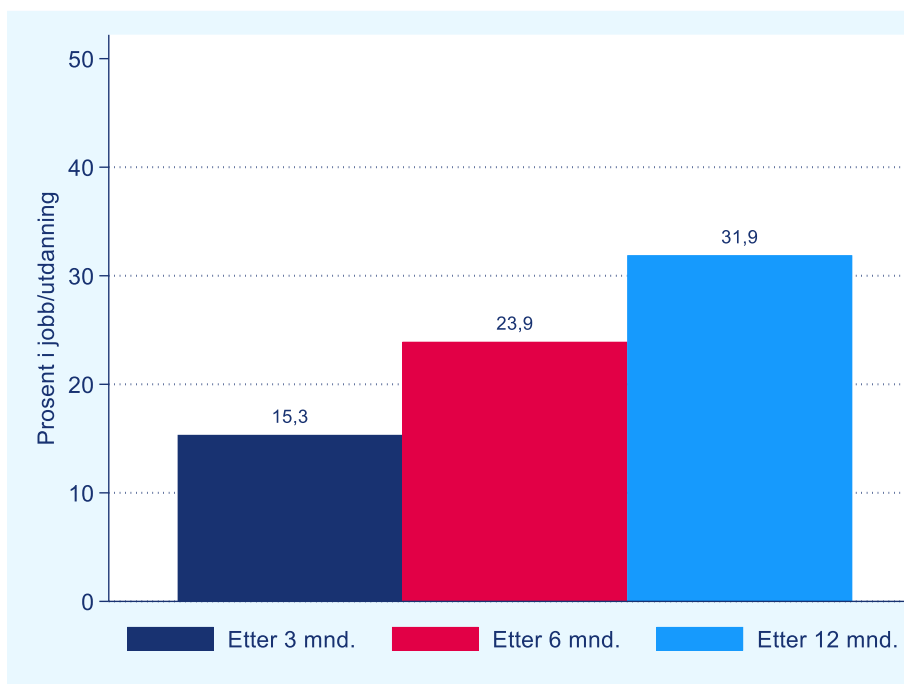
<sup>15</sup> På grunn av ufullstendige data frå Nav har nokre personar som er 29 år, ikkje blitt med i populasjonen.

<sup>16</sup> Vi har undersøkt dette ved å bruke tilnærminga til ny resultatindikator, som er utvikla av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. For å ta omsyn til faktorar som Nav ikkje har kontroll over, har vi bygd ein regresjonsmodell på individnivå som fangar opp relevante kjenneteikn ved brukarane og ved økonomien generelt. Basert på modellen har vi estimert kor stor del av brukarane ein kan forvente kjem over i jobb eller utdanning per år. Denne forventta overgangsdelen kan vi samanlikne med den faktiske overgangsdelen for å gi ein indikasjon på den relative effekten (eller bidraget) av Nav sitt arbeid over tid. Sjå nærmare beskriving av modellen i kapittel 2 i vedlegget.

eller tolv månader seinare. Når vi tek gjennomsnittet av alle desse månadlege målingane for kvar person, finn vi den gjennomsnittlege delen for heile perioden.

Figur 3 viser at delen som har overgang til arbeid eller utdanning, blir større jo lenger fram i tid vi observerer. Tre månader fram i tid er 15,3 prosent kome over i arbeid eller utdanning, medan seks månader fram er delen 23,9 prosent, og tolv månader fram er delen 31,9 prosent.

**Figur 3 Del med overgang til arbeid og/eller utdanning, tre, seks og tolv månader fram i tid**



Kjelde: Riksrevisjonens analysar baserte på persondata frå Nav og SSB. Gjennomsnitt for perioden 2018–2022. N (3 månader) = 2 161 840, n (6 månader) = 2 060 683, n (12 månader) = 1 846 186. N viser talet på observasjonar (person-månader). Talet på personar er høvesvis 183 440 (3 månader), 180 430 (6 månader) og 171 609 (12 månader).

Etter seks månader er det meir enn dobbelt så mange i arbeid (15,7 prosent) som i utdanning (6,3 prosent), medan 1,9 prosent er både i arbeid og utdanning.

Analysane våre viser at blant dei som ikkje har overgang til arbeid eller utdanning, får to tredelar framleis arbeidsretta bistand seks månader etter måletidspunktet, medan 10 prosent verken får arbeidsretta bistand frå Nav eller har hatt overgang til arbeid eller utdanning.

Vidare viser undersøkinga at 16 prosent av personane med overgang til arbeid eller utdanning er tilbake hos Nav eitt år etter overgangen, medan 19 prosent er tilbake hos Nav to år etter overgangen.

I gjennomsnitt jobbar personane som har overgang til arbeid, 11,5 timar per veke i månaden då utfallet blir målt. Dette svarar til ei 31 prosent stilling. Nesten ni av ti arbeider mindre enn det som svarar til 50 prosent stilling. Når

det gjeld personane som var kome over i utdanning seks månader seinare, var det omtrent to av tre som hadde progresjon i utdanninga.

Undersøkinga viser at innsatsen frå Nav ikkje i tilstrekkeleg grad bidreg til målet om at fleire unge skal kome i arbeid eller utdanning. Riksrevisjonen peikar på at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for å sikre at måla på området blir nådde. Satsingane og prioriteringa av dei unge har så langt ikkje ført til vesentlege endringar i måloppnåinga. Riksrevisjonen meiner at det er kritikkverdig at den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene ikkje bidreg nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning.

## 4.3 Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet

Arbeids- og velferdsetaten skal tilpasse tenestene etter behova til kvar enkelt brukar. Kjenneteikn ved unge som har behov for tenester frå Nav, er låge kvalifikasjonar, psykiske helseutfordringar, sosiale utfordringar og/eller økonomiske problem. Litt over halvparten av personane i undersøkinga hadde berre grunnskule. Somme av dei unge slit med å handtere vaksenlivet, enkel livsmeistring og dei krava dei blir stilte overfor i arbeidslivet. Det tek tid for Nav-kontora å få tilstrekkeleg oversikt og innsikt i utfordringane, slik at dei kan setje inn relevante tiltak.

### 4.3.1 Fleire unge har samansette utfordringar og behov for arbeidsretta bistand

Undersøkinga viser at talet på unge som har samansette utfordringar og behov for arbeidsretta bistand for å kome i arbeid eller utdanning, har auka.

Det har vore ein auke i talet på unge som har behov for *spesielt tilpassa innsats* frå Nav. I perioden 2018–2023 steig talet på oppfølgingsvedtak med *spesielt tilpassa innsats* frå 19 000 til ca. 28 000. I 2018 utgjorde denne gruppa 17 prosent av vedtaka, medan ho i 2023 hadde vakse til 29 prosent. *Spesielt tilpassa innsats* blir tilboden til brukarar som etter ei arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevna er nedsett, samstundes som det blir lagt til grunn at brukaren kan skaffe seg eller behalde arbeid gjennom eigeninnsats og ved hjelp frå Nav eller andre samarbeidande aktørar.

Medan delen med nedsatt arbeidsevne og større innsatsbehov veks, er det ein kraftig reduksjon i talet på brukarar under 30 år som kan ventast å kome over i arbeid eller utdanning ved hjelp av eigeninnsats. Av dei unge som Nav forventar skal klare å skaffe seg arbeid eller byrje på utdanning ved eigeninnsats, er omtrent halvparten i jobb eller utdanning seks månader seinare. For personar som har behov for *spesielt tilpassa innsats*, er denne delen berre 16 prosent i gjennomsnitt for perioden 2018–2022.

Ei slik endring i behova for bistand gjer at Nav må gi fleire brukarar tett og individuell oppfølging. Alle aktørane som er intervjua i undersøkinga, framhevar at det er krevjande å følgje opp unge med samansette utfordringar. Undersøkinga viser at Nav-kontora har behov for ytterlegare støttemateriell for å sikre at brukarane blir kartlagde og følgde opp på ein



#### Arbeidsevnevurdering

er ei skriftleg vurdering av kva behov brukaren har for bistand frå arbeids- og velferdsetaten for å behalde eller skaffe seg arbeid. Det som mellom anna skal vurderast, er kva moglegheiter brukaren har, kva slags arbeid som skal vere målet, kor stort behov brukaren har for bistand, og kva type bistand som kan vere aktuell.



#### Innsatsgrupper

Nav kjem fram til kva innsatsgruppe brukaren kjem i, basert på kva behov brukaren har, og kva bistand brukaren treng for å kome ut i arbeidslivet. Det er definert følgjande fire innsatsgrupper: standard, situasjonsbestemd, spesielt tilpassa og varig tilpassa innsats.

meir einsarta og samstundes meir effektiv måte. Dette blir også illustrert i saksgjennomgangen vår. Sjølv om eit fleirtal av Nav-kontora har organisert oppfølginga av unge i ungdomsteam, slik at dei har færre brukarar å følgje opp, opplever Nav-kontora i stor grad ressursknappleik. Dette går også fram av intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet og av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet.

I 2023 fekk Nav-rettleiarane ansvaret for å følgje opp fleire unge brukarar. I tillegg har det som vist ovanfor blitt fleire brukarar med større oppfølgingsbehov. Undersøkinga viser at det er store variasjonar i storleiken på porteføljar på tvers av fylke og på tvers av små og store Nav-kontor. I nokre fylke er det store porteføljar og særskilt krevjande å redusere porteføljane til eit nivå som kan tilfredsstillere forventningane i ungdomsgarantien.

For brukarane er det viktig med føreseielegheit og stabilitet i oppfølgingsløpet. Brukarane vi har intervjuet, opplever hyppige byte av rettleiarar. Saksgjennomgangen stadfestar dette. I fleire av sakene vi har gått gjennom, blei det bytt rettleiar seks til åtte gonger i løpet av perioden frå 2018 til 2022. Mental Helse Ungdom understrekar at det er viktig med stabilitet. Etter at ungdomsgarantien blei innført 1. juli 2023, skal unge med behov for arbeidsretta bistand få tilbod om ein fast kontaktperson.

Undersøkinga viser at den arbeidsretta oppfølginga i Nav kjem raskt i gang etter at den unge har kontakta Nav, ved at mange får eit oppfølgingsvedtak med utfallet *standard innsats*. Det vil seie at Nav ventar at brukaren skal kunne kome i arbeid hovudsakleg gjennom eigenaktivitetar, i løpet av relativt kort tid og med liten innsats frå Nav.

Undersøkinga viser også at ein stor del av dei som først får eit oppfølgingsvedtak med utfallet *standard innsats*, seinare blir plasserte i ei innsatsgruppe som inneber større behov for arbeidsretta bistand. Ifølgje intervju med Nav-kontora er mange unge registrerte med standard innsats over lang tid sjølv om dei kan ha behov for meir bistand frå Nav. Riksrevisjonen meiner det er uheldig at dei unge som har behov for arbeidsretta bistand, blir verande lenge i ei innsatsgruppe som er meint for brukarar som er forventa å kunne skaffe seg arbeid i løpet av relativt kort tid, hovudsakleg gjennom eigenaktivitetar. Konsekvensen blir at for mange unge blir passive og ikkje kjem raskt nok i ein aktivitet som kan bidra til at dei kjem i arbeid.

#### 4.3.2 Dialogen mellom Nav og brukaren handlar for lite om overgang til arbeid

Den arbeidsretta oppfølginga av brukarar går i hovudsak føre seg gjennom dialog mellom brukaren og rettleiaren i ein chattefunksjon i den digitale aktivitetsplanen. Denne planen gir brukaren og rettleiaren ei oversikt over aktivitetar, mellom anna aktivitetar som kan få brukaren i arbeid. Det er ei utbreidd oppfatning i samfunnet at unge har høg digital kompetanse, men undersøkinga viser at det er stor variasjon i korleis den digitale aktivitetsplanen fungerer for dei unge. Mange unge opplever dei digitale løysingane til Nav som krevjande. Det som blir trekt fram som utfordrande, er at det er vanskeleg å finne fram til aktivitetsplanen, og at fleire dialogar



som handlar om ulike tema, er aktive samstundes. Dette gjer det vanskeleg for mange unge å halde oversikta og vite kva dei skal svare på.

Frå Nav si side er det eit klart mål at dialogen skal handle om arbeid og aktivitet. Undersøkinga viser likevel at rettleiarane ofte må bruke tid på andre forhold enn arbeidsretta bistand i oppfølginga. Brukarane har mange spørsmål om inntektssikring eller liknande som må avklarast. I tillegg varierer det om mål for brukaren er definerte i aktivitetsplanen. Når det er definert eit mål, er dette ofte med formuleringar som «målet er å skaffe arbeid» eller «målet er å få ein jobb», utan at det er ein konkret plan for korleis brukaren skal nå målet. Det er viktig at unge i ein tidleg fase av vaksenlivet får avklart kva moglegheiter og eventuelle avgrensingar dei har når dei skal delta i arbeidslivet.

Forskning som er gjord på unge mottakarar av arbeidsavklaringspengar og aktivitetsplanane deira, viser også at brukarane sjølve i liten grad har definert tydelege mål for oppfølginga. Fråværet av mål blir spegla i dialogen mellom brukaren og Nav, og det er få spor av at Nav gjer brukaren medviten om kva som er målet med avklaringa.<sup>17</sup> Riksrevisjonen meiner dialogen mellom brukaren og Nav i den arbeidsretta oppfølginga i for liten grad inneheld eit mål om å kome i arbeid og ein plan som skal få brukaren i arbeid eller utdanning.

Unge menneske har ulik bakgrunn og ulike føresetnader. Dei vi har intervjuet, fortel om opplevingane sine med Nav-kontoret på ulike måtar. Opplevingane er gitt att nedanfor.

---

<sup>17</sup> Arbeid og velferd 1 // 2021. UTYDELIG TIL STEDE? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner.

## Faktaboks 1 Døme frå opplevingane nokre unge har hatt med Nav-kontoret

«Det beste er menneska, måten eg har blitt teken imot på. Nav i seg sjølv er ikkje så mykje å skryte av, men menneska i Nav gjer sitt beste for å hjelpe brukarar. Desse er fantastiske, og jobben dei gjer, er upåklageleg.»

«Nav var villige til å høyre på meg, samstundes som Nav oppmoda meg til å gjennomføre ting som eg i utgangspunktet var skeptisk til. Eg måtte prøve før eg kunne seie at det ikkje fungerte. Eg er veldig glad for at rettleiarane har oppmoda meg til å gjennomføre aktivitetar, slik at eg kan vere ein suksess.»

«Nav styrte dette heilt. Veldig frustrerande. Viss ein i ein periode ikkje er i stand til å møte opp tidleg, til dømes, fungerer ikkje dette, alt er på dagtid. Hadde ikkje noko som engasjerte meg, men må delta for å få AAP, til dømes. Nav har reglane sine og er firkanta og klarar ikkje å sjå utanfor boksen. Ser det tydeleg då det blei bytt Nav-kontor. Alt fungerte betre då. Ved det førre kontoret blei det ønskt å søkje gradert uføretrygd mot Nav si vilje, vi søkte likevel og fekk svært raskt svar med eit avslag. Då hadde dei vel ikkje sett seg inn i saka i det heile.»

«Det eine Nav-kontoret var tilgjengeleg absolutt heile tida, dit eg flytta, ikkje i det heile. Vanskeleg å få tak i. Plutselig var rettleiaren sjuk og ikkje tilgjengeleg, fekk vikar som eg ikkje veit kven var, veit ikkje at eg har fått tildelt den nye ein gong. Kven skulle eg forhalde meg til? Eg hadde direktenummer til rettleiaren på det eine Nav-kontoret.»

Kjelde: intervju med brukarar.

### 4.3.3 Arbeidsmarknadstiltaka er ikkje tilstrekkeleg tilpassa for at unge skal kome i arbeid

Arbeidsmarknadstiltak kan nyttast for alle aldersgrupper. Kostnadene<sup>18</sup> som er knytte til tiltak, er reduserte dei seinare åra. Viktige tiltak for unge er ulike kvalifiserings- og opplæringstiltak, gjennomføring av vidaregåande skule, bruk av lønstilskot og tiltak i eigenregi via ein jobbspesialist<sup>19</sup>. Undersøkinga viser at det manglar lågterskeltilbod som kan hjelpe unge til å førebu seg på arbeidslivet. Rettleiarane i Nav opplever at tilgangen på relevante tiltaksplassar er mest avgrensa for brukarar med dårleg oppmøteevne. Når det gjeld brukarar med psykiske lidningar, opplever nesten ein av fire rettleiarar at dei ikkje har tilstrekkeleg tilgang på relevante tiltaksplassar.

Undersøkinga viser at arbeidspraksis og oppfølging er dei mest brukte arbeidsretta tiltaka for dei unge. Arbeidspraksis inneber arbeidsførebuande trening og praksis i skjerma og ordinære verksemder, medan oppfølgingstiltak omfattar jobbkubb, mentor, individuell jobbstøtte (IPS) og meir omfattande oppfølging.

Nav-kontora trekkjer fram at tiltaket lønstilskot fungerer bra for dei unge og gir best resultat. Tett og individuell oppfølging er to faktorar som blir trekte fram som suksesskriterium for alle typar tiltak.



#### Arbeidsmarknadstiltak

Dei mest brukte arbeidsmarknadstiltaka for unge er arbeidstrening, oppfølging, opplæring, lønstilskot og avklaringstiltak. Arbeidsmarknadstiltaka er nærmare omtalte i tabell 4 i vedlegget.

<sup>18</sup> Justert for inflasjon.

<sup>19</sup> Nav. (2024). *Arbeid med støtte*. Jobbspesialist følger opp brukeren i samarbeid med Nav-veilederen, og tilbyr støtte til både brukeren og arbeidsgiveren over tid. Henta 6. mai 2024 frå <https://www.nav.no/arbeid-med-stotte>.

Mange unge mellom 18 og 30 år får økonomisk sosialhjelp. Dette er ei kommunal yting og ein økonomisk stønad som blir gitt til personar som ikkje kan tene til livsopphald gjennom arbeid eller ved å nytte seg av dei økonomiske rettane sine. Sosialhjelp er ei av dei mest utbreidde ytingane blant personar som fekk sitt første vedtak om oppfølging frå Nav i perioden 2018 til 2022. Frå 1. januar 2017 har kommunane hatt plikt til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakarar under 30 år gjennom ei endring i sosialtenestelova.<sup>20</sup> Føremålet med ei lovfesta aktivitetsplikt for unge stønadsmottakarar er å styrkje dei moglegheitene den enkelte har til å kome i arbeid og bli sjølvforsørgd. Dette kan bidra til å hjelpe unge ut av eit passivt tilvære.<sup>21</sup> Så langt viser forskinga ingen teikn til auka deltaking i arbeid eller utdanning for unge mottakarar av sosialhjelp.<sup>22</sup>

Ein rapport som blei publisert i 2023, viste at blant unge under 30 år har 65 prosent fått krav om aktivitet, medan 35 prosent har fått unntak frå aktivitetsplikta. Den vanlegaste årsaka til at det blir gitt unntak, er at helse- eller livssituasjonen byr på store utfordringar.<sup>23</sup> Rapporten viser vidare at mange av brukarane sjølve ikkje er klare over om dei har hatt vilkår om aktivitet eller ikkje.

Ifølgje rapporten meiner mange Nav-retteleiarar at det å stille vilkår om aktivitet er nyttig for framgangen til kvar enkelt brukar, til dømes fordi det sørger for at brukaren deltek i utviklande aktivitetar, og at brukaren jamleg er i kontakt med Nav.

Dersom ein person ikkje oppfyller vilkåra som blir stilte, kan utbetalinga av sosialhjelp reduserast. Rapporten frå 2023 viser likevel at dette sjeldan skjer. Årsaka er at rettleiarane ikkje ønskte å gjere det vanskeleg for brukarane, som ofte er avhengige av sosialhjelpsutbetalinga for å dekkje grunnleggjande behov.

Gjennom behandlinga av dei årlege budsjettforslaga til Arbeids- og inkluderingsdepartementet dei seinaste åra har Stortinget understreka kor viktig det er å prioritere utsette grupper, mellom anna unge under 30 år. Undersøkinga viser likevel at Nav ikkje i tilstrekkeleg grad har lågterskeltilbod til unge og kan tilby tiltak som er tilpassa unge med psykiske lidingar. Riksrevisjonen meiner det er urovekkjande at så mange Nav-retteleiarar opplever at det ikkje er tilstrekkeleg tilgang på relevante tiltaksplassar.

## 4.4 Måten som Nav og helsetenesta følgjer opp unge med psykiske lidingar på, er ikkje tilstrekkeleg heilskapleg og koordinert

Undersøkinga vår omfattar totalt i overkant av 344 000 unge mellom 18 og 28 år som får arbeidsretta bistand frå Nav i perioden 2018 til 2022. Om lag

---

<sup>20</sup> Sosialtenestelova. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>, § 20 a.

<sup>21</sup> Innst. 111 L (2016–2017).

<sup>22</sup> Hernæs, Ø. M. (2021). *Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om sosialhjelpsmottakere under 30 år (rapport 3/2021)*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>23</sup> Oslo Economics. (2023). *Navs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt*.

81 000 av desse (24 prosent) har blitt greidde ut for eller fått behandling for psykiske helseutfordringar i spesialisthelsetenesta i same periode.

#### 4.4.1 Individuell plan og individuell jobbstøtte (IPS) blir for lite brukt

Nav skal i samarbeid med andre tenesteytarar leggje til rette for at brukarar som har behov for det, får eit heilskapleg og koordinert tenestetilbod. Nav-lova fastslår at den som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan. Nav-kontora skal samarbeide med andre tenesteytarar – både i helsetenesta og i kommunane – om den individuelle planen for å bidra til eit heilskapleg tenestetilbod. Ved uklarleik eller usemje skal kommunen avklare kva velferdstenester som har hovudansvaret for å utarbeide og følgje opp den individuelle planen.<sup>24</sup> Personen har også rett til å få ein eigen koordinator som leiar planarbeidet.

Undersøkinga vår viser at individuell plan blir brukt i svært liten grad. Det var 9 675 personar som hadde ein slik plan i perioden 2018–2022. Dette utgjer i underkant av tre prosent av talet på personar som har fått arbeidsretta bistand i same periode. Vi har likevel ikkje data som viser kor mange av dei unge med behov for koordinerte tenester som burde hatt ein individuell plan. Konsekvensen av at individuell plan blir brukt i så liten grad, kan vere at personar som har behov for langvarige og koordinerte tenester frå både Nav og helsetenesta, ikkje får den heilskaplege oppfølginga som mange treng for å kome over i arbeid eller utdanning.

Individuell jobbstøtte (IPS) er eit tilbod til pasientar som har moderate til alvorlege psykiske lidningar og/eller ruslidningar, som får behandling i den psykiske helsetenesta, og som har eit ønske om å jobbe eller kome i utdanning. Tiltaket er utforma som ein modell for samarbeid mellom Nav og helsetenestene. Undersøkinga tyder på at tiltaket har god effekt, men det er lite brukt. Talet på unge som har delteke i tiltaket IPS, har auka frå 210 i 2018 til 2 629 i 2022. Dette er ei positiv utvikling, men Riksrevisjonen meiner likevel at det er for få unge som får tilbod om dette tiltaket.

#### 4.4.2 Samhandlinga mellom Nav og helsetenesta fungerer ikkje godt nok

Samhandlinga mellom Nav og helsetenesta går i stor utstrekning føre seg ved at dei utvekslar informasjon om medisinsk dokumentasjon for retten til ytingar. Samstundes viser undersøkinga at dagens digitale løysingar for informasjonsutveksling er det største hinderet for at det skal bli betre informasjonsutveksling mellom tenestene. Det er mellom anna ei stor utfordring for Nav at det tek lang tid å innføre endringar i skjema som er integrerte i systema til fastlegane for elektroniske pasientjournalar. Dette kjem av at Nav er avhengig av at leverandørane utfører dei etterspurde endringane individuelt i systema sine. Manglande digitale løysingar har vore ei kjend utfordring gjennom mange år. Ei effektiv og trygg informasjonsutveksling er avgjerande for å sikre god oppfølging av unge brukarar.

---

<sup>24</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 7.

Det blir trekt fram at samarbeidsmøte mellom Nav og ulike aktørar i helsetenesta gjer meir nytte enn ein individuell plan. Undersøkinga viser likevel at fastlegane i svært liten grad deltek i denne typen møte. Fastlegar søkte om refusjon for deltaking i samarbeidsmøte for berre tre prosent av brukarane i 2022.

Kapasitetsutfordringar i både Nav og helsetenesta påverkar samarbeidet negativt. Nav-kontora trekkjer fram at dei må ha tilstrekkeleg med ressursar til å gi unge tett oppfølging. Ifølgje dei er dette heilt avgjerande for at dei skal få til arbeidsretta bistand parallelt med behandling i helsetenesta. Alle Nav-kontora opplever ressursknappleik, med nokre variasjonar og til dels også svingingar i løpet av året. Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir at manglande ressursar og ventetid på behandling er ei av hovudutfordringane i samarbeidet med helsetenesta. Dei unge som står utanfor arbeidslivet, er ei relativt stor gruppe, og mange treng helsehjelp.

Arbeidsmarknadssektoren skal jobbe for å styrkje moglegheitene for å kome over i arbeid og stå i jobb. Helsesektoren har eit anna overordna mål, han skal førebyggje og behandle sjukdom og fremje god livskvalitet. Pasientar skal prioriterast i tråd med kor alvorleg tilstanden er. Dette følgjer av prioriteringsforskrifta og inneber at helsetenesta ikkje kan prioritere unge som får arbeidsretta bistand, framfor dei som skal prioriterast etter forskrifta.

Verken Nav eller helsetenesta har tilstrekkelege verkemiddel til å hjelpe dei unge med å kome i arbeid. Samarbeidet mellom Nav og helsetenestene har derfor mykje å seie. Dei overordna myndigheitene har store forventningar til samarbeidet mellom Nav og helsetenesta, men ulike samfunnsoppdrag bidreg til ulike prioriteringar og ulike forventningar. Undersøkinga viser likevel at dei fleste aktørane innan helsetenesta forstår kor viktig det er at det blir gitt helsehjelp samstundes med arbeidsretta aktivitet.

Det er positivt at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet legg til rette for betre samarbeid mellom Nav og helsetenesta gjennom ulike satsingar og verkemiddel. Undersøkinga viser likevel at tenesteytarane har liten kjennskap til dei ulike satsingane. Riksrevisjonen meiner at samarbeidet mellom departementa ikkje har bidrege nok til å styrkje samhandlinga mellom dei ulike aktørane, slik at fleire unge med psykiske lidningar kjem over i arbeid eller utdanning.

## 5 Tilrådingar

Den arbeidsretta oppfølginga av unge bør styrkjast slik at fleire unge kjem over i arbeid eller utdanning. Derfor tilrår Riksrevisjonen at

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet følgjer opp at arbeids- og velferdsetaten i større grad tilpassar verkemiddel og tiltak etter behova til dei unge
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet følgjer opp den plikta arbeids- og velferdsetaten har til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakarar under 30 år

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet sørger for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller krava i ungdomsgarantien om individuelt tilpassa oppfølging, slik at fleire unge får høve til å kome i ordinært arbeid
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet forsterkar arbeidet med å sikre betre samhandling, slik at dei unge med samansette utfordringar får ei meir heilskapleg og koordinert oppfølging, noko som inneber å
  - halde fram arbeidet med å byggje ned kjende barrierar for samhandling
  - gjere felles satsingar og strategiar betre kjende i Nav og helsetenesta

## 6 Svar frå statsrådene

Dokument 3:17 (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkning av arbeidsretta bistand frå styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet*, blei sendt til statsrådene i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til uttale. Statsrådanes svar følgjer i vedlegg 2.

## 7 Fråsegn frå Riksrevisjonen om svar frå statsrådene

Riksrevisjonen har ingen fleire merknader i saka.

Saka blir send til Stortinget.

Vedteke i Riksrevisjonens møte 20. august 2024

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

---

Jens A. Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet

---





Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Mette Elisabeth Holmen 22241348

Vår dato

24.05.2024

Deres dato

Vår referanse

2024/00473-1

Deres referanse

Utsett innsyn jf. rrevl § 18 (2)

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Til: statsråd Tonje Brenna

## Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene si arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet – utkast til Dokument 3

Vedlagt følger utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene si arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet.*

Til grunn for utkastet ligg rapporten som blei sendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet 22. mars 2024, og svaret frå departementa 26. april 2024.

Statsråden blir beden om å gjere greie for korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonens merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Svaret frå statsråden vil i sin heilskap bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret blir sendt som pdf lagra frå Word, ikkje skanna som bilete, slik at innhaldet kan gjerast tilgjengeleg for alle i samsvar med krava til universell utforming.

Svarfrist: 19. juni 2024.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene si arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

# Svar frå statsråden

---



DET KONGELEGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olav Plass  
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,  
Offl. § 5 andre ledd

Dykkar ref

Vår ref  
22/1985-

Dato  
21. juni 2024

## Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeidsrettede bistand til unge utenfor arbeidslivet

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 24. mai 2024 med vedlagt Dokument 3:x. Riksrevisjonen har bedt meg om å gjere greie for korleis departementet vil følgje opp merknadene og tilrådingane frå Riksrevisjonen, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Eg viser til at Riksrevisjonen sine merknader og konklusjonar i all hovudsak samantfall med min kunnskap og forståing av hovudutfordringane når det gjeld styresmaktene sitt arbeid med å redusere talet på unge som står utanfor arbeid og utdanning. Riksrevisjonen sine konklusjonar og tilrådingar peiker på område eg vil ha merksemd på framover.

## Riksrevisjonen sine konklusjonar

**Talet på unge som mottok arbeidsavklaringspengar og uføretrygd aukar betydeleg, og Noreg har ein høgare del av dei unge som mottok tilsvarande ytingar enn andre OECD-land.**

Arbeidsavklaringspengar og uføretrygd er ytingar som skal sikre livsopphald til personar som av helsemessige årsaker har nedsett arbeids-/inntektsevne og ikkje kan jobbe heilt eller delvis. Utfordringane til mottakarar av desse ytingane varierer når det gjeld personen sin avstand til arbeidsmarknaden, kompetanse, sjukdomsbilete og om arbeids-/inntektsevna er midlertidig eller varig nedsett. Potensialet for auka sysselsetting og føremålstenlege tiltak for å betre tilknytninga til arbeidsmarknaden vil derfor variere utifrå kompleksiteten i utfordringane personar frå desse gruppene møter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet er oppdragsgivarar for ein områdegjennomgang av dei helserelevante ytingane i folketrygda: sjukepengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd. Sluttdato for gjennomgangen er planlagt til juni 2025. Føremålet med områdegjennomgangen er todelt. Det eine er å tydeleggjere drivarane bak bruken av helserelevante ytingar, og å sjå breitt på årsakene til at personar mottek helserelevante ytingar. Det andre er å foreslå tiltak som kan bidra til å redusere tilgangen til og gi auka overgang frå helserelevante ytingar til arbeid. Målet er auka sysselsetting ved at fleire kjem heilt eller delvis i arbeid. Tiltaka skal over tid bidra til å redusere utgiftsauken i folketrygda.

Det er ei rekke utgreiingar og kunnskapsoversikter som ser på samanhengar og foreslår moglege tiltak innanfor dei helserelevante ytingane. Departementet har til dømes nyleg motteke rapporten *Arbeidsavklaringspengar – en sammenstilling og oppsummering av kunnskap på området* frå OsloMet – Storbyuniversitetet.

Riksrevisjonen sine funn vil, saman med kunnskap frå mellom anna områdegjennomgangen og andre kjelder, inngå i departementet sitt grunnlag for forvaltning og utvikling av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd.

### **Den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene bidrar ikkje nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning.**

Dei aller fleste unge kjem i arbeid på eigenhand. Dei som blir ståande utanfor arbeidsmarknaden har ofte samansette utfordringar og eit omfattande behov for bistand. Mange av dei unge som er registrerte hos Arbeids- og velferdsetaten med behov for arbeidsretta bistand har ikkje fullført vidaregåande opplæring, mange har også psykiske lidningar og/eller svake ferdigheiter i norsk. Desse unge har ofte ikkje den kompetansen og erfaringa som arbeidsgivarane etterspør. Manglande motivasjon for skole og arbeid kan også spele ei rolle. Det gjer det krevjande å hjelpe dei til å få ei stabil tilknytning i arbeidslivet. Unge som ikkje fullfører utdanning og ikkje kjem i arbeid, er eit komplekst samfunnsproblem. Mange av dei har eit omfattande behov for hjelp for at dei skal få betre moglegheiter i arbeidsmarknaden. Innsats frå fleire hjelpeinstansar, som for eksempel helse- og utdanningsstyresmaktane, vil derfor ofte kunne vere nødvendig. Ulike undersøkingar av innsats for å styrke den arbeidsretta innsatsen for unge, syner også at tidleg innsats, tett oppfølging og godt tverrfagleg samarbeid er viktig for å lukkast i arbeidet med å få fleire unge i jobb eller utdanning.

Innsats overfor unge som har behov for arbeidsretta bistand er og har derfor over tid vore prioritert, og det går føre seg eit kontinuerleg arbeid for å betre denne innsatsen. Blant anna er unge prioriterte ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak. Det er også innført fleire tiltak for å gjere det lettare for unge å fullføre vidaregåande opplæring, og for å betre tilbodet til unge med psykiske lidningar, blant anna gjennom auka i IPS-plassar. Med den forsterka ungdomsinnsatsen som blei innført i 2017 fekk unge som treng hjelp til å kome i arbeid tidleg innsats, men den gav ikkje god nok oppfølging etter det.

Den nye ungdomsgarantien som blei innført frå 1. juli 2023, skal gi unge tidleg, tilpassa og tett oppfølging heilt fram til arbeid. Tilbodet gis samanhengande under i heile garantiperioden, blant anna under deltaking i arbeidsmarknadstiltak, arbeidsretta aktivitetar, opplæring og utdanning, medisinsk behandling og på arbeidsplassen.

Unge i målgruppa får ein fast rettleiar som har ansvar for færre brukarar, slik at dei kan gi ei meir systematisk og heilskapleg oppfølging. Det vil også gi moglegheit for eit tettare samarbeid mellom arbeid, helse og utdanning. Målet med ungdomsgarantien er ei varig tilknytning til arbeidslivet, og at talet på unge som mottok uføretrygd går ned.

Det er lagt opp til ei langsiktig satsing gjennom å vidareutvikle og forbetre tenestetilbodet til unge. Satsinga vil bygge på ulike forskingsrapportar og utgreiingar. Ein må også sjå innsatsen for unge i samanheng med den samla ressurs situasjonen og oppgåver også for andre grupper i Arbeids- og velferdsetaten.

**Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet.** Som nemnt i svaret over, går det føre seg eit kontinuerleg forbetningsarbeid for at unge skal få den hjelpa dei treng for å få ein varig tilknytning til arbeid. Innføringa av ungdomsgarantien er eit av fleire tiltak som skal medverke til det.

Ungdomsgarantien skal sikre individuelt tilpassa oppfølging i heile garantiperioden. Tilbodet om ein fast rettleiar er viktig for å bygge tillit og avklare behov hos den enkelte. Løyvinga til Arbeids- og velferdsetaten er styrka med til saman 380 mill. kroner sidan 2022 for å gjennomføre ungdomsgarantien. Tildelinga skal gå til styrka bemanning og kompetansehevande tiltak i Arbeids- og velferdsetaten. Med færre unge brukarar per rettleiar vil oppfølginga kunne bli meir systematisk og målretta. Kor tett oppfølginga skal vere og kva den skal innehalde, skal vere tilpassa den unge sin situasjon og eventuelt varierende behov gjennom garantiperioda.

Mange unge kjem seint til arbeids- og velferdsforvaltinga, blant anna fordi dei har lite kunnskap om offentleg forvalting og tenester. Det kan igjen gjere digitale sjølvbeteningsløysingar krevjande for dei unge. For å betre unge sitt møte med NAV-kontoret, fekk Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2024 eit oppdrag om å utvikle digitale tenester som er meir tilpassa unge sitt informasjonsbehov og digitale føresetnader.

Riksrevisjonen peiker på at det er behov for lågterskeltilbod som kan hjelpe unge til å forberede seg til arbeidslivet. I rapporten frå Fafo om forsterka ungdomsinnsats var det ei tilråding om at Arbeids- og velferdsetaten bør samarbeide tettare med andre etatar om unge som ikkje har oppsøkt eit NAV-kontor.<sup>1</sup> Det kan dreie seg om å opprette tilbod med ein låg terskel for enkelte sårbare grupper av unge eller om å opprette meir oppsøkande

---

<sup>1</sup> Strand, A.H., Grønningsæter, A.B., Nielsen, R.A. og Holte, J.H. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Rapport 2020:19. Oslo: Fafo.

tilbod til unge som står utanfor arbeid og utdanning. Lågterskeltilbod blir nytta blant anna i samanheng med unge sosialhjelpsmottakarar under 30 år.

### **Navs og helsetenesta si oppfølging av unge med psykiske lidningar er ikkje heilskapleg og koordinert i tilstrekkeleg grad.**

Eg merkar meg at Riksrevisjonen peiker på kjente forhold knytt til samarbeidet mellom arbeids- og helsestyresmaktene om oppfølging av unge personar. Som undersøkinga viser, har arbeids- og helsestyresmaktene over tid arbeidd for å betre samarbeidet om tenestetilbodet til unge utanfor arbeid som treng meir heilskapleg og samtidig oppfølging frå Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstenesta. Riksrevisjonen trekk likevel fram at samarbeidet mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet etter deira vurdering ikkje i tilstrekkeleg grad har bidrege til å styrke samarbeidet mellom dei ulike aktørane. Vurderinga frå Riksrevisjonen er at unge med psykiske lidningar ikkje i tilstrekkeleg grad får ei heilskapleg og koordinert oppfølging av arbeids- og velferdsetaten og helsetenesta.

Eg er saman med helse- og omsorgsministeren oppteken av at fleire av dei som kan jobbe, skal få moglegheit til det. Det er god dokumentasjon for at samtidige tilbod om behandling og arbeidsstøtte kan gi betre resultat. I nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024-2027 (Meld. St. 9 (2023-2024)) har regjeringa signalisert at arbeidsinkludering og jobbmeistring i større grad bør inkluderast som behandlings- og/eller rehabiliteringsmål i ordinære helse- og omsorgstenester og i ulike pasientforløp. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet skal i rettleiande dokument i større grad gjere tydeleg handlingsrommet som helse- og omsorgstenesta og Arbeids- og velferdsetaten har, for forsterka samarbeid og prioritering av arbeidsretta intervensjonar og samtidige helse- og arbeidstilbod.

Gjennom eit felles oppdrag til direktorata og ei samfinansiering i 2024, har vi blant anna lagt opp til utprøving av nye modellar for tettare og ei meir systematisk tenestesamhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunehelsetenesta, retta særleg mot personar med lettare til moderate psykiske lidningar. Piloteringa av modellane skal etter planen starte i 2024, og det skal setjast i verk ei følgjeforskning. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har også fått i oppdrag å utarbeide felles faglege anbefalingar om arbeid og helse innan IPS og HelseArbeid. Dei har også fått oppdrag om å utarbeide ei konkretisering av ein modell for å samordne og styrke kompetanse og kvalitet innan arbeid og helse på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det sistnemnte oppdraget blir gjort i samarbeid med dei regionale helseføretaka.

### **Riksrevisjonen sine tilrådingar og departementet si oppfølging**

I rapporten tilrår Riksrevisjonen at Arbeids- og inkluderingsdepartementet følgjer opp Arbeids- og velferdsetaten sitt arbeid med å:

- i større grad tilpasse verkemidlar og tiltak etter behova til dei unge
- stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakarar under 30 år og

- oppfylle krava i ungdomsgarantien om individuelt tilpassa oppfølging, slik at fleire unge får moglegheit til å komme i ordinært arbeid.

Riksrevisjonen tilrår også at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet forsterkar arbeidet med å sikre betre samhandling slik at dei unge med samansette utfordringar får ei meir heilskapleg og koordinert oppfølging, som inneber å

- fortsette arbeidet med å bygge ned kjente barrierar for samhandling
- gjere felles satsingar og strategiar betre kjent i Arbeids- og velferdsetaten og helsetenestene

Eg sluttar meg til tilrådingane frå Riksrevisjonen. Utfordringane knytte til unge som står utanfor arbeid og utdanning er store. Vi må derfor jobbe for å snu utviklinga.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt føringar i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2024 om at Arbeids- og velferdsetaten skal legge vekt på oppfølging av unge som er utsette i arbeidsmarknaden. Ungdomsgarantien inneber ei tydeleg prioritering av unge, som skal redusere passive periodar utanfor arbeid og utdanning. Eg vil utvikle tilbodet til unge vidare slik at det treff målgruppa betre. Målet er ei varig tilknytning til arbeidslivet og at talet som mottar helserelevante ytingar går ned.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal i rolla som fagdirektorat for dei kommunale sosiale tenestene legge til rette for at kommunane kan ivareta ansvaret sitt på ein god måte. Direktoratet har derfor i tildelingsbrevet for 2024 fått i oppdrag å vurdere og foreslå korleis ein kan arbeide vidare med å styrke kvaliteten i arbeidet med aktivitetssplikta for mottakarar av sosialhjelp under 30 år. Dette arbeidet er svært viktig.

Regjeringa vil forsterke innsatsen for å få enda fleire i arbeid ved å nytte ressursane og arbeidsevna til den enkelte betre. Derfor kjem regjeringa med ei melding til Stortinget om arbeidsmarknadspolitikken. Stortingsmeldinga skal bygge på eksisterande kunnskapsgrunnlag frå fleire offentlege utgreiingar dei siste åra, evalueringar av arbeidsmarknadstiltak og ein områdegjennomgang for ein meir effektiv og kunnskapsbasert bruk av arbeidsmarknadstiltak. Stortingsmeldinga skal mellom anna ta opp utfordringar med at delen utanfor arbeid har vore konstant over lengre tid, og at talet på unge uføre har dobla seg dei siste 10 åra.

Eg er einig med Riksrevisjonen i at det er eit potensial for tettare og betre samarbeid mellom arbeids- og helsesektoren. Tilbakemeldingane og funna som kjem fram i rapporten er noko eg tar på alvor. Dei viser at det er viktig å ta tak i utfordringane som hindrar godt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetenesta. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil vidareføre det gode samarbeidet mellom dei to departementa, og vil fortsette å vurdere felles oppdrag til direktorata. Slik kan vi bidra til å skape felles forventingar og bygge ned barrierane for samhandling.

Med helsing

A handwritten signature in purple ink that reads "Tonje Brenna". The signature is written in a cursive style with a horizontal line above the first few letters of "Tonje".

Tonje Brenna

Kopi

Helse- og omsorgsdepartementet



Vedlegg 3:

# Brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Mette Elisabeth Holmen 22241348

Vår dato

24.05.2024

Deres dato

Vår referanse

2024/00473-2

Deres referanse

Utsett innsyn jf. rrevl § 18 (2)

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Til: statsråd Jan Christian Vestre

## Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene si arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet – utkast til Dokument 3

Vedlagt følgjer utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene si arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet.*

Til grunn for utkastet ligg rapporten som blei sendt til Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2024, og svaret frå departementa 26. april 2024.

Statsråden blir beden om å gjere greie for korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonens merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Svaret frå statsråden vil i sin heilskap bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret blir sendt som pdf laga frå Word, ikkje skanna som bilete, slik at innhaldet kan gjerast tilgjengeleg for alle i samsvar med krava til universell utforming.

Svarfrist: 19. juni 2024.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene si arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 4:

# Svar frå statsråden

---



DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0032 OSLO

Utsatt offentlighet,  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref  
2024/00473-2

Vår ref  
22/4108-

Dato  
12. juni 2024

## Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeidsrettede bistand til unge

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 24. mai 2024 med oversendelse av Dokument 3:X (2023-2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeidsrettede bistand til unge utenfor arbeidslivet*.

Jeg er glad for at Riksrevisjonen i undersøkelsen har sett på Arbeids- og velferdsdirektoratets (NAV) og helse- og omsorgstjenestens oppfølging av unge med psykiske lidelser som står utenfor arbeidslivet. Som rapporten viser er psykiske lidelser blant de vanligste diagnosene hos personer som mottar helserelaterte ytelser. Samtidig vet vi at mange med psykiske lidelser både kan og vil jobbe. Riksrevisjonens undersøkelse beskriver et kjent utfordringsbilde. Som det kommer frem av undersøkelsen, er det over mange år jobbet fra myndighetenes side med få til mer helhetlig og samtidig oppfølging fra NAV og helse- og omsorgstjenesten av unge utenfor arbeidslivet. Likevel er det fortsatt utfordringer og jeg er enig i Riksrevisjonenes konklusjon om at oppfølging av unge med psykiske lidelser ikke i tilstrekkelig grad er helhetlig og koordinert.

Mitt mål som helse- og omsorgsminister er at alle som har behov for helsehjelp skal få tilgang til gode helsetjenester av høy kvalitet når de trenger det. Psykisk helse er komplekst og for noen vil sykemelding være riktig. Samtidig er jeg sammen med arbeids- og inkluderingsministeren opptatt av at flere av de som kan jobbe, skal få muligheten til det – også de med psykiske plager og lidelser.

Som Riksrevisjonens rapport viser, er psykiske helseproblemer hovedårsaken til at unge mottar helserelaterte ytelser. Av *Opptrappingsplanen for psykisk helse* framgår flere mål og tiltak som retter seg mot barn og unge. Vi skal jobbe for å få flere i arbeid, utdanning og aktivitet, og har satt oss et mål om å redusere andelen unge som blir uføre med bakgrunn i psykiske plager og lidelser. Gjennom planen styrkes tiltak for bedre oppfølging og behandling av barn og unge med psykiske lidelser, og ventetid til psykisk helsevern skal reduseres.

Betydningen av å styrke samarbeidet mellom arbeids- og helse- og omsorgssektoren er nærmere omtalt både i Meld. St.15 (2022-2023) *Folkehelsemeldinga*, Meld. St. 23 (2022-2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023-2033)* og Meld.St. 9 (2023-2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024-2027*. Av Nasjonal helse- og samhandlingsplan framgår det at regjeringen vil at alle som kan og vil det skal få mulighet til å jobbe og at arbeidslivet i større grad bør ha plass til og inkludere også de med helseutfordringer. Regjeringen vil inkludere flere med helseutfordringer i arbeid, styrke arbeidsrettet rehabilitering og bidra til et bedre arbeidsmiljø gjennom et forsterket samarbeid mellom helsesektoren og arbeids- og velferdssektoren. Nasjonal helse- og samhandlingsplan understreker også at arbeidsinkludering og jobbmestring i større grad bør inkluderes som behandlings- og/eller rehabiliteringsmål i ordinære helse- og omsorgstjenester og i ulike pasientforløp.

Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide felles nasjonale faglige anbefalinger for tjenesteutøvere innen arbeid og helse, der anbefalinger om tiltak som Individuell jobbstøtte (IPS) og HelseIArbeid vil inngå. Målet er at veiledning og råd om betydningen av arbeidsinkludering også innarbeides i andre normerende dokumenter. Felles oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet bidrar til å skape felles forventninger. Svar på slike oppdrag har gitt et bedre grunnlag for forståelse av barrierer for samarbeid og også for muligheter. Vi vil videreføre samarbeidet mellom våre to departementer og også framover vurdere å gi felles oppdrag for å understøtte et forsterket samarbeid mellom sektorene. Konkret vil vi fortsette samarbeidet om å utvikle nye tjenestesamhandlingsmodeller og det etablerte samarbeidet om Individuell jobbstøtte (IPS). Dette vil også kunne bidra til å bygge ned barrierer for samhandling.

Riksrevisjonen viser til at dagens digitale løsninger for informasjonsutveksling mellom NAV og helsetjenesten er det største hinderet for at det skal bli bedre informasjonsutveksling mellom tjenestene. Manglende digitale løsninger har vært en kjent utfordring gjennom mange år. Jeg er enig i at det er et stort forbedringspotensial innen informasjonsutveksling internt i hver sektor og da også i tjenestesamhandlingen mellom NAV og helsepersonell. Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har et pågående samarbeidsprosjekt for å komme nærmere å forstå hva som kan bidra til å realisere en bedret informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenesten innen utvalgte områder.

Når det gjelder individuell plan, så er utfordringer med ulike koordineringsordninger, herunder individuell plan, omtalt i Nasjonal helse- og samhandlingsplan. Regjeringen vil starte et

arbeid for å forenkle de lovregulerte koordineringsordningene slik at de er til nytte for pasienter, pårørende og personell.

Med hilsen



Jan Christian Vestre

Vedlegg 5:

# Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderingar

---

Revisjonen er gjennomført som ein forvaltningsrevisjon i samsvar med

- **lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9**
- **INTOSAI-standarden for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **dei faglege retningslinjene for forvaltningsrevisjon frå Riksrevisjonen**



# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>8</b>
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Mål og problemstillingar	9
1.3	Avgrensingar	10
1.4	Organisering av arbeids- og velferdsforvaltninga og helsetenesta	10
1.4.1	Arbeids- og velferdsforvaltninga (Nav)	10
1.4.2	Koordinerande einingar i kommunane	11
1.4.3	Helsetenesta	11
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>13</b>
2.1	Utvalde kommunar	13
2.2	Registerdata	13
2.2.1	Registerdata frå Arbeids- og velferdsdirektoratet	13
2.2.2	Registerdata frå Helsedirektoratet	14
2.2.3	Registerdata frå SSB	14
2.2.4	Analysar av relative effektar av Navs innsats for overgang til arbeid og utdanning	14
2.3	Saksgjennomgang	17
2.4	Intervju	18
2.5	Skriftlege spørsmål til koordinerande einingar i kommunane og Nav-kontor	19
2.6	Spørjeundersøking	19
2.7	Dokumentanalyse	20
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterium</b>	<b>21</b>
3.1	Mål om auka deltaking i arbeidslivet blant unge under 30 år	21
3.2	Overordna mål om å få fleire i arbeid og færre på stønad	22
3.3	Krav om at arbeids- og velferdsetaten skal følgje opp unge utanfor arbeidslivet	23
3.3.1	Krav til å gjennomføre behovs- og arbeidsevnevurderingar	24
3.3.2	Krav til å utarbeide aktivitetsplanar	25
3.3.3	Krav til oppfølgingstenester i arbeids- og velferdsetaten sin eigen regi	25
3.3.4	Krav til oppfølging av mottakarar av arbeidsavklaringspengar	26
3.3.5	Krav til dokumentasjon av oppfølginga i Nav	26
3.4	Navs samarbeid med andre tenesteytarar	26
3.4.1	Samarbeid mellom Nav og helsetenesta	26
3.4.2	Krav til eit heilskapleg og samordna tenestetilbod gjennom individuell plan	28
3.5	Prioritering av helsetenester og rett til nødvendig helsehjelp	31
3.6	Krav til styring og oppfølging frå departementa	31
3.6.1	Krav til styring i staten	31
3.7	Forholdet mellom stat og kommune	32
<b>4</b>	<b>Utviklinga i omfanget av unge som står utanfor arbeidslivet</b>	<b>33</b>

4.1	Utviklinga i talet på unge som står utanfor arbeidslivet og ikkje er i utdanning .....	33
4.2	Utviklinga i talet på unge som er registrerte som heilt arbeidsledige hos Nav .....	34
4.3	Utviklinga i omfanget av unge som får ulike ytingar .....	35
4.4	Kjenneteikn ved unge som står utanfor arbeidslivet .....	38
4.5	Utviklinga i talet på norske unge utanfor arbeid, utdanning eller opplæring samanlikna med andre land .....	40
<b>5</b>	<b>Navs arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet.....</b>	<b>42</b>
5.1	Korleis kartlegg Nav kva behov dei unge har for bistand? .....	42
5.1.1	Kartlegging av behov .....	43
5.1.2	Oppfølgingsvedtak etter NAV-lova § 14 a.....	46
5.1.3	Bruk av arbeidsevnevurderingar .....	50
5.2	Nav-kontora si oppfølging av unge brukarar.....	51
5.2.1	Organisering av oppfølginga av unge ved Nav-kontora .....	51
5.2.2	Korleis fungerer Navs digitale løysingar for unge utanfor arbeidslivet?.....	54
5.3	Bruk av arbeidsmarknadstiltak til dei unge .....	56
5.3.1	Tilgang til relevante tiltaksplassar for ulike brukargrupper.....	58
5.3.2	Korleis fungerer arbeidsmarknadstiltaka for unge? .....	59
5.3.3	Aktivitetsplikt for unge mottakarar av sosialhjelp .....	62
5.4	Kva kjenneteiknar oppfølgingsløpa til unge utanfor arbeidslivet?.....	63
5.5	Korleis handterer Nav-kontoret møtet med dei unge med samansette utfordringar?.....	66
<b>6</b>	<b>Samarbeidet mellom Nav og helsetenesta .....</b>	<b>68</b>
6.1	Kva aktørar i helsetenesta samarbeider Nav-kontora med? .....	68
6.2	Korleis går samarbeidet føre seg mellom Nav og helsetenestene som gir helsehjelp til unge? .....	69
6.2.1	Utteksling av skriftleg informasjon.....	70
6.2.2	Samarbeidsmøte .....	72
6.2.3	Rapportering av samarbeidet mellom Nav og helsetenesta .....	73
6.3	Korleis fungerer samarbeidet mellom Nav og helsetenesta om unge med psykiske lidingar? .....	74
6.3.1	Betydninga av å kombinere arbeidsretta aktivitet med behandling i helsetenesta .....	74
6.3.2	I kva grad brukar ein tiltaket individuell jobbstøtte (IPS)? .....	76
6.3.3	I kva grad blir individuell plan brukt? .....	78
6.3.4	Kapasitetsutfordringar hos behandlarar i helsetenesta og hos Nav .....	80
6.4	Nærmare om unge som får arbeidsavklaringspengar.....	82
6.4.1	Auka merksemd om diagnosar .....	84
<b>7</b>	<b>Overgang til arbeid og utdanning.....</b>	<b>87</b>
7.1	Om analysane .....	87
7.2	Kor stor del kjem over i arbeid eller utdanning?.....	87
7.3	Utvikling over tid i overgang til arbeid og utdanning .....	90
7.4	Overgang til arbeid og utdanning for ulike innsatsgrupper .....	94

7.5	Navs indikator for overgang til arbeid .....	95
<b>8</b>	<b>Styring og oppfølging frå departementa .....</b>	<b>97</b>
8.1	Styring og oppfølging av området frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet.....	97
8.1.1	Styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	97
8.1.2	Sentrale satsingar for å få fleire unge inn i arbeidslivet .....	101
8.1.3	Regelverk og retningslinjer for arbeidsretta oppfølging av unge utanfor arbeidslivet.....	102
8.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets tilrettelegging for samarbeid mellom Nav og helsetenesta.....	103
8.2.1	Satsingar og strategiar for samarbeidet mellom Nav og helsetenesta .....	105
8.2.2	Barrierar som står i vegen for eit godt samarbeid mellom Nav og helsetenesta .....	106
<b>9</b>	<b>Vurderingar .....</b>	<b>110</b>
9.1	Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, aukar betydeleg .....	110
9.1.1	Målet om at færre unge skal vere mottakarar av ein stønad, blir ikkje nådd .....	110
9.1.2	Andelen norske unge utanfor arbeid, utdanning og opplæring er lågare enn i andre OECD-land.....	111
9.2	Den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene bidreg ikkje nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning.....	111
9.3	Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet .....	112
9.3.1	Fleire unge har samansette utfordringar og behov for arbeidsretta bistand .....	113
9.3.2	For lite av dialogen mellom Nav og brukaren handlar om overgang til arbeid .....	114
9.3.3	Tiltaka er ikkje godt nok tilpassa for at unge skal kome i arbeid.....	114
9.4	Måten som Nav og helsetenesta følgjer opp unge med psykiske lidingar på, er ikkje tilstrekkeleg heilskapleg og koordinert .....	115
9.4.1	Individuell plan og individuell jobbstøtte (IPS) blir for lite brukt.....	115
9.4.2	Samhandlinga mellom Nav og helsetenesta fungerer ikkje godt nok.....	115
<b>10</b>	<b>Referanseliste.....</b>	<b>117</b>
<b>11</b>	<b>Vedlegg .....</b>	<b>122</b>
11.1	Vedlegg 1: Variablar, deskriptiv statistikk og resultat frå overgangsanalysen.....	122
11.2	Vedlegg 2: Nærmare informasjon om overgangsanalysen.....	130

## Tabelloversikt

Tabell 1	Talet på oppfølgingsvedtak per innsatsgruppe og talet på personar det er gjort vedtak for, 18–29 år, 2018–2023.....	49
Tabell 2	Første og siste innsatsgruppe for personar med første oppfølgingsvedtak i 2018, antal personar, 18–28 år, 2018–2022, n = 29 125 .....	50
Tabell 3	Kostnader til arbeidsmarknadstiltak (alle aldersgrupper), justert for inflasjon, .....	57
Tabell 4	Det samla talet månader med deltaking i tiltak for personar med første oppfølgingsvedtak i 2018, 18–28 år, 2018–2022, i antal personar, n = 11 142 .....	64
Tabell 5	Det samla talet månader med yting for personar med første oppfølgingsvedtak i 2018, 2018–2022, 18–28 år, i talet på personar, n = 21 096 .....	65

Tabell 6 Sum antal månader utan deltaking i arbeidsretta tiltak, utan kommunale ytingar, ikkje i arbeid og ikkje i behandling i spesialisthelsetenesta, antal personar, 18–28 år, 2018–2022. ....	65
Tabell 7 Andel personar som returnerer til Nav etter overgang til arbeid eller utdanning.....	89
Tabell 8 Kor mykje arbeider dei som kjem over i arbeid etter å ha fått hjelp frå Nav?.....	90
Tabell 9 Variablar og samanheng med overgangssannsyn i regresjonsmodellen.....	91
Tabell 10 Andel personar med overgang til arbeid etter avgang frå Nav, 20–30 år, prosent .....	95
Tabell 11 Variablar i regresjonsmodell: Operasjonalisering og datakjelder .....	122
Tabell 12 Deskriptiv statistikk for variablar i regresjonsmodellen.....	124
Tabell 13 Gjennomsnitt for variablar i regresjonsmodellen etter år .....	126
Tabell 14 Probit-regresjon med avhengig variabel: i jobb/utdanning 6 månader seinare (t+6) .....	127
Tabell 15 Faktisk, forventa og skilnad faktisk–forventa overgang til arbeid og utdanning (6 månader seinare) per år .....	128
Tabell 16 Faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning (6 månader seinare) per år etter innsatsgruppe .....	129

## Figuroversikt

Figur 1 Antal og andel personar i alderen 15–29 år som står utanfor arbeidslivet og ikkje er i utdanning, 2018–2023.....	33
Figur 2 Antal unge som er registrerte som heilt arbeidsledige hos Nav i perioden 2018–2023, årsgjennomsnitt .....	34
Figur 3 Antal personar under 30 år som har fått uføretrygd og arbeidsavklaringspengar 2010–2023. ....	36
Figur 4 Antal personar under 30 år som har fått dagpengar, tiltakspengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd i åra 2018–2023 .....	37
Figur 5 Delen unge under 30 år som ikkje er i arbeid, utdanning eller opplæring i 2022 .....	40
Figur 6 Arbeidsretta oppfølging .....	43
Figur 7 Nav-tilsette si vurdering av om dei har tid til ulike oppgåver i oppfølgingsarbeidet .....	52
Figur 8 Tilgang til relevante tiltaksplassar for ulike brukargrupper, i prosent.....	58
Figur 9 Andel personar som får arbeidsavklaringspengar, fordelt på diagnosegrupper, 18–28 år, i løpet av perioden 2018–2022, n = 66 519.....	83
Figur 10 Andel med overgang til arbeid og/eller utdanning, tre, seks og tolv månader fram i tid .....	88
Figur 11 Prosentdel med ulike utfall seks månader fram i tid .....	89
Figur 12 Faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning per år.....	92
Figur 13 Skilnad på faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning per år .....	93
Figur 14 Faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning per år og innsatsgruppe .....	94

## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Fem aktuelle ytingar til unge utanfor arbeidslivet .....	35
Faktaboks 2 Nokre unge beskriv kartlegginga i Nav .....	45
Faktaboks 3 Standardtekst i oppfølgingsvedtaket etter NAV-lova § 14 a.....	47
Faktaboks 4 Dei fire innsatsgruppene etter kva behov brukarane har for oppfølging .....	48
Faktaboks 5 Den digitale aktivitetsplanen .....	55
Faktaboks 6 Utvalde arbeidsretta tiltak .....	57
Faktaboks 7 Eit Nav-kontor om løysingane for unge utanfor arbeidslivet.....	59
Faktaboks 8 Døme frå opplevingane nokre unge har hatt med Nav-kontoret .....	67
Faktaboks 9 Betydinga av samtidighet i behandling og arbeidsretta aktivitet.....	75
Faktaboks 10 Eit Nav-kontor beskriv fokuset på diagnosar .....	85
Faktaboks 11 Utfordringar i innsatsen med å etablere meir heilskaplege og integrerte tenester .....	107

## Ordliste

<b>Aktivitetsplan</b>	er ein plan som brukaren har rett til etter å ha registrert seg som arbeidssøklar hos Nav. I aktivitetsplanen held brukaren oversikt over det hen gjer for å kome i jobb eller ein annan aktivitet. Både brukaren og Nav-retteleiaren kan sjå og endre i aktivitetsplanen.
<b>Arbeids- og velferdsetaten</b>	har ansvaret for å gjennomføre sentrale delar av arbeids- og velferdspolitikken på den statlege sida. Oppgåvene til arbeids- og velferdsetaten er mellom anna å sikre rett yting til kvar enkelt og hjelpe arbeidssøklarar med å få jobb.
<b>Arbeids- og velferdsforvaltninga</b>	består av arbeids- og velferdsetaten og dei delane av tenestene i kommunen som inngår i dei felles lokale kontora (Nav-kontor), og dekkjer alle kommunar. <sup>1</sup>
<b>Arbeidsevnevurdering</b>	er ei vurdering av kva behov brukaren har for bistand frå arbeids- og velferdsetaten for å behalde eller skaffe seg arbeid. <sup>2</sup> Brukaren skal få ei skriftleg vurdering av moglegheitene sine for å kome i arbeid, kva slags arbeid som skal vere målet, behovet for bistand for å kome i arbeid, om, og eventuelt kor mykje, arbeidsevna er nedsett, og kva type bistand som kan vere aktuell for brukaren.
<b>Arbeidsmarknadstiltak</b>	er tiltak for å styrkje moglegheitene tiltaksdeltakarane har til å skaffe seg eller behalde arbeid. <sup>3</sup>
<b>Arbeidsretta bistand</b>	betyr at ein person har fått bistandsbehovet sitt vurdert av arbeids- og velferdsetaten og fått eit oppfølgingsvedtak etter NAV-lova § 14 a.
<b>Helsetenesta</b>	består av kommunehelsetenesta og spesialisthelsetenesta. Fastlegen er ein del av kommunehelsetenesta og har ansvaret for nødvendige allmennlegetenester til personar på lista si. Helsetenesta omfattar også akutthjelp. Psykiske helsetenester omfattar i denne undersøkinga både kommunale helse- og omsorgstenester og psykisk helsevern i spesialisthelsetenesta.
<b>Innsatsgrupper</b>	er grupper som Nav deler brukarar inn i gjennom ei behovs- eller arbeidsevnevurdering. Denne vurderinga er basert på kva behov brukarane har, og kva bistand dei treng for å kome ut i arbeidslivet. Det er definert følgjande fire innsatsgrupper: standard innsats, situasjonsbestemd innsats, spesielt tilpassa innsats og varig tilpassa innsats.

<sup>1</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, §§ 2 og 13.

<sup>2</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 14 a.

<sup>3</sup> Tiltaksforskrifta. (2015). *Forskrift om arbeidsmarkadstiltak* (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>, § 1-1.

<b>Individuell plan</b>	er eit verkemiddel som skal sikre at personen får behova sine varetekne på ein heilskapleg måte. Den som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan. Planen skal formast ut i samarbeid med brukaren. Nav-kontoret skal samarbeide med andre tenesteytarar om planen for at den det gjeld, skal få eit heilskapleg tilbod. <sup>4</sup>
<b>Måletidspunkt</b>	er månaden eit individ er utan arbeid eller utdanning og får arbeidsretta bistand frå Nav.
<b>Oppfølgingsvedtak</b>	er eit vedtak etter NAV-lova § 14 a som gir ei skriftleg vurdering av bistandsbehovet til brukaren.
<b>Psykiske lidingar</b>	er eit omgrep som blir brukt når symptombelastninga er stor, varer over tid og er av ein slik karakter at kriteria for ein klinisk diagnose er oppfylte.
<b>Ungdomsinnsatsen</b>	er ei satsing i arbeids- og velferdsetaten som skulle sikre at etaten prioriterte unge under 30 år både i oppfølgingsarbeid og ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak. Innsatsen skulle også sikre at etaten la meir vekt på tidleg innsats, slik at unge raskt får oppfølging og blir tilbodne aktivitetar som stimulerer til rask overgang til arbeid eller utdanning. <sup>5</sup>

<sup>4</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 15.

<sup>5</sup> Prop. 1 S (2016–2017), Prop. 1 S (2017–2018) og tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2017–2022.

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

For enkeltpersonar er arbeid viktig som ei kjelde til trygg og stabil inntekt, sosialt fellesskap, livskvalitet og personleg utvikling og læring.<sup>6</sup> Arbeid kan også vere helsefremjande. For samfunnet er det eit stort tap når unge menneske blir ståande varig utan jobb.

At folk deltek i arbeidslivet, er viktig for å avgrense fattigdom, redusere ulikskap, fremje varig og berekraftig økonomisk vekst og sikre gode velferdsordningar i framtida. Befolkninga er aldrande, og ein lågare del er i yrkesaktiv alder. Derfor er tiltak for å få fleire i arbeid særleg viktige i tida framover.<sup>7</sup> Unge har over tid vore særleg prioriterte i den arbeidsretta bistanden frå Nav.

Ungdomsarbeidsløysa er lågare i Noreg enn i andre land vi samanliknar oss med, men også hos oss er ho for høg. Ei anna utfordring i Noreg er at ein stadig større del unge får helserelevante ytingar.

Gjennom behandlinga av dei årlege budsjettforslaga til Arbeids- og inkluderingsdepartementet dei seinaste åra har Stortinget understreka kor viktig det er å prioritere utsette grupper, mellom anna unge under 30 år. I arbeids- og sosialkomiteen si behandling av Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* peikte fleirtalet på viktigeita av å unngå ein situasjon der ungdomsarbeidsløysa blir høgare og bit seg fast på eit høgt nivå. Viktigeita av tidleg innsats og tett oppfølging av unge brukarar av Nav kan ikkje understrekast nok.<sup>8</sup>

Betre inkludering av unge menneske i arbeidslivet har vore eit sentralt politisk mål gjennom fleire år, og det har blitt vedteke fleire politiske satsingar med mål om å få fleire unge inn i arbeidslivet og bort frå helserelevante ytingar. Eit døme på dette er *ungdomsinnsatsen*, som blei innført på landsbasis i 2018. Ungdomsinnsatsen skulle sikre at arbeids- og velferdsetaten prioriterte unge under 30 år både i oppfølgingsarbeid og ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak. Innsatsen skulle også sikre at etaten la meir vekt på tidleg innsats, slik at unge raskt får oppfølging og blir tilbodne aktivitetar som stimulerer til rask overgang til arbeid eller utdanning.<sup>9</sup> Den 1. juli 2023 blei det innført ein ny *ungdomsgaranti*. Ungdomsgarantien gjeld for personar mellom fylte 16 år og fylte 30 år som har fått fastslått at dei treng bistand frå arbeids- og velferdsetaten for å kome i ordinært arbeid.<sup>10</sup>

*Inkluderingsdugnaden* blei lansert i 2018 og retta seg mot dei som står utanfor arbeidslivet med nedsett funksjonsevne eller hol i CV-en. Målet var å få fleire av dei inn i ordinært arbeid.<sup>11</sup> Ifølgje ei fellesføring skulle statlege verksemdar rapportere om korleis dei bidrog til inkluderingsdugnaden, men denne føringa blei ikkje vidareført frå og med 2022.<sup>12</sup>

Det er særleg helseproblem og mangel på kompetanse som fører til at mange unge står utanfor arbeidslivet. Det er også mange unge med lite arbeidserfaring. Dei samansette utfordringane til dei unge gjer at dei treng koordinerte tenester frå ulike sektorar på same tid, mellom anna Nav og helsetenesta.

Andelen unge som får helserelevante ytingar, har auka mykje dei seinare åra. Psykiske helseproblem er hovudårsaka til at unge får helserelevante ytingar. Ifølgje Nav-rettleiingar er psykiske lidningar den

<sup>6</sup> Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.

<sup>7</sup> NOU 2021: 2 og NOU 2019: 7. Meld. St. 29 (2016–2017) og Meld. St. 14 (2020–2021).

<sup>8</sup> Innst. 49 S (2016–2017).

<sup>9</sup> Prop. 1 S (2016–2017), Prop. 1 S (2017–2018) og tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten for åra 2017–2022.

<sup>10</sup> Forskrift om oppfølgingsstiltak i arbeids- og velferdsetatens egenregi. (2023). *Forskrift om oppfølgingsstiltak i arbeids- og velferdsetatens egenregi*. (FOR-2023-06-20-1073). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-06-20-1073>, kapittel 4.

<sup>11</sup> Regjeringa. (2018). *Jeløya-plattformen*. Politisk plattform for ei regjering utgått av Høgre, Framstegspartiet og Venstre.

<sup>12</sup> Direktoratet for økonomistyring. (2022). Statens arbeidsgivarportal. Henta 22. mars 2024 frå <https://arbeidsgiver.dfo.no/>.

viktigaste enkeltårsaka til at unge ikkje kjem over i arbeid eller utdanning.<sup>13</sup> Av dei unge var det 8,3 prosent som fekk helserelaterte ytingar ved utgangen av 2023.<sup>14</sup>

## 1.2 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga har vore å vurdere om den arbeidsretta bistanden styresmaktene gir unge utanfor arbeidslivet, er i tråd med vedtaka og føresetnadene frå Stortinget.

Desse problemstillingane inngår i undersøkinga:

### 1. Korleis er utviklinga i omfanget av unge som står utanfor arbeidslivet?

Denne problemstillinga handlar mellom anna om kor mange unge som står utanfor arbeidslivet, kor mange unge som er registrerte som arbeidsledige, kor mange unge som er på tiltak og får ulike trygdeytingar, og korleis dette utviklar seg. Vi presenterer også utviklinga i andre OECD-land. I tillegg beskriv vi kva som kjenneteiknar unge om står utanfor arbeidslivet.

### 2. I kva grad får unge utanfor arbeidslivet tett oppfølging og individuelt tilpassa arbeidsretta bistand av Nav?

I denne problemstillinga beskriv vi den arbeidsretta bistanden som Nav gir til unge utanfor arbeidslivet, og vurderer om denne bistanden er tett og individuelt tilpassa.

Vi har også undersøkt om den arbeidsretta bistanden frå Nav fører til at unge kjem i arbeid eller utdanning. Problemstillinga handlar også om å finne forklaringar på eventuelle utfordringar i den arbeidsretta bistanden.

### 3. I kva grad får unge som har psykiske helseutfordringar og får arbeidsretta bistand, heilskapleg og koordinert oppfølging av Nav og helsetenesta?

I denne problemstillinga ser vi på korleis Nav og helsetenesta samarbeider om å gi unge arbeidsretta bistand og helsehjelp. Vi undersøker korleis dette samarbeidet fungerer, og kva som kan forklare utfordringar i samarbeidet. Vi undersøker også i kva grad unge som får arbeidsretta bistand og helsehjelp, kjem over i arbeid eller utdanning.

### 4. I kva grad varetek Arbeids- og inkluderingsdepartementet det overordna ansvaret for å sikre tett oppfølging og individuelt tilpassa arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet?

Denne problemstillinga handlar om korleis Arbeids- og inkluderingsdepartementet varetek det overordna ansvaret for at ein når måla på området. Vi belyser også korleis Arbeids- og velferdsdirektoratet sikrar at ein når måla på området. Som ein del av undersøkinga ser vi på styringsdialogen mellom departementet og direktoratet.

### 5. I kva grad legg Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet til rette for at Nav og helsetenesta samarbeider om å hjelpe unge med psykiske helseutfordringar som står utanfor arbeidslivet?

Problemstillinga belyser korleis Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet sikrar at Nav og helsetenesta samarbeider om unge med psykiske helseutfordringar og unge som får arbeidsretta bistand. Vi har undersøkt korleis departementa har lagt til rette for samarbeid, kva krav som er stilte til samarbeidet, og korleis departementa følgjer det opp.

<sup>13</sup> Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A & Holte, J. H. (2020). Fafo. (2020). *Tid for aktivering – Evaluering av forsterket ungdomsinnsetts i NAV*.

<sup>14</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2024). *Årsrapport 2023*.



## 1.3 Avgrensingar

I undersøkinga omtalar vi utfordringar med at mange unge fell ut av vidaregåande skule og manglar kompetanse, men vi har ikkje undersøkt årsaker til at unge ikkje fullfører vidaregåande utdanning. Vi har undersøkt i kva grad unge utanfor arbeidslivet har fullført vidaregåande utdanning, og om den arbeidsretta bistanden har ført til overgang til utdanning.

Problemstilling 3 handlar om unge som får arbeidsretta bistand frå Nav samstundes som dei får helsehjelp. I undersøkinga er dette avgrensa til unge som får helsehjelp for psykiske lidningar. Dette utgjer den største gruppa blant unge som får helserelaterte ytingar, og auken har vore størst her. Med arbeidsretta bistand meiner vi at ein person har fått vurdert bistandsbehovet sitt av arbeids- og velferdsetaten og fått eit oppfølgingsvedtak etter NAV-lova § 14 a.

Utgangspunktet for undersøkinga er den arbeidsretta bistanden Nav gir unge som står utanfor arbeidslivet, og som har registrert seg hos Nav. Unge er definert som personar frå fylte 18 år til og med 29 år.<sup>15</sup>

Undersøkningsperioden er frå 2018 til 2023.

## 1.4 Organisering av arbeids- og velferdsforvaltninga og helsetenesta

Her gir vi ei oversikt over korleis arbeids- og velferdsforvaltninga og helsetenestene som inngår i denne undersøkinga, er organiserte.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordna ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken. Departementet har ansvar for politikken og verkemidla for mellom anna arbeidsmarknaden, arbeidsmiljø og inkludering. Departementet har også ansvaret for etatsstyringa av arbeids- og velferdsetaten.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordna ansvaret for at befolkninga får gode og likeverdige helse- og omsorgstenester. Departementet har etatsansvaret for fleire underliggjande verksemdar, mellom anna Helse- og omsorgsdepartementet forvaltar også eigarskapen til dei fire regionale helseføretaka.

Helse- og omsorgsdepartementet er eit fag- og myndigheitsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Direktoratet skal følgje med på og gi råd om utviklinga i helse- og omsorgstenesta og forhold som påverkar helsa til befolkninga, utarbeide nasjonale normer på utvalde område, vere kompetanseorgan for styresmakter, tenesteapparat, interesseorganisasjonar og fagmiljø, ha spisskompetanse på den norske helselovgivinga og utvikle ein heilskapleg nasjonal helseberedskap.

### 1.4.1 Arbeids- og velferdsforvaltninga (Nav)

Arbeids- og velferdsforvaltninga består av både statlege tenester og dei delane av tenestene i kommunen som inngår i dei felles lokale Nav-kontora.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Bakgrunnen for den nedre aldersgrensa er at vidaregåande utdanning ikkje er eit særskilt tema i undersøkinga, samstundes som 18 år er den nedre aldersgrensa for å få tiltakspengar. Personar under 18 år er også under myndigalderen og blir i hovudsak forsørgde av foreldra. 30 år er sett som den øvre aldersgrensa ettersom dette er grensa som blir nytta for prioritering ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak og forsterka oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten.

<sup>16</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltninga (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 2.

## Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet leiar verksemda til arbeids- og velferdsetaten.<sup>17</sup> Direktoratet har nasjonalt fagansvar, forvaltar lovverket og set i verk politikken på området.

Arbeids- og velferdsetaten skal forvalte arbeidsmarknadslova, folketrygdlova<sup>18</sup> og andre lover der etaten har oppgåver, og sikre rett yting til kvar enkelt. Etaten skal stimulere kvar enkelt stønadsmottakar til arbeid der dette er mogleg, og gi råd og rettleiing til arbeidsgivarar og arbeidstakarar for å hindre sjukefråvær og utstøyting frå arbeidslivet. Etaten skal også hjelpe arbeidssøkjjarar med å få jobb, hjelpe arbeidsgivarar med å skaffe arbeidskraft, førebyggje og dempe skadeverknadene av arbeidsløyse og hente inn informasjon om arbeidsmarknaden.<sup>19</sup>

Regionstrukturen til Nav består av tolv fylkeskontor. Fylkeskontora følgjer opp, koordinerer og støttar dei lokale Nav-kontora gjennom resultatmåling, opplæring og kompetansedeling. Det er også fylkesleiinga som har det overordna ansvaret for måloppnåing i kvart fylke.<sup>20</sup> Nav-kontora er det fysiske møtepunktet brukaren har med Nav. Det er 264 Nav-kontor i kommunane og bydelane i landet.

### Kommunetenester i Nav-kontoret

Gjennom partnerskapen med kommunen tilbyr Nav-kontoret rettleiing, økonomiske ytingar, gjeldsrådgiving, kvalifiseringsprogram og mellombels butilbod. Nav-kontoret skal vareta det heilskaplege behovet for hjelp hos kvar enkelt og tilby ei individuelt tilpassa oppfølging med dei tenestene, tiltaka og verkemidla kontoret rår over.<sup>21</sup> I tillegg kan det avtalast at andre kommunale tenester skal inngå i Nav-kontoret.

#### 1.4.2 Koordinerande einingar i kommunane

Dei koordinerande einingane skal leggje til rette for god samhandling og sikre koordinerte tenester til dei som treng det. Dei koordinerande einingane skal bidra til å sikre heilskaplege og koordinerte tenestetilbod. Dette omfattar samhandling internt i kommunen, med fastlegar, andre sektorar og spesialisthelsetenesta. Dei koordinerande einingane har det overordna ansvaret for individuelle planar.

#### 1.4.3 Helsetenesta

Helsetenesta blir delt inn i primærhelsetenesta og spesialisthelsetenesta.

##### Primærhelsetenesta

Primærhelsetenesta er førstelinja av helsetenester som blir tilbodne til befolkninga. Ho omfattar mellom anna allmennlegetenesta, helsestasjons- og skulehelsetenester og sjukepleietenester. Primærhelsetenestene er kommunane sitt ansvar og blir derfor også kalla kommunehelsetenestene.

I Noreg er fastlegeordninga eit kommunalt ansvar. Fastlegen er pasienten sin viktigaste og oftast første kontakt med helsetenestene og har ei viktig rolle i å koordinere pasienten sitt behov for medisinske tenester. Fastlegen samarbeider med resten av tenestene i helse- og omsorgstenestene i kommunane, Nav og spesialisthelsetenesta.

<sup>17</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 3.

<sup>18</sup> Med unntak av kapittel 5.

<sup>19</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 4.

<sup>20</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2023). *Årsrapport 2022*.

<sup>21</sup> Nav. (2024). *NAV's samfunnsoppdrag og oppgåver*. Henta 22.mars 2024 frå <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn#samfunnsoppdrag>.

## Spesialisthelsetenesta

Staten har det overordna ansvaret for at befolkninga får ei nødvendig spesialisthelseteneste. Staten eig dei fire regionale helseføretaka, som skal sørge for nødvendige spesialisthelsetenester til befolkninga i helseregionen sin.<sup>22</sup> Forutan drift av sjukehus står spesialisthelsetenesta mellom anna for prehospitala tenester, laboratorieverksemd og rehabiliteringsinstitusjonar. Tenestene blir ytte av helseføretak som er eigde av dei regionale helseføretaka, og gjennom private avtalepartar.

Psykisk helsevern vaksne (DPS og døgnavdelingar) og psykisk helsevern barn og unge (BUP og døgnavdelingar) er ein del av spesialisthelsetenesta og tilbyr spesialiserte tenester innan psykisk helsevern. Alle innbyggjarane i landet er omfatta av eit DPS og ei BUP.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Dei regionale helseføretaka: Helse Nord, Helse Midt-Noreg, Helse Vest og Helse Sør-Aust.

<sup>23</sup> Regjeringa. (2023). *Grunnstrukturen i helsetjenesten*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/vurderes/grunnstrukturen-i-helsetjenesten/id227440/>.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingane i undersøkinga har vi gjennomført dokumentanalysar, saks gjennomgang, intervju og analysar av registerdata. Vi har også sendt ut skriftlege spørsmål til koordinerande einingar i kommunar og Nav-kontor. I tillegg har vi nytta data frå ei spørjeundersøking blant Nav-rettleiarar som blei gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

### 2.1 Utvalde kommunar

I undersøkinga har vi valt ut seks Nav-kontor og dei tilhøyrande kommunane eller bydelane. Vi har gått gjennom sakene til desse Nav-kontora, sendt dei brev med skriftlege spørsmål og intervju dei og brukarane deira. Desse seks er valde ut for å få variasjon i geografisk plassering, sentralitet og storleik.<sup>24</sup> I tillegg er det sikra variasjon i organiseringa av Nav-kontora.

Dei følgjande Nav-kontora og tilhøyrande fylke eller bydelar er med i undersøkinga:

- Skjervøy i Troms
- Ørsta/Volda i Møre og Romsdal
- Kinn i Vestland
- Løten i Innlandet
- Sagene i Oslo
- Kristiansand i Agder

### 2.2 Registerdata

Vi har henta inn, samanlikna og analysert registerdata frå Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Statistisk sentralbyrå (SSB). Dette har vi gjort for personar som oppfyller desse kriteria:

- har eit oppfølgingsvedtak (vedtak etter § 14 a i NAV-lova) frå Nav
- var mellom 18 og 29 år på eit tidspunkt i perioden 1. januar 2018 til og med 31. desember 2022

Vi fekk data for omtrent 356 000 personar. På grunn av feil i oversendinga frå Arbeids- og velferdsdirektoratet er registerdataa berre komplette for aldersgruppa 18 til og med 28 år.<sup>25</sup> Totalt utgjer dette omtrent 344 000 personar.

I samband med registerdataa har vi hatt ei rekkje møte med relevante fagmiljø i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og SSB. I møta har vi drøfta dataa som skulle bestillast, behandling av dataa og analysane som er presenterte i denne rapporten.

Registerdataa er brukte til å belyse problemstilling 1, 2 og 3.

#### 2.2.1 Registerdata frå Arbeids- og velferdsdirektoratet

Formålet med registerdataa frå Nav har vore å undersøkje kva som kjenneteiknar personar i aldersgruppa frå 18 til og med 28 år som får arbeidsretta bistand frå Nav, kva for ei arbeidsretta bistand Nav gir, og om desse personane kjem over i arbeid eller utdanning.

<sup>24</sup> For å sikre variasjon i sentralitet har vi teke utgangspunkt i kommunane sin score på SSBs sentralitetsindeks, som tek omsyn til talet på arbeidsplassar og servicefunksjonar innanfor rekkjevidd. I utvalet inngår både eitt av dei mest sentrale områda i landet (Sagene i Oslo), eitt av dei minst sentrale områda (Skjervøy) og dessutan område på ulike nivå mellom desse ytterpunkta. Storleiken på Nav-kontora i utvalet varierer frå små kontor til store kontor. Det minste har åtte tilsette (Skjervøy), og det største har 349 tilsette (Kristiansand). Fire av dei seks kontora i utvalet er organiserte slik at dei berre gir tenester i ein kommune. Det er i tillegg vertskommunesamarbeid ved Nav Ørsta/Volda, medan Nav Sagene er eitt av mange bydelskontor i Oslo kommune.

<sup>25</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste dette i ein e-post til Riksrevisjonen av 20. februar 2024. Her går det fram at alder i data som er leverte frå Nav, ved ein feil er berekna for fødselsår. Feilen fører til at personar som er 29 år, for tidleg blir sette til 30 år og ikkje blir med i populasjonen.

Frå Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi henta inn registerdata for personar som oppfyller kriteria i kapittel 2.2, frå den første gongen personen blei registrert hos Nav. Vi har henta inn alle historiske data for desse personane frå 1. januar 2010 til og med 31. desember 2022. Dataa inneheld informasjon om

- bakgrunnen til brukarane (til dømes alder, kjønn, bustad og statsborgarskap)
- Navs saksbehandling
- kva ytingar brukaren har fått
- kva arbeidsmarknadstiltak brukaren har gått i gang med og/eller fullført
- diagnosar som ligg til grunn for helserelaterte ytingar
- overgang til arbeid (sysselsetjingsdata)

Vi har også bestilt aggregerte data frå Arbeids- og velferdsdirektoratet som viser talet på personar som har fått eit oppfølgingsvedtak per år, i tillegg til talet på vedtak som er gjorde per innsatsgruppe dei same åra. I tillegg til den nemnde bestillinga har vi bestilt data som viser Navs resultatindikatorar for overgang til arbeid. Desse inneber delen personar som har kome i arbeid seks månader etter at dei var registrerte med status som arbeidssøklar eller med nedsett arbeidsevne.

## 2.2.2 Registerdata frå Helsedirektoratet

Vi har henta inn registerdata frå Helsedirektoratet for personar som oppfyller dei kriteria som er beskrivne i kapittel 2.2. Formålet var å undersøkje helseutfordringane til unge som får arbeidsretta bistand, kva helsehjelp dei har fått, og Navs samarbeid med helsetenestene.

Dataa er henta frå Nasjonalt pasientregister (NPR), Kommunalt pasient- og brukarregister (KPR) og Kontroll og utbetaling av helserefusjonar (KUHR). Helsedataa inneheld informasjon om mellom anna

- kva diagnosar ein person har
- kva helsehjelp ein person har fått
- møtepunkt mellom Nav og helsetenestene
- individuell plan

Totalt har vi henta inn helsedata for omtrent 350 000 personar.

## 2.2.3 Registerdata frå SSB

Frå SSB har vi henta inn registerdata og analysar frå Nasjonal utdanningsdatabase<sup>26</sup> for å undersøkje utdanningsbakgrunnen til Nav-brukarane og om desse har overgang til utdanning etter å ha fått arbeidsretta bistand.

Dataa inneheld informasjon om når ein person fullførte grunnskulen, når ein person har byrja på vidaregåande utdanning eller høgare utdanning, kva som er den høgaste fullførte utdanninga til personen, og kva slags type utdanning ein person har byrja på eller fullført. På oppdrag frå Riksrevisjonen kopla SSB datasetta som blir omtalte i delkapittel 2.2.1–2.2.3.

Totalt har vi henta inn utdanningsdata for omtrent 350 000 personar.

## 2.2.4 Analysar av relative effektar av Navs innsats for overgang til arbeid og utdanning

Det er vanskeleg å estimere den totale effekten av Navs innsats for å få unge raskt over i arbeid og utdanning sidan det ikkje finst noka naturleg kontrollgruppe. Det er likevel mogleg å estimere korleis effekten av Navs arbeid varierer over tid eller frå stad til stad. I denne revisjonen fokuserer vi på årlege

<sup>26</sup> Nasjonale utdanningsdatabase (NUDB) samlar all individbasert utdanningsstatistikk frå SSB, frå avslutta grunnskule til doktorgradsstudium, i éin database.

endringar frå 2018 til 2022 for landet sett under eitt. Vi følgjer i stor grad tilnærminga som Oslo Economics og Frischsenteret utarbeidde på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2022.<sup>27</sup> Eit sentralt aspekt ved tilnærminga er at ein brukar ein regresjonsanalyse på individnivå for å ta høgd for faktorar utanfor Navs kontroll. Direktoratet seier i intervju at dei arbeider med å setje i verk denne tilnærminga, men at dei enno ikkje har rapportert resultat der tilnærminga er brukt.<sup>28</sup>

Temaet for revisjonen er overgang til arbeid og utdanning for unge under 30 år som står utanfor arbeid og utdanning. Personar som får arbeidsretta bistand frå Nav samstundes som dei er i jobb eller utdanning, er derfor ikkje med i analysen. Populasjonen er altså alle personar frå 18 til og med 29 år<sup>29</sup> som i perioden januar 2018 til mars 2022<sup>30</sup> fekk arbeidsretta bistand og ikkje var i arbeid eller utdanning.

## Definisjon av «i jobb» og «i utdanning»

Vi definerer ein person som *i jobb* viss personen har jobba minst 16 timar i løpet av ein måned.<sup>31</sup> Tilsvarande er ein person som jobbar mindre enn 16 timar i løpet av ein måned, definert som *ikkje i jobb*. Dette er ein låg terskel for arbeid og svarar til elleve prosent av full stilling. Data om arbeidstimar kjem frå Navs arbeidsgivar- og arbeidstakarregister (Aa-registeret). Dei inneheld mellom anna informasjon om arbeidstimar for alle arbeidsforhold i Noreg, rapportert månadleg av arbeidsgivarar og oppdragsgivarar.<sup>32</sup>

Personar som er melde opp til formell utdanning i ein gitt måned, reknar vi som *i utdanning*. Data for variabelen kjem frå SSBs Nasjonale utdanningsdatabase (NUDB).<sup>33</sup> For oppmelding til kurs i ein viss måned brukar vi ein forløpstabell som inneheld start- og avslutningsdatoen for alle kurs/utdanningar (på alle nivå) som kvar person er i gang med eller har avslutta i utdanningsinstitusjonar i Noreg. Tabellen omfattar også kurs i utlandet som er tekne av studentar med tilskot frå Statens lånekasse for utdanning. I ein tilleggsanalyse ser vi på kor stor del som har hatt progresjon i utdanninga.<sup>34</sup> Progresjon i ein viss måned er koda 1 viss minst eitt av kursa eller éi av utdanningane personen var oppmeld til på det tidspunktet, blei fullført, eller viss minst eitt studiepoeng for kursa/utdanningane blei avlagt på eit seinare tidspunkt. Progresjon blir koda som 0 viss kurset/utdanninga er registrert som avbrote(n) eller ikkje fullført og det ikkje er oppnådd studiepoeng. Vi ekskluderer observasjonen (frå tilleggsanalysen) viss kurset/utdanninga ikkje er registrert som avslutta og ikkje avbrote(n).

## Observasjonseining og utfallsvariabel

Observasjonseininga er person-månad; kvar måned eit individ er utanfor jobb/utdanning og får arbeidsretta bistand utgjør ein observasjon i analysen. Talet på observasjonar er derfor mykje høgare enn talet på unike personar i populasjonen. Ein viktig grunn til at utfall blir målte fleire gonger for same person er at variablar som påverkar overgangssannsyn, som alder og regional arbeidsløyse, endrar seg over tid. Derfor må vi måle desse variablane på det bestemte tidspunktet for kvar person for å kunne sjå på endringar over år og berekne forventa andel med overgang i ein tidsperiode.

<sup>27</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*

<sup>28</sup> I tillegg til desse analysane rapporterer vi Navs eigen statistikk for overgang til arbeid for personar under 30 år som har avgang frå status som arbeidssøkjjar eller nedsett arbeidsevne, for åra 2018 til 2023.

<sup>29</sup> Vi manglar ein del observasjonar for 29-åringar i populasjonen. Ein grunn er at det endelege datasettet, der vi har kopla på utdannings- og helsevariablar, av personvernomsyn berre har med fødselsår, ikkje fødselsdato. For å unngå å få med 30-åringar ekskluderer vi alle som fyller 30 år i løpet av eit kalenderår. Beregningar som er gjorde på det opphavlege, avgrensa datasettet der fødselsdato finst, tyder på at det fører til at vi mistar om lag 39 prosent av observasjonane for 29-åringane. I tillegg var det ein feil i uttrekket vi fekk frå Arbeids- og velferdsdirektoratet, der fødselsår blei brukt i staden for fødselsdato for å kalkulere alder i den overordna populasjonsavgrensinga. Vi reknar med at feilen i uttrekket fører til at vi mistar ca. 15 prosent av 29-åringane. Samla reknar vi med at vi manglar omtrent halvparten av observasjonane for 29-åringar i populasjonen. Desse utgjør omtrent fem prosent av heile populasjonen. Dette fører sannsynlegvis til ei marginal overestimering av den faktiske delen som kjem over i jobb og utdanning for heile populasjonen, sidan alder er negativt korrelert med overgang. Truleg er overestimeringa på under 0,1 prosentpoeng, sidan vi finn ein skilnad på 0,07 prosentpoeng i overgangsandel viss vi tek ut halvparten av dei som er koda som 29 år i datasettet vårt. Det har truleg ikkje noko å seie for analysen av endringar over tid, sidan dei manglande 29-åringane gjeld for alle åra i perioden.

<sup>30</sup> Mars 2022 er den siste månaden i denne analysen grunna at vi undersøker utdanning og jobb seks månader fram i tid, og vi manglar utdanningsdata etter september 2022.

<sup>31</sup> Dette er operasjonaliseringa som er føreslått i rapporten frå Oslo Economics og Frischsenteret.

<sup>32</sup> Arbeids- og velferdsetaten. (2023). Om Arbeidsgiver- og arbeidstakarregisteret (Aa-registeret). URL: <https://www.nav.no/arbeidsgiver/aa-registeret>.

<sup>33</sup> SSB. (2023). *Tema- og variabelliste for NUDB, med kodelister*, 6. november 2023. [https://www.ssb.no/a/metadata/nudb\\_variabeldokumentasjon.htm](https://www.ssb.no/a/metadata/nudb_variabeldokumentasjon.htm).

<sup>34</sup> Informasjon om utfall av studium/kurs er henta frå tabellen F\_UTD\_AVSLUTT. Vi kopla han på forløpstabellen F\_UTD\_KURS med variablane individ-id, år-månad og kursnummer.

Den primære utfallsvariabelen er binær og tek verdien 1 viss personen er komen over i jobb og/eller utdanning seks månader fram i tid, og 0 viss personen ikkje er det.

## Kontrollvariablar

Vi følgjer i stor grad forslaget frå rapporten til Oslo Economics og Frischsenteret til kva variablar som bør vere med i regresjonsmodellen, som er basert på ein grundig gjennomgang av relevant forskning. Grunnprinsippet bak utveljinga er at vi ønskjer å kontrollere for alle relevante variablar som er utanfor Navs kontroll. Alle variablar på personnivå eller systemnivå som truleg påverkar sannsynet for overgang til arbeid eller utdanning bør derfor vere med, så lenge dei ikkje fangar opp Navs eigen innsats. Grunnen til at variablar som speglar Navs arbeid ikkje bør vere med i modellen er at vi estimerer Navs relative resultat i neste trinn i analysen. Dette gjer vi ved å samanlikne den predikerte overgangsandelen frå regresjonsmodellen med den faktiske overgangsandelen. Viss variablar som speglar Navs innsats var med i modellen, og dermed inngjekk i prediksjonen, ville ein truleg få for låge estimat på endringar i Navs resultat over tid.

Variablar som beskriv eigenskapar ved personen, som utdanningsnivå og arbeidserfaring, er målte for tidspunktet analysen byrjar ( $t$ ). Arbeidsløyse i bu- og arbeidsregionen blir målt som eit gjennomsnitt av arbeidsløysa frå månaden etter utgangspunktet ( $t+1$ ) fram til målepunktet for utfallsvariabelen, altså seks månader fram ( $t+6$ ), for å fange opp utfordringar med å skaffe og behalde jobb i perioden fram mot utfallet blir observert. Vi følgjer same prinsipp i operasjonaliseringa av dummyvariabelen *pandemi*, som får verdien 1 for alle observasjonar med koronatiltak i minst ein av månadene i tidsvindaugget frå månaden etter utgangspunktet ( $t+1$ ) til utfallsmåling ( $t+6$ ).

Følgjande variablar inngår i regresjonsmodellen:

- Nav-historikk (antal månader)
- arbeidserfaring (antal månader)
- nedsett arbeidsevne
- behandling av psykisk diagnose
- behandling av psykiske plager
- behandling av somatisk sjukdom/plagar
- yting (ingen, arbeidsavklaringspengar, dagpengar eller tiltakspengar)
- sosialhjelp
- kvalifiseringsstønad
- føderregion
- norsk statsborgar
- utdanningsnivå
- barn under 18 år
- kjønn
- alder
- pandemi
- arbeidsløyse (i bu- og arbeidsmarknadsregion)
- månad

I tabell 11 i vedlegg 1 gir vi ei oversikt over korleis dei ulike variablane er operasjonaliserte, kva som er datakjelde for kvar enkelt variabel, og om variablane inngår i modellen til Oslo Economics og Frischsenteret. I vedlegg 2 grunngir vi også i tilfella der variablane våre skil seg frå tilrådinga frå Oslo Economics og Frischsenteret. Overordna deskriptiv statistikk for alle variablane finst i tabell 12 i vedlegget, og gjennomsnitt per år for alle variablane finst i tabell 13 i vedlegget.

## Estimering av forventta overgangsandel

Vi brukar ein probit-modell for å estimere koeffisientane, som tilrådd av Oslo Economics og Frischsenteret. Dette er eit vanleg val for binære avhengige variablar, sidan ein då unngår å få predikerte sannsyn under 0 eller over 1, som ein kan få med vanleg lineær regresjon.<sup>35</sup>

Basert på regresjonen tek vi ut predikert sannsyn for overgang til arbeid eller utdanning for kvar person. Deretter tek vi gjennomsnittet av desse prediksjonane for kvart år, som utgjer den forventta

<sup>35</sup> Resultata blir veldig like om ein i staden brukar ein logit-modell.

overgangsandelen. Denne delen blir så samanlikna med den faktiske årlege overgangsandelen. Differansen mellom desse to kan då gi ein indikasjon på endring i effekten av Navs arbeid, eller det Oslo Economics og Frischsenteret kallar «det relative NAV-bidraget», sidan vi har kontrollert for endringar i variablar utanfor Navs kontroll, men ikkje variablar som fangar opp Navs arbeid.

Vi estimerer uvissa ved dei predikerte og forventa overgangsandelane på den måten som Oslo Economics og Frischsenteret har føreslått.<sup>36</sup> For å estimere konfidensintervall rundt dei forventa (predikerte) overgangsandelane frå regresjonsmodellen brukar vi bootstrapping. For kvar årlege predikerte overgangsandel har vi estimert overgangsandelen 120 gonger på eit nytt utval trekt med tilbakelegging frå det opphavlege datasettet, og med same storleik som det opphavlege datasettet. Med utgangspunkt i den resulterande mengda bootstrappa estimat har vi så definert den nedre grensa til (95 prosent) konfidensintervallet som 2,5-persentilen i denne mengda og øvre grense som 97,5-persentilen. For å berekne standardfeilen rundt dei faktiske overgangsandelane per år brukar vi rekneregul for gjennomsnittet av binomiale forsøksrekkyer, som vist i rapporten til Oslo Economics og Frischsenteret.<sup>37</sup> Desse konfidensintervalla fangar opp uvisse knytt til ved utvalstorleiken og talet på variablar i modellen.

Ei anna og truleg større uvisse gjeld om regresjonsmodellen er rett spesifisert – der det største spørsmålet er om han fangar opp alle viktige faktorar utanfor Navs kontroll som forklarar skilnader i overgangssannsyn over tid. Slik modelluvisse er vanskeleg eller umogleg å estimere ut frå dataa. Modellen er basert på eit solid datagrunnlag og eit stort sett med variablar som er valde ut basert på ein omfattande forskingslitteratur. Likevel kan vi ikkje seie sikkert om det finst andre faktorar utanfor Navs kontroll som kan bidra til å forklare ein eventuell skilnad mellom faktisk og predikert overgang til arbeid og utdanning. Resultata bør derfor tolkast med aktsemd, og ein bør hugse på at uvissa er større enn konfidensintervalla indikerer.

Meir informasjon om bakgrunnen for overgangsanalysen og vala som er tekne, finst i vedlegg 2.<sup>38</sup>

## 2.3 Saksgjennomgang

Vi har gått gjennom i alt 18 saker (tre frå kvart av dei seks Nav-kontora i utvalet). Formålet var å belyse ulike forhold ved den arbeidsretta bistanden som blir gitt til unge utanfor arbeidslivet. Vi undersøkte mellom anna om unge utanfor arbeidslivet har fått tett og individuelt tilpassa arbeidsretta bistand av Nav, og om Nav og helsetenesta har følgt opp unge med psykiske helseutfordringar på ein heilskapleg og koordinert måte.

Sakene blei plukka ut med eit tilfeldig utval basert på desse kriteria:

- Brukarane må ha vore i aldersgruppa 18–29 år i perioden 2018–2022.
- Brukarane må ha hatt nedsett arbeidsevne og motteke arbeidsavklaringspengar på grunn av psykiske helseutfordringar.
- Brukarane må ha fått arbeidsretta bistand frå Nav og vore utan arbeidsgivar i minst tre månader i løpet av undersøkningsperioden.<sup>39</sup>
- Nokre av brukarane i utvalet skulle ha delteke på tiltaket individuell jobbstøtte (IPS).

<sup>36</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*

<sup>37</sup> Rekneregul vi brukar for standardfeilen til den faktiske overgangsandelen per år:  $\sqrt{(\text{Overgangsandel} * (1 - \text{Overgangsandel}) / N)}$ .

<sup>38</sup> Tilrettelegging av data og analysar knytte til overgangar er gjort med Stata 17 og dokumenterte i eit skript.

<sup>39</sup> At brukarane har fått *arbeidsretta bistand frå NAV*, inneber at dei må ha hatt *standard, situasjonsbestemt og/eller spesielt tilpassa innsatsbehov* i minst tre månader i løpet av undersøkningsperioden. Dei må med andre ord ha hatt ein annan innsatskategori enn *varig tilpassa innsatsbehov* i minst tre månader i undersøkningsperioden. Brukarar som har fått varig tilpassa innsatsbehov, er vurderte til å ha varig nedsett arbeidsevne som hindrar dei i å skaffe seg eller behalde arbeid gjennom innsats frå Nav eller andre. Kriteriet om at brukarane må ha vore utan arbeidsgivar i *minst tre månader* i løpet av undersøkningsperioden, har vi sett for å unngå å få med personar som *berre* har vore sjukmelde frå ein arbeidsplass og ikkje eigentleg har stått utanfor arbeidslivet. Brukarane må også ha vore registrerte ved eitt av dei seks Nav-kontora i *minst tre månader* i løpet av undersøkningsperioden.



Vi gjennomførte saksgjennomgangen ved å slå opp i fagsystema Arena, Modia og Gosys i kvar enkelt sak. Vi registrerte informasjon til og med kalenderåret 2022. For å sikre at vurderingane våre er i samsvar med regelverket, praksis og rutinar, utarbeidde vi eit analyseskjema som blei kontrollert og kvalitetssikra av eit Nav-kontor. I saksgjennomgangen har vi mellom anna undersøkt og registrert

- informasjon frå arbeidsevnevurderingar og oppfølgingsvedtak etter NAV-lova § 14 a
- mottak av stønader
- deltaking i og rapportering frå arbeidsmarknadstiltak
- aktivitetsplanar
- dialog og møte mellom Nav og brukarar og andre som er involverte i oppfølginga
- oppfølging frå helsetenesta (der dette går fram av fagsystemet til Nav)
- samarbeid mellom Nav og helsetenesta i form av møte og skriftleg informasjonsutveksling
- individuell plan

Basert på informasjonen som blei gjennomgått og registrert i saksgjennomgangen, har vi gjort kvalitative vurderingar av styrkar og svakheiter i kvar sak. Vi utarbeidde interne rettleiingar både for korleis vi skulle registrere informasjon frå sakene, og for korleis vi skulle vurdere sakene. Rettleiingane blei drøfta med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I kvar sak laga vi ei samanfattande vurdering av desse punkta:

- Har Navs oppfølging og aktivitet kome raskt i gang?
- I kva grad Nav har kartlagt og vurdert behovet til brukaren?
- Inneheld aktivitetsplanen mål og verkemiddel?
- I kva grad Nav har gitt tett og individuelt tilpassa arbeidsretta bistand?
- I kva grad har Nav og helsetenesta samarbeidd og gitt heilskapleg og koordinert oppfølging?
- Er individuell plan brukt i samsvar med retningslinjene?

Saksgjennomgangen blir brukt til å belyse problemstilling 2 og 3.

## 2.4 Intervju

Vi har intervjuet Nav-kontora i utvalet som er beskrive i kapittel 2.1. Leiarar for kontora, fagansvarlege og/eller rettleiarar deltok i intervjuet. Formålet med intervjuet med Nav-kontora var å få informasjon om korleis den arbeidsretta bistanden fungerer, korleis samarbeidet mellom Nav og helsetenestene fungerer, og kva utfordringar dei opplever.

Innanfor helsetenesta har vi intervjuet fem fastlegar, tre distriktpsykiatriske sentrum (DPS), Rus- og psykiatrieiningar (ROP) i to kommunar, Norsk forening for allmenntilleggsmedisin, Norsk psykologforening og Norsk Sykepleierforbund. Formålet med desse intervjuet var å få informasjon om korleis samarbeidet mellom Nav og helsetenesta fungerer, og kva som kan skape eventuelle utfordringar. Vi har også intervjuet Mental Helse Ungdom, som er ein medlemsbasert interesseorganisasjon for barn og unge opp til 36 år. Leiaren for foreininga, som deltok i intervjuet, var også leiar av Sentralt brukarutval i Nav i perioden 2022 til 2023.

I tillegg har vi intervjuet representantar for

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Helsedirektoratet

Formålet med intervjuet med departementa og direktorata var å få informasjon om korleis dei sikrar at unge utanfor arbeidslivet får tett oppfølging og individuelt tilpassa arbeidsretta bistand. I tillegg blei intervjuet brukt til å undersøkje om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og

omsorgsdepartementet legg til rette for samarbeid mellom Nav og helsetenesta for unge med psykiske helseutfordringar som står utanfor arbeidslivet.

For å få brukarperspektiv på den arbeidsretta bistanden frå Nav og samarbeidet mellom Nav og helsetenestene har vi intervjuet ni unge brukarar og éin pårørande til éin brukar. Brukarane blei trekte ut frå utvalet til saksgjennomgangen og kontakta direkte av Riksrevisjonen. I forkant av intervjuet fekk brukarane informasjon om undersøkinga og kva det ville innebære å delta for kvar enkelt. Dette omfatta informasjon om oppbevaring og bruk av opplysningane som blei samla inn. Alle brukarane har gitt samtykkeerklæring. For å delta fekk brukarane eit gåvekort på 500 kroner.

Med unntak av referata frå brukarintervjuet har alle referata blitt verifiserte.

Intervjuet blir brukte til å belyse problemstilling 2, 3, 4 og 5.

## 2.5 Skriftlege spørsmål til koordinerande einingar i kommunane og Nav-kontor

Vi har sendt skriftlege spørsmål til koordinerande einingar i sju kommunar og til seks Nav-kontor om enkeltsakene som inngjekk i saksgjennomgangen. Spørsmåla til dei koordinerande einingane blei sende ut til dei same kommunane som var i utvalet av Nav-kontor. Vi fekk svar frå alle kommunane. Formålet var å få informasjon om bruk av individuell plan, korleis arbeidet med individuell plan er organisert i kommunane, og kva rolle Nav har i samband med individuell plan.

Brev til Nav-kontora der vi har gjennomført saksgjennomgangar, blei sende for at vi skulle få informasjon om kva for nokre kommunale ytingar brukaren hadde fått, om brukaren hadde individuell plan, om brukaren hadde delteke i kommunalt arbeidsmarknadstiltak, og om brukaren var kartlagd frå kommunen si side. Dette var informasjon som ikkje var tilgjengeleg i fagsystema Arena, Modia og Gosys.

Dei skriftlege spørsmåla blir brukte til å belyse problemstilling 2 og 3.

## 2.6 Spørjeundersøking

Vi har nytta data frå ei spørjeundersøking som blei gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i november 2022. Spørjeundersøkinga er brukt til å belyse problemstilling 2 og 3. Spørjeundersøkinga inneheldt spørsmål om mellom anna

- kor mange brukarar kvar enkelt tilsett har ansvaret for å følgje opp
- ulike innsatsbehov
- tilgang til relevante tiltaksplassar
- kontakten med ulike aktørar, som fastlege og DPS
- korleis samarbeidet med andre aktørar fungerer

Spørjeundersøkinga blei send ut til 13 735 tilsette ved Nav-kontor. Av desse svarte 5 575 på undersøkinga, noko som gir ein svarprosent på 41.<sup>40</sup> Vi har fjerna respondentane som i hovudsak jobbar med sjukefråværsoppfølging eller kommunale oppgåver, leiarar og dei som ikkje jobbar med oppfølging av brukarar.

<sup>40</sup> 994 respondentar oppgav at dei ikkje hadde eigen brukarportefølje. Desse var ikkje i målgruppa for undersøkinga og fekk dermed ikkje resten av undersøkinga. Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2023). *Oppfølging av unge og eldre brukere ved NAV-kontorene* (Nav-rapport 2023:6).

I tillegg er Nav-tilsette som hovudsakleg ikkje arbeider med oppfølging av brukarar under 30 år, tekne ut av alle analysane. Unntaket er analysar som samanliknar kor mange brukarar Nav-tilsette har ansvaret for, fordelt på kva aldersgrupper brukarane i hovudsak utgjer.

Etter at vi har behandla dataa frå spørjeundersøkinga til Arbeids- og velferdsdirektoratet, består datasettet vårt av svar frå 1 491 Nav-tilsette, fordelte på 272 Nav-kontor.

## 2.7 Dokumentanalyse

Vi har analysert budsjettproposisjonar for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og dokument knytte til styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette omfattar tildelingsbrev, oppdragsdokument, mål- og disponeringsbrev, årsrapportar, årlege meldingar og anna rapportering. I tillegg har vi analysert strategiar, interne rutinar, retningslinjer og rettleiingar. Analysane omfatta også dokument som er gitt ut av Helsedirektoratet.

Formålet med dokumentanalysane var å få informasjon om

- rutinar og retningslinjer for den arbeidsretta bistanden
- resultatane av den arbeidsretta bistanden
- krav og forventningar til samarbeid mellom Nav og helsetenestene
- korleis Arbeids- og inkluderingsdepartementet varetek det overordna ansvaret det har for å sikre god arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet
- om Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet legg til rette for at Nav og helsetenesta samarbeider om å hjelpe unge med psykiske lidningar som står utanfor arbeidslivet

Vi har også gått gjennom relevante forskings- og evalueringsrapportar for å få innsikt i eksisterande kunnskap på området.

Dokumentanalysen er brukt til å belyse alle problemstillingane.

## 3 Revisjonskriterium

### 3.1 Mål om auka deltaking i arbeidslivet blant unge under 30 år

Av Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* kjem det fram at talet på unge med nedsett arbeidsevne har auka dei seinare åra. Passive periodar i ungdomsåra aukar risikoen for lange og tilbakevendande periodar med arbeidsløyse eller varig ekskludering frå arbeidslivet. Varig ekskludering frå arbeidsmarknaden er eit stort tap både for kvar enkelt og for samfunnet. Nav må samarbeide godt med aktørar innanfor utdannings- og helsesektoren og dessutan kommunale tenester utanfor Nav-kontoret for å kome tidleg i gang med å gi denne brukargruppa heilskapleg oppfølging.

Fleirtalet<sup>41</sup> i arbeids- og sosialkomiteen sa ved behandlinga av Meld. St. 33 (2015–2016) at unge skal vere ei prioritert målgruppe for arbeidsretta bistand. Ungdomsarbeidsløysa er lågare i Noreg enn i andre land vi samanliknar oss med, men også hos oss er ho for høg. Ei anna utfordring i Noreg er at ein stadig større del unge får helserelaterte ytingar. Fleirtalet peikte på at det er viktig å unngå ein situasjon der ungdomsarbeidsløysa stig og held seg på eit høgt nivå. Det kan ikkje understrekast nok kor viktig det er at Nav lykkast med tidleg innsats og tett oppfølging av unge brukarar.<sup>42</sup>

Unge under 30 år har vore ei prioritert målgruppe sidan 2016, både ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak og gjennom styrkt oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten.

I Prop. 1 S (2015–2016) for Arbeids- og sosialdepartementet blir det framheva at når arbeidsløysa stig, rammar ho vanlegvis ungdom meir enn andre aldersgrupper. Det står vidare at dei yngste har mindre erfaring og ofte vil ha vanskeleg for å kome inn på arbeidsmarknaden når etterspurnaden etter arbeidskraft er låg. Regjeringa sa i budsjettproposisjonen at ho ville motverke at unge fell utanfor utdanning og arbeidsliv, og sørgje for at dei kjem raskt i opplæring og aktivitet dersom dei blir utan arbeid. Regjeringa føreslo derfor ein ungdomspakke som inneheld ei rekkje tiltak, både frå arbeidsmarknadssektoren og utdanningssektoren. Ungdom er ei prioritert gruppe når arbeidsmarknadstiltak skal setjast i verk. Det blei vidare føreslått å opprette eit nytt toårig opplæringstiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten for personar med svake grunnleggjande ferdigheiter. Det blir også lagt til rette for at arbeidstrening som blir tilboden arbeidsledige med lita eller inga arbeidslivserfaring, skal kunne inngå i eit heilskapleg kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen, der målet er at den unge skal gjennomføre vidaregåande opplæring. Vidare blei den avgrensa moglegheita til å halde fram med påbyrja utdanning med dagpengar utvida den 1. oktober 2015 til å omfatte permitterte. Arbeids- og sosialdepartementet ville i tillegg gå gjennom garantiordningane for ungdom med sikte på å harmonisere dagens ordningar og sikre rask avklaring av bistandsbehov og rask iverksetjing av arbeidsretta bistand for unge som treng det.<sup>43</sup>

I behandlinga av Prop. 1 S (2015–2016) merka fleirtalet<sup>44</sup> i arbeids- og sosialkomiteen seg at regjeringa fremja ein eigen tiltakspakke for å hjelpe ungdom som blir arbeidsledige, med ei rekkje verknadsfulle tiltak. Fleirtalet meinte dette er viktige verkemiddel for å sikre at unge er i arbeid, arbeidsretta tiltak eller utdanning. Fleirtalet merka seg at ungdom er ei prioritert målgruppe for Nav, og er tilfredse med dette.<sup>45</sup>

I Prop. 1 S for budsjettåret 2017 la regjeringa fram eit forslag til ein ny ungdomsinnsats som skulle gi eit styrkt arbeidsretta tilbod til arbeidssøkjjarar under 30 år som står utan tilbod om arbeid, utdanning eller annan aktivitet etter å ha vore arbeidslause i åtte veker. Hovuddelen av innsatsen skulle vere ei

<sup>41</sup> Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Arbeidarpartiet.

<sup>42</sup> Innst. 49 S (2016–2017).

<sup>43</sup> Prop. 1 S (2015–2016) Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>44</sup> Medlemene frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre. Desse partia hadde fleirtal i Stortinget.

<sup>45</sup> Innst. S (2015–2016).

planlagd og individuelt tilpassa arbeidsretta oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten supplert med opplæringstiltak. Det var særleg viktig å tilby arbeidsskjarar kompetanseheving ved å bruke meir arbeidsmarknadsopplæring og det toårige og yrkesretta opplæringstiltaket som blei sett i verk frå 1. januar 2016. Opplæringstilboda blei utvikla i nært samarbeid med fylkeskommunale utdanningsstyresmakter og lokalt næringsliv. Den nye ungdomsinnsatsen skulle forhindre at unge blir gåande passive, motivere til jobbsøking, gi auka jobbsøkjarkompetanse og få ledige unge raskt over i arbeid, utdanning eller ein annan formålstenleg aktivitet.<sup>46</sup>

I behandlinga av budsjettet for 2017 viste fleirtalet i komiteen<sup>47</sup> til at ein ny ungdomsinnsats frå 2017 skulle styrkje det arbeidsretta tilbodet til arbeidsskjarar under 30 år som står utan tilbod om arbeid, utdanning eller ein annan aktivitet etter å ha vore arbeidslause i åtte veker. Den nye ungdomsinnsatsen skulle forhindre at unge blir gåande passive, motivere til jobbsøking, gi auka jobbsøkjarkompetanse og få unge raskt over i aktivitet.

Den styrkte ungdomsinnsatsen har vore eit verkemiddel for å få fleire unge i utdanning og arbeid frå 2018 til 2023.<sup>48</sup>

Ved behandlinga av statsbudsjettet for 2022 merka ein samla arbeids- og sosialkomité seg at Nav i statsbudsjettet for 2021 fekk 50 millionar kroner ekstra til ein forsterka innsats for å følgje opp langtidsledige og permitterte med kort tid att av dagpengeperioden og 50 millionar kroner ekstra til oppfølging av unge. Den sistnemnde oppfølginga er retta mot unge med bistandsbehov som gjennomfører opplæring som arbeidsmarknadstiltak, og har som mål at fleire unge skal fullføre fag- og yrkesopplæring på vidaregåande nivå. Komiteen slutta seg til at desse satsingane held fram med uminka styrke.<sup>49</sup>

## 3.2 Overordna mål om å få fleire i arbeid og færre på stønad

Fleire i arbeid og aktivitet og færre på stønad har vore det overordna målet for arbeids- og velferdspolitikken gjennom mange år.

Ved behandlinga av Ot.prp. nr. 47 (2005–2006), jf. Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*, understreka arbeids- og sosialkomiteen at den nye arbeids- og velferdsforvaltninga (Nav) skal leggje vekt på arbeidslinja, der målet er at fleire er i arbeid og færre er på stønad. Arbeidslinja må ifølgje komiteen ha eit breitt nedslagsfelt, der alle menneske skal inkludertast. Ein samla komité understreka også at det er viktig at Nav samarbeider med ulike relevante tenester som ligg utanfor myndigheitsområdet til forvaltninga, for å sikre at brukarar med samansette behov får eit heilskapleg og koordinert tilbod. Dette kan vere helsetenester i både stat og kommune og dessutan pleie- og omsorgstenester.<sup>50</sup>

Formålet med NAV-lova er å leggje til rette for ei effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som er tilpassa behova hos kvar enkelt og i arbeidslivet, og som er basert på ein heilskapleg og samordna bruk av arbeidsmarknadslova, folketrygdlova, sosialtenestelova og andre lover som blir forvalta av arbeids- og velferdsforvaltninga. Arbeids- og velferdsforvaltninga skal møte enkeltmennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk tryggleik og fremje overgangen til arbeid og aktiv verksemd.<sup>51</sup>

Gjennom behandlinga av dei årlege budsjettforslaga til Arbeids- og inkluderingsdepartementet dei seinaste åra har Stortinget understreka kor viktig det er å prioritere utsette grupper, mellom anna unge

<sup>46</sup> Prop. 1 S (2016–2017). For budsjettåret 2017 under Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>47</sup> Medlemene frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre.

<sup>48</sup> Prop. 1 S for budsjettårene 2018–2023. Arbeids- og sosialdepartementet. Departementet har skifta namn og heiter Arbeids- og inkluderingsdepartementet frå budsjettåret 2023.

<sup>49</sup> Innst. 15 S (2021–2022).

<sup>50</sup> Innst. O. nr. 55 (2005–2006), s. 10 og Ot.prp. nr. 47 (2005–2006).

<sup>51</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 1.

under 30 år. I 2017 blei det innført ein regel i sosialtenestelova om aktivitetsplikt. Det skal stillast vilkår om aktivitet for at personar under 30 år skal få økonomisk stønad til livsopphald.<sup>52</sup>

Å få fleire unge i utdanning og arbeid følgjer også av behandlinga i kommunal- og forvaltningskomiteen av FNs berekraftsmål.<sup>53</sup>

FNs berekraftsmål er den felles arbeidsplanen i verda for å utrydde fattigdom, nedkjempe ulikskap og stoppe klimaendringane innan 2030. Det er til saman 17 berekraftsmål. Berekraftsmål 8 «anstendig arbeid og økonomisk vekst» skal fremje varig, inkluderande og berekraftig økonomisk vekst, full sysselsetjing og anstendig arbeid for alle. Eit delmål til mål 8 er å «stort redusere delen unge som verken er i arbeid, under utdanning eller opplæring». Komiteen hadde ingen merknader til mål 8 under komitébehandlinga.

### 3.3 Krav om at arbeids- og velferdsetaten skal følgje opp unge utanfor arbeidslivet

Arbeids- og velferdsetaten har ei sentral rolle i gjennomføringa av arbeids- og velferdspolitikken. Den bistanden som arbeids- og velferdsetaten gir til ledige, personar med nedsett arbeidsevne og arbeidsgivarar, skal bidra til ein velfungerande arbeidsmarknad med høg overgang til arbeid eller utdanning og motverke at fleire fell varig ut av arbeidslivet. Målet er at ledige og permitterte raskast mogleg skal kome tilbake i arbeid eller utdanning, og at utsette grupper i arbeidsmarknaden får hjelp til å kome i arbeid eller utdanning.<sup>54</sup>

NAV-lova § 4 fastset hovudoppgåvene til arbeids- og velferdsetaten. Det tredje leddet i føresegna inneheld dei generelle krava til etaten om å stimulere kvar enkelt stønadsmottakar til arbeidsaktivitet og gi råd og rettleiing til arbeidsgivarar og arbeidstakarar for å hindre sjukefråvær og utstøying frå arbeidslivet.

Nav har ei rekkje tiltak og verkemiddel som kan førebyggje at arbeidstakarar fell ut av arbeidslivet, og gi arbeidssøklarar eit høve til å kome inn på arbeidsmarknaden. Dei ulike typane tiltak som er tilpassa målgruppe og innsatsbehov,<sup>55</sup> kan nyttast for alle aldersgrupper, og eitt tiltak er spesielt retta mot unge.<sup>56</sup> Nokre av dei viktigaste tiltaka for unge er ulike kvalifiserings- og opplæringstiltak, gjennomføring av vidaregåande skule, bruk av lønstilskot og tiltak i eigenregi via ein jobbspesialist.<sup>57</sup>

Det er eit alderskrav for å delta i tiltak – hovudregelen er at ein må vere fylt 16 år, jf. tiltaksforskrifta § 1-3.<sup>58</sup> I nokre tilfelle er kravet høgare:

- Ein kan ikkje delta på opplæringstiltak før ein er 19 år (arbeidsmarknadsopplæring eller fag- og yrkesopplæring/fagskule) eller 22 år (høgare utdanning).
- Ein kan ikkje delta i varig tilrettelagt arbeid før ein har fått innvilga uføretrygd, eller viss ytinga blir innvilga i nær framtid. Ein må vere minst 18 år for å få uføretrygd.

Andre tiltak har ikkje alderskrav, men tiltaka skal vere nødvendige og formålstenlege og vere eigna til å hjelpe deltakarane med å skaffe seg eller behalde arbeid.

<sup>52</sup> Sosialtenestelova. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>, § 20 a.

<sup>53</sup> Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Noregs handlingsplan for å nå berekraftsmåla innan 2030*, jf. Innst 218 S (2021–2022).

<sup>54</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022*.

<sup>55</sup> Standard innsats, situasjonsbestemd innsats, spesielt tilpassa innsats og varig tilpassa innsats. I tillegg er det tiltak retta mot sjukmelde og andre målgrupper der det ikkje blir fastsett eit innsatsbehov (oppfølging av sjukmelde og ulike hjelpemiddel).

<sup>56</sup> Tiltaket sommarjobb er reservert for unge.

<sup>57</sup> Med verknad frå 1. juli 2019 blei det gjort endringar i reglane for opplæringstiltak for å bidra til at fleire får tilbod om formell opplæring. Tiltaket er primært retta mot personar over 25 år med behov for yrkesopplæring på vidaregåande nivå, men kan også brukast overfor yngre som ikkje kan nytte seg av det fylkeskommunale tilbodet, ifølgje tildelingsbrevet for 2020.

<sup>58</sup> Tiltaksforskrifta. (2015). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (FOR- 2015-12-11-1598) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>.

Ifølgje *forskrift om tiltakspengar mv.* § 3 kan ikkje tiltakspengar innvilgast for tiltaksdeltakarar som er yngre enn 18 år.<sup>59</sup>

### 3.3.1 Krav til å gjennomføre behovs- og arbeidsevnevurderingar

Ifølgje Prop. 39 L (2014–2015) har gode behovs- og arbeidsevnevurderingar og rett utveljing av deltakarar til tiltaka stor betydning for om tiltaka får den ønskede effekten. Rettleiaren ved Nav-kontoret skal avklare behovet for arbeidsmarknadstiltak i samråd med brukaren, og så blir det valt tiltakstype for kvar enkelt brukar og deretter leverandør.<sup>60</sup>

Det er teke inn ei rekkje føresegner i NAV-lova som skal sikre at tenestene blir retta mot behova til kvar enkelt brukar, mellom anna § 14 a om behovs- og arbeidsevnevurdering og § 15 om brukarmedverknad og om tidleg og heilskapleg behovsavklaring.

Frå og med 2010 er retten brukarane har til behovsvurderingar, regulert i NAV-lova § 14 a, som stadfestar at alle som vender seg til Nav, og som ønskjer eller treng bistand for å kome i arbeid, har rett til å få vurdert bistandsbehovet sitt.

Brukarar som treng ei meir omfattande vurdering av bistandsbehovet sitt, har rett til å få ei arbeidsevnevurdering. Brukaren skal få ei skriftleg vurdering av

- a. moglegheitene sine for å kome i arbeid
- b. kva slags arbeid som kan vere målet
- c. behovet for bistand for å kome i arbeid
- d. om, og eventuelt kor mykje, arbeidsevna er nedsett
- e. kva type bistand som kan vere aktuell for brukaren

Ifølgje forarbeida til NAV-lova § 14 a dreiar behovsvurderingane og arbeidsevnevurderingane seg i prinsippet om same type vurderingar, men nemninga arbeidsevnevurdering blir brukt om ei meir omfattande vurdering av bistandsbehovet, som ein del av målgruppa skal få. Behovs- og arbeidsevnevurderinga skal ta utgangspunkt i real- og formalkompetansen til arbeidssøkjaren og ta omsyn til moglegheitene på arbeidsmarknaden.<sup>61</sup>

Vidare peikar forarbeida på at det vil vere nyttig å vurdere bistandsbehovet til brukaren systematisk for å sikre at kvar enkelt får dei rette tiltaka og tenestene. Behovs- og arbeidsevnevurderingane skal vere eit verktøy som gir arbeids- og velferdsforvaltninga eit best mogleg grunnlag for å prioritere tiltaksressursar og tildele økonomiske ytingar.<sup>62</sup>

Behovs- og arbeidsevnevurderingane skal bidra til ei målretta og eintydig avklaring av ressursane og barrierane til brukaren og skal peike mot verkemidla som er nødvendige for at brukaren skal kunne kome i arbeid. Vurderinga må kunne gi grunnlag for å prioritere kven som skal få tilbod om tiltak og tenester i regi av arbeids- og velferdsforvaltninga. Behovsvurderinga skal avdekkje utfordringar som ein kan ta tak i med enklare verkemiddel, til dømes der brukaren kan ha nytte av trening i jobbsøking eller kortare kurs for å få innpass i arbeidslivet. Behovsvurderinga skal også identifisere brukarar som har eit meir omfattande bistandsbehov. Behovs- og arbeidsevnevurderinga gir eit bilete av situasjonen på vurderingstidspunktet. Derfor vil det vere nødvendig å gjere ei ny vurdering viss situasjonen for brukaren endrar seg vesentleg.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Tiltakspengeforskrifta. (2013). Forskrift om tiltakspengar mv. (FOR-2013-11-04-1286) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-11-04-1286>.

<sup>60</sup> Prop. 39 L (2014–2015). Innst. 208 L (2014–2015).

<sup>61</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

<sup>62</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

### 3.3.2 Krav til å utarbeide aktivitetsplanar

Alle personar med eit bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidinga av ein aktivitetsplan for korleis dei skal kome i arbeid, jf. NAV-lova § 14 a tredje ledd. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingane blir gjennomførte, og at aktivitetsplanane blir utarbeidde. Aktivitetsplanen skal vere eit arbeidsverktøy og gir ikkje brukaren rett til dei tiltaka og aktivitetane som er beskrivne i planen. Aktivitetsplanen må dermed følgjast opp med avgjerder om tildeling av tiltak, tenester og ytingar.<sup>64</sup> Det skal ikkje utarbeidast aktivitetsplanar for personar som har rett til kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>65</sup>

Arbeids- og sosialkomiteen har understreka viktigheita av at den arbeidsretta bstanden skal vurderast og tilpassast behova til kvar enkelt arbeidssøkjjar, og at det blir jobba systematisk med arbeidsevnevurdering og oppfølging av kvar enkelt med konkrete aktivitetsplanar.<sup>66</sup>

*Forskrift om arbeidsmarknadstiltak* (tiltaksforskrifta) § 1-3 fastslår at å delta i arbeidsmarknadstiltak bør vurderast som nødvendig og formålstenleg for at deltakaren skal skaffe seg eller behalde inntektsgivande arbeid. Vidare angir forskrifta at arbeids- og velferdsetaten kan krevje at brukaren skal gå gjennom ei behovs- eller arbeidsevnevurdering.

I rundskriv har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt utfyllande reglar til korleis arbeids- og velferdsetaten skal ta i bruk forskrifta om arbeidsmarknadstiltak. Rundskrivet fastset at tiltak som hovudregel bør tildelast i tråd med utfallet av ei behovs- eller arbeidsevnevurdering. Når arbeids- og velferdsetaten vurderer om eit arbeidsretta tiltak er nødvendig og formålstenleg, bør det mellom anna leggjast vekt på bakgrunnen til brukaren (alder, evner, helse osv.), totale kostnader ved tiltaket og arbeidsmoglegheiter. Brukarperspektivet bør vege tungt i vurderinga av kva tiltak som er formålstenlege.<sup>67</sup>

### 3.3.3 Krav til oppfølgingstenester i arbeids- og velferdsetaten sin eigen regi

Ifølgje *forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi* § 2 skal oppfølgingstenester gi tiltaksdeltakaren hjelp til jobbtilpassing, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, med tilsetjing i lønt arbeid som mål. Oppfølginga skal sikre eit individuelt tilpassa tilbod og skal følgje metoden arbeid med støtte (*supported employment*) eller individuell jobbstøtte (*individual placement and support*).

Oppfølginga skal mellom anna omfatte hjelp frå ein intern jobbspesialist som skal

- a. hjelpe personen med å skaffe seg ein jobb og tilby karriererettleiing og yrkesplanlegging i forkant av dette
- b. hjelpe til med å tilpasse stillinga i samarbeid med arbeidsgivaren
- c. følgje opp arbeidssøkjaren og arbeidsgivaren etter at arbeidsforholdet er etablert
- d. ved behov samarbeide tett med eventuelle andre aktørar som hjelper deltakaren

Tiltaksdeltakarar med psykiske helseproblem kan få psykisk behandling parallelt med hjelp knytt til arbeid, jf. andre ledd.

Oppfølging etter forskrifta kan tilbydast ein person som har fylt 16 år, og som har behov for ein meir omfattande formidlings- og oppfølgingsbistand enn det som blir tilbode etter NAV-lova § 4 tredje ledd.

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

<sup>65</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 14 a tredje ledd.

<sup>66</sup> Innst. 15 S (2011–2012).

<sup>67</sup> Arbeids- og velferdsetaten. (2013). Rundskriv – utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarknadstiltak. (R76-12-01). Lovdata <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01>.



Det følger av § 7 at oppfølgingstenestene etter forskrifta blir gitt av arbeids- og velferdsetaten, og at dei skal utviklast og evaluerast gjennom årlege kvalitetsevalueringar.

### 3.3.4 Krav til oppfølging av mottakarar av arbeidsavklaringspengar

Den som får arbeidsavklaringspengar, skal få jamleg oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten. Det skal fastsetjast individuelle oppfølgingstidspunkt når det blir innvilga arbeidsavklaringspengar. Personen skal også følgjast opp etter at behandlinga eller det arbeidsretta tiltaket er gjennomført. På oppfølgingstidspunktet skal arbeids- og velferdsetaten saman med brukaren vurdere om hen har den ønskete framdrifta mot målet om å kome i arbeid. Det skal også vurderast om vilkåra for retten til ytinga framleis er oppfylte.<sup>68</sup>

Ein medlem i folketrygda som får arbeidsavklaringspengar, skal få fastsett oppfølgingstidspunkt i tråd med folketrygdlova § 11-11. Det skal vere minst eitt årleg oppfølgingstidspunkt.<sup>69</sup>

### 3.3.5 Krav til dokumentasjon av oppfølginga i Nav

Forvaltningslova har fleire føresegner som gjeld skriftlegheit i saksbehandlinga.<sup>70</sup> Paragraf 23 i lova fastset som hovudregel at enkeltvedtak skal vere skriftlege, og kravet til forsvarleg saksbehandling tilseier at også andre avgjerder enn sjølve vedtaket normalt skal vere skriftlege. Forvaltninga har eit dokumentasjonsansvar, og det følgjer av kravet til forsvarleg saksbehandling at ein skal kunne vere sikker på at det er teke ei avgjerd, og kva avgjerda går ut på.<sup>71</sup> Dokumentasjonsansvaret inneber også å sørge for journalføring og arkivering som sikrar at det er mogleg å halde greie på kva som har blitt gjort.<sup>72</sup>

## 3.4 Navs samarbeid med andre tenesteytarar

### 3.4.1 Samarbeid mellom Nav og helsetenesta

I Meld. St. 33 (2015–2016) *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet* peikte regjeringa på at ho ville leggje til rette for betre samarbeid mellom Nav og helsetenesta, slik at personar med helseproblem skal kunne halde fram i eller kome raskare i arbeid. Meldinga peikte på fleire viktige tiltak for å imøtegå utfordringa med at stadig fleire unge får helserelaterte ytingar som følgje av psykiske og psykososiale lidningar og plagar.<sup>73</sup> Mellom anna bør Nav og helsetenesta koordinere tilboda sine betre for å gi tenester samstundes og utvikle ei felles forståing av at arbeid også kan ha positive helseeffektar. I Stortingets behandling av meldinga<sup>74</sup> peikte fleirtalet mellom anna på at arbeid er viktig for helse og sjølvkjensla hos enkeltmennesket. Det blei samrøystes vedteke å be regjeringa sørge for at Nav styrkjer tilbodet til personar med psykiske lidningar, og å sikre at arbeidsmetoden individuell jobbstøtte blir ført vidare og formidla vidare i etaten.<sup>75</sup>

Å styrkje innsatsen for å kombinere helse- og arbeidsretta oppfølging er også eitt av tre hovudinnsatsområde i «inkluderingsdugnaden», som blei sett i verk av regjeringa i 2018. Dette er særleg viktig for personar med psykiske helse- og/eller rusproblem, slik at dei kan delta i arbeidslivet samstundes som dei får medisinsk oppfølging.

<sup>68</sup> Folketrygdlova. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>, § 11-11.

<sup>69</sup> Forskrift om arbeidsavklaringspengar. (2017). *Forskrift om arbeidsavklaringspengar* (FOR-2017-12-13-2100) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-13-2100>, § 6.

<sup>70</sup> Jf. § 11 d om munnlege konferansar og nedteikning av opplysningar, varslingsregelen i § 16, innsynsregelen i § 18, om formene for enkeltvedtak i § 23, om grunngiving i § 24 og om underretning om vedtaket i § 27.

<sup>71</sup> Bernt, J. F. & Rasmussen, Ø. (2003). *Frihagens forvaltningsrett bind 1*.

<sup>72</sup> Arkivlova. (1992). *Lov om arkiv* (LOV-1992-12-04-126) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126> og forskrift om offentlege arkiv. (2018). *Forskrift om offentlege arkiv* (FOR-2017-12-15-2105). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-15-2105>. Ansvarer omfattar også bruk av e-post som ledd i saksbehandlinga, jf. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2001). *Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltninga*.

<sup>73</sup> Meld. St. 33 (2015–2016).

<sup>74</sup> Innst. 49 S (2016–2017).

<sup>75</sup> Vedtak 57, votering 13: Voteringsoversikt.

Det har blitt løyvd midlar til arbeid og helse i alle statsbudsjetta til Arbeids- og sosialdepartementet for perioden 2019–2022.<sup>76</sup> Det er mellom anna vist til forskning som viser at arbeid og aktivitet i mange tilfelle er helsefremjande, og at mange med helseproblem har behov for hjelp frå både Nav og helse- og omsorgstenestene på same tid for å nå målet om auka arbeidsdeltaking og betre helse.<sup>77</sup> I behandlinga av statsbudsjettet for 2019 viste fleirtalet i arbeids- og sosialkomiteen til at det var positivt at staten skulle gå føre i inkluderingsarbeidet, og særleg at ambisjonane til regjeringa skulle følgjast opp med konkrete tiltak og markante satsingar i statsbudsjettet. Eit konkret døme som blei trekt fram, var ordninga med individuell jobbstøtte, som skal bidra til at fleire med psykiske helseproblem får integrert helse- og arbeidsretta bistand med sikte på overgang til arbeid.<sup>78</sup> Stortinget slutta seg også til satsinga i behandlinga av statsbudsjetta for åra 2020 og 2021 utan spesifikke merknader i innstillinga.<sup>79</sup> I stortingsbehandlinga av statsbudsjettet for 2022, etter at det var stortingsval og det blei danna ei ny regjering i 2021, kom det heller ingen innvendingar mot satsinga, og midlar til formålet blei heller ikkje omdisponerte.<sup>80</sup>

Også i budsjettforslaga til Helse- og omsorgsdepartementet i perioden 2019–2022 har det å styrkje samarbeidet mellom helse- og omsorgstenestene og Nav blitt framheva som «tjenlig både for den enkelte bruker og for samfunnet som helhet».<sup>81</sup> Det blir nemnt at tilknytninga til arbeidslivet er ein viktig faktor i betringprosessen og ein faktor som vernar mot sjukdomsutvikling, og at mange derfor treng hjelp frå Nav og helsetenestene på same tid. Som ledd i inkluderingsdugnaden til regjeringa blei det kvart år i perioden 2019–2022 løyvd pengar til å styrkje arbeidet med individuell jobbstøtte for å hjelpe menneske med psykiske helse- og rusproblem ut i ordinært arbeid. Dette blei støtta i Stortingets behandling av statsbudsjetta, og midlane for 2022 blei heller ikkje omdisponerte etter valet i 2021.<sup>82</sup>

Meld. St. 19 (2018–2019) *Folkehelsemeldinga – Gode liv i et trygt samfunn* omtalar også inkluderingsdugnaden og målet til regjeringa om å vidareutvikle samarbeidet mellom helse- og arbeidsretta tenester og styrkje ordninga med individuell jobbstøtte, slik at fleire skal få integrert helse- og arbeidsretta støtte med sikte på å kome i arbeid.<sup>83</sup> Meldinga blei behandla i Stortinget, og innstilling blei gitt utan spesifikke kommentarar til dette målet.<sup>84</sup>

Betre behandling innanfor psykisk helse og bruk av kunnskapsbasert praksis er sentrale mål for helsetenesta.<sup>85</sup> Det er godt dokumentert gjennom forskning at arbeid og aktivitet er helsefremjande, og at tilknytning til arbeidslivet er ein viktig faktor i betringprosessen og ein faktor som vernar mot utvikling av psykisk uhelse.<sup>86</sup> Tiltak der helse- og arbeidssektorane samarbeider om helsemessig og arbeidsretta oppfølging, har også vist gode resultat. Dette omfattar mellom anna individuell jobbstøtte (IPS), «Jobbmeistrande oppfølging» (JMO), «Rask psykisk helsehjelp» og «Raskare tilbake».<sup>87</sup> At arbeidsdeltaking i større grad blir teken med som eit ledd i utgreiing og behandling av personar med psykiske lidningar, og at helse- og omsorgstenestene samarbeider tettare med Nav og sørgjer for at tenestetilboda blir gitt samstundes med kvarandre, er derfor trekt fram som sentrale mål både i

<sup>76</sup> Prop. 1 S (2018–2019), Prop. 1 S (2019–2020), Prop. 1 S (2020–2021), Prop. 1 S (2021–2022).

<sup>77</sup> Prop. 1 S (2021–2022).

<sup>78</sup> Innst. 15 S (2018–2019). Fleirtalet bestod av medlemene frå Høgre, Framstegspartiet og Venstre, som hadde fleirtal på Stortinget.

<sup>79</sup> Innst. 15 S (2019–2020) og Innst. 15 S. (2020–2021).

<sup>80</sup> Prop. 1 S (2021–2022) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022), jf. Innst. 15 S (2021–2022).

<sup>81</sup> Prop. 1 S (2018–2019), Prop. 1 S (2019–2020), Prop. 1 S (2020–2021) og Prop. 1 S (2021–2022).

<sup>82</sup> Prop. 1 S (2021–2022) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022), jf. Innst. 15 S (2021–2022).

<sup>83</sup> Meld. St. 19 (2018–2019). *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*.

<sup>84</sup> Innst. 369 S (2018–2019).

<sup>85</sup> Sjå t.d. budsjettproposisjonane til Helse- og omsorgsdepartementet, *Veileder for poliklinikker i psykisk helsevern for barn og unge* og Verdhelseorganisasjonen sin globale handlingsplan for psykisk helse (*Comprehensive Mental Health Action Plan 2013–2030*, tidlegare *Mental Health Action Plan 2013–2020*), som Noreg har forplikta seg til å følgje opp, og der eitt av måla er at behandlinga skal vere basert på vitenskapleg kunnskap og/eller beste praksis.

<sup>86</sup> Departementa. (2017). *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*. Helse- og omsorgsdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022). I regjeringa sin strategi for psykisk helse blir det også nemnt at større grad av arbeidsinkludering kan bidra til å redusere behovet for kostnadskrevjande behandling i helsetenesta.

<sup>87</sup> Departementa. (2017). *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*. Helse- og omsorgsdepartementet.

strategien til regjeringa for god psykisk helse for 2017–2022 og i Helse- og omsorgsdepartementets budsjettproposisjonar.<sup>88</sup>

I samband med inkluderingsdugnaden blei det i 2021 etablert eit forsøk med IPS ung. Målet er at fleire unge med psykiske lidningar kjem over i ordinært lønt arbeid. Om individuell jobbstøtte blir styrkt, kan unge mottakarar av arbeidsavklaringspengar få eit viktig tilbod.<sup>89</sup>

Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* gir retning og rammer for utvikling av spesialisthelsetenesta og samarbeidet med den kommunale helse- og omsorgstenesta. Målet er å gi pasientane helsetenester på ein berekraftig måte. Røysta til pasienten skal bli høyrd – både i møtet mellom pasienten og behandlaren og i utviklinga av helse- og omsorgstenestene. Hovudtemaa i meldinga er samhandling mellom kommunar og helseføretak, psykisk helsevern, bruk av teknologi og digitalisering, kompetanse og akuttmedisinske tenester. Samarbeid om arbeid og helse er omtalt i punkt 5.6.4 i meldinga, der det blir trekt fram at det er godt dokumentert at det er helsebringande å vere i arbeid og utdanning.

I stortingsmeldinga legg regjeringa til grunn at spesialisthelsetenesta og kommunane framleis samarbeider med Nav og fører vidare og spreier verksame, arbeidsretta tiltak innanfor helse og arbeid/utdanning. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet skal samarbeide om å vidareutvikle arbeid og helseområdet som eit fagfelt og vil utarbeide nasjonale faglege retningslinjer om arbeid og helse. Ved behandlinga av meldinga viste helse- og omsorgskomiteen til at Verdhelseorganisasjonen estimerer at psykiske lidningar blir den viktigaste årsaka til sjukdomsbelastning i den vestlege verda i 2020. Komiteen viste til at det derfor er viktig å prioritere psykisk helse framover.<sup>90</sup>

Opptappingsplanen for psykisk helse hos barn og unge, som blei lansert i 2019, inneheld både helsefremjande, førebyggjande og behandlingretta tiltak og omfattar barn og unge mellom 0 og 25 år. Det blir også understreka i denne planen at tidleg innsats er viktig for å forhindre at unge med psykiske helseutfordringar fell ut av studiar og arbeidsliv. Psykiske plager og lidningar er den vanlegaste årsaka til uførleik blant unge under 30 år.<sup>91</sup>

Ved behandlinga av opptappingsplanen viste helse- og omsorgskomiteen til at det er brei politisk semje om at tidleg innsats er viktig for å forhindre at barn og unge fell utanfor skule og arbeidsliv. Komiteen trekte fram ein rapport frå OECD som viser at unge som står utanfor utdanning, arbeid og opplæring, ofte har lågt utdanningsnivå, har svak sosioøkonomisk bakgrunn og truleg er meir utsette for psykiske helseproblem enn andre grupper. Komiteen meiner det er urovekkjande at delen av denne gruppa unge som er passive og ikkje søker arbeid eller utdanning, er høgare i Noreg enn gjennomsnittet i OECD-landa.<sup>92</sup>

### 3.4.2 Krav til eit heilskapleg og samordna tenestetilbod gjennom individuell plan

Fleire føresegner set krav til samarbeidet mellom Nav og helsetenesta for å gi eit heilskapleg og samordna tenestetilbod til brukarar som har behov for det, og ulike delar av forvaltninga er forplikta til å bidra.

<sup>88</sup> Sjå særleg Prop. 1 S (2021–2022), men også t.d. departementa. (2017). *Mestre hele livet: Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*. Helse- og omsorgsdepartementet. I Verdhelseorganisasjonens globale handlingsplan for psykisk helse (*Mental Health Action Plan 2013–2020; Comprehensive Mental Health Action Plan 2013–2030*), som Noreg har forplikta seg til å følge opp, er eitt av hovudmåla også ei tverrsektoriell tilnærming til psykisk helse, med eit tett og koordinert tenestetilbod frå ulike sektorar.

<sup>89</sup> Prop. 1 S (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>90</sup> Innst. 255 S (2019–2020).

<sup>91</sup> Prop. 121 S (2019–2020) *Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse*.

<sup>92</sup> Innst. 131 S (2019–2020).

Både NAV-lova og sosialtenestelova presiserer at Nav i samarbeid med andre tenesteytarar skal leggje til rette for at brukarar med behov får eit heilskapleg og koordinert tenestetilbod.<sup>93</sup> Ifølgje NAV-lova § 15 skal Nav-kontora tidlegast mogleg avklare det heilskaplege behovet til brukarane.

Det følgjer av NAV-lova § 15 a at Nav-kontoret skal samarbeide med andre offentlege organ og tenesteytarar dersom samarbeid er nødvendig for å gi brukarane eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. I tillegg til å følgje opp brukarar skal Nav-kontoret samarbeide med andre offentlege organ og tenesteytarar, slik at alle partar kan vareta oppgåvene sine etter lov og forskrift.

Eit av formåla med sosialtenestelova er, ifølgje § 1 i lova, å bidra til at utsette barn og unge og familiane deira får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Ifølgje sosialtenestelova § 13 skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga samarbeide med andre sektorar, forvaltningsnivå og tenesteytarar mellom anna dersom samarbeid er nødvendig for å gi ein person oppfølging og eit heilskapleg og samordna tenestetilbod.

For dei som har behov for langvarige og koordinerte tenester, skal det vidare utarbeidast ein individuell plan. Krav til individuell plan følgjer mellom anna av NAV-lova, sosialtenestelova, helse- og omsorgslova og psykisk helsevernlova.

Nav-kontora skal samarbeide med andre tenesteytarar om den individuelle planen for å bidra til eit heilskapleg tenestetilbod, ifølgje NAV-lova § 15.<sup>94</sup> I både NAV-lova § 15 og i sosialtenestelova § 28 blir det presisert at dei som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan, og at kommunen skal samarbeide med andre tenesteytarar om planen for å bidra til eit heilskapleg tilbod.

Liknande føresegner finst i lover som regulerer helse- og omsorgstenester. Ifølgje helse- og omsorgstenestelova skal kommunen utarbeide ein individuell plan for pasientar og brukarar med behov for langvarige og koordinerte tenester etter denne lova. Kommunen og dei kommunale helse- og omsorgstenestene skal samarbeide med andre tenesteytarar for å bidra til eit heilskapleg tilbod for kvar enkelt.<sup>95</sup> For pasientar og brukarar med behov for langvarige og koordinerte tenester skal kommunen tilby ein koordinator som skal sørge for at kvar enkelt får nødvendig oppfølging, og sikre samordning av tenestetilbodet og framdrift i arbeidet med individuell plan.<sup>96</sup>

Ifølgje psykisk helsevernlova skal institusjonar for psykisk helse i spesialisthelsetenesta også utarbeide ein individuell plan for pasientar med behov for langvarige og koordinerte tilbod og samarbeide med andre tenesteytarar om planen for å bidra til å gi pasientane eit heilskapleg tilbod.<sup>97</sup> For personar med behov for tilbod både etter psykisk helsevernlova og etter helse- og omsorgstenestelova er det likevel kommunen som skal sørge for at arbeidet med planen blir sett i gang og koordinert. Spesialisthelsetenesta innanfor psykisk helse skal så snart som mogleg varsle kommunen når tenesta ser at det er behov for ein individuell plan som også omfattar kommunale helse- og omsorgstenester, og skal i slike tilfelle medverke i arbeidet i kommunen med individuell plan, ifølgje psykisk helsevernlova.

<sup>93</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, §§ 15 og 15 a. Sosialtenestelova. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>, § 28.

<sup>94</sup> Med tenesteytarar siktar ein til statlege, fylkeskommunale eller kommunale organ eller institusjonar som tilbyr eller yter velferdstenester, eller private tenesteytarar som etter avtale tilbyr eller yter velferdstenester på vegner av statlege, fylkeskommunale eller kommunale organ eller institusjonar (sjå NAV-lova § 15 a og forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester § 2). Nærmare føresegner mellom anna om samarbeid mellom Nav og andre tenesteytarar, inkludert helsetenesta, om individuelle planar er spesifisert i forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester.

<sup>95</sup> Helse- og omsorgstenestelova. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>, § 7-1 og § 3-4.

<sup>96</sup> Helse- og omsorgstenestelova. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>, § 7-2.

<sup>97</sup> Psykisk helsevernlova. (1999). *Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern* (LOV-1999-07-02-62) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-62>, § 4-1.

Føresegner om individuell plan er tekne inn i ei forskrift som tredde i kraft 1. august 2022.<sup>98</sup> Forskrifta erstattar den tidlegare forskrifta om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltninga frå 2010 og gjeld individuell plan ved yting av velferdstenester – tenester, bistand eller tiltak – etter mellom anna sosialtenestelova og NAV-lova.<sup>99</sup>

Formålet med å utarbeide og ta i bruk ein individuell plan er

- a. å bidra til at tenestemottakaren får eit heilskapleg, koordinert og individuelt tilpassa tenestetilbod, inkludert å sikre at det til kvar tid er ein tenesteytar som har hovudansvaret for å følgje opp tenestemottakaren
- b. å kartleggje kva mål og ressursar tenestemottakaren har, kartleggje kva behov hen har for ulike tenester, og dessutan å vurdere og koordinere tiltak som kan bidra til å dekkje teneste- og bistandsbehovet til tenestemottakaren
- c. å styrkje samhandlinga mellom tenesteytaren og tenestemottakaren og eventuelt pårørande
- d. å styrkje samhandlinga mellom ulike tenesteytarar
- e. å bidra til at tenestene blir tilbodne tverrfagleg og planmessig<sup>100</sup>

Tenestemottakaren har rett til å delta i arbeidet med den individuelle planen sin, og den ansvarlege tenesteytaren skal leggje til rette for dette.<sup>101</sup> Planen skal berre utarbeidast dersom personen sjølv ønskjer det.

Den individuelle planen skal mellom anna innehalde ei oversikt over kva mål og ressursar tenestemottakaren har, og kva behov hen har for tenester eller tiltak. Planen skal også innehalde ei oversikt over nødvendig eller ønskeleg samarbeid med andre tenesteytarar og ei beskriving av aktuelle tenester og tiltak og omfanget av dei, kven som skal ha ansvaret for dei, og korleis tenestene eller tiltaka skal gjennomførast. Dessutan skal planen angi planperioden og på kva tidspunkt planen eventuelt skal justerast og reviderast. I tillegg skal han innehalde informasjon om kven som deltek i arbeidet med planen, kven som har ansvar for å utarbeide planen, kven som har ansvar for å sikre koordinering og framdrift i planen, og kva tenestemottakaren, tenesteytarane og eventuelt pårørande vil bidra med i planarbeidet.<sup>102</sup>

Kommunen har i arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og omsorgstenesta ei sjølvstendig plikt til å sørge for at arbeidet med individuell plan blir sett i gang, uavhengig av om tenestemottakaren får eller har fått hjelp frå andre tenesteytarar.<sup>103</sup>

Dersom ein person har behov for heilskaplege og koordinerte tenester frå arbeids- og velferdsforvaltninga eller den kommunale helse- og omsorgstenesta og vilkåra for å utarbeide individuell plan er oppfylte, skal det avtalast kva velferdsteneste som skal ha hovudansvaret for å utarbeide og følgje opp den individuelle planen. Ved uklarleik eller usemje skal kommunen avklare kva velferdsteneste som har hovudansvaret.<sup>104</sup>

<sup>98</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>.

<sup>99</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, §§ 1 og 2.

<sup>100</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 3.

<sup>101</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 4.

<sup>102</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 9.

<sup>103</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 6.

<sup>104</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 7

## 3.5 Prioritering av helsetenester og rett til nødvendig helsehjelp

Retten til nødvendig helsehjelp følger av pasient- og brukarrettslova. Prioriteringsforskrifta regulerer korleis helsetenesta skal prioritere pasientar som har rett til helsehjelp. I samsvar med § 4 i forskrifta a er det sett ein særskild fristregel for barn og unge under 23 år som har psykiske lidningar eller er avhengige av rusmiddel. For denne gruppa skal ikkje fristen overstige 65 vyrkedagar.<sup>105</sup>

## 3.6 Krav til styring og oppfølging frå departementa

### 3.6.1 Krav til styring i staten

I samsvar med *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal dei statlege verksemdene fastsetje mål og resultatkrav innanfor ramma av disponible ressursar og føresetnader som den overordna myndigheita har gitt, og sikre at fastsette mål og resultatkrav blir oppnådde, at ressursbruken er effektiv, og at verksemda blir driven i samsvar med gjeldande lover og reglar.<sup>106</sup> Kvar verksemd er ansvarleg for å sikre tilstrekkeleg styringsinformasjon og eit forsvarleg avgjerdsgrunnlag. Økonomiregelverket i staten fastset kriterium for effektiv forvaltning. *Bevilgningsreglementet* § 10 seier mellom anna at utgiftsløyvingane skal disponerast på ein slik måte at ressursbruken og verkemidla er effektive med omsyn til dei føresette resultatane.<sup>107</sup>

I samsvar med reglementet for økonomistyring i staten § 7 skal ansvarlege departement fastsetje mål, styringsparametrar og krav til rapportering for underliggjande verksemdar. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpassast eigenarten til verksemda og risiko og vesentlegheit, jf. § 4. Departementet har vidare eit overordna ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og verksemda fungerer på ein formålstenleg måte, og at verksemda rapporterer relevant og påliteleg resultatinformasjon. Alle verksemdar skal innanfor ansvarsområdet sitt sikre at fastsette mål og resultatkrav blir oppnådde på ein effektiv måte, og rapportere om måloppnåing og resultat internt og til den overordna myndigheita, jf. § 9. Departementa skal sørge for at det blir gjennomført evalueringar for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåing og resultat, jf. § 16.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med dei måla som går fram av Stortingets vedtak og føresetnader. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordna ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten følgjer opp vedtak og føresetnader frå Stortinget og dei fastsette måla og prioriteringane til departementet, jf. krava til styring i staten.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordna ansvaret for at befolkninga får gode og likeverdige helse- og omsorgstenester. Departementet legg rammene for helsetenesta og har eit nasjonalt ansvar for innhaldet og utviklinga i helsetenesta.

Samordning er eit forvaltningspolitisk mål. I St.meld. nr. 19 (2008–2009)<sup>108</sup> Ei forvaltning for demokrati og fellesskap går det fram at samordning er særleg viktig når ulike statlege verkemiddel blir retta mot dei same målgruppene. Staten må opptre samordna når han møter brukarane og andre innbyggjarar, sjølv om ansvaret eller oppgåvene er plasserte i ulike organisatoriske einingar eller tilhøyrrer ulike saksområde. Stortinget slutta seg til dette i behandlinga av meldinga, utan spesifikke merknader i innstillinga. Det betyr at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

<sup>105</sup> Pasient- og brukarrettslova. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter* (pasient- og brukarrettslova) LOV-1999-07-02-63. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63>, jf. prioriteringsforskrifta. (2000). *Forskrift om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten og rett til behandling i utlandet* (FOR-2000-12-01-1208). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-01-1208>.

<sup>106</sup> Reglement for økonomistyring i staten. (2003). FOR-2003-12-12-1938. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>.

<sup>107</sup> Bevilgningsreglementet. (2005). FOR-2005-05-26-876. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>.

<sup>108</sup> Innst. S. nr. 321 (2008–2009). Fleirtalet i komiteen bestod av Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

må samordne verkemidla sine for å bidra til at unge som er utanfor arbeidslivet og får psykiske helsetenester, får god oppfølging.

### 3.7 Forholdet mellom stat og kommune

Juridisk og økonomisk rammestyring er hovudmodellen for statleg styring av kommunesektoren. Rammestyring gir rom for lokale prioriteringar og lokal tilpassing av tenestetilbodet.<sup>109</sup> I behandlinga av Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* viste komiteen til at mål- og resultatstyring er ei utbreidd styringsform, og peikte på at om ei slik styring skal lykkast, må kommunane ha tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet og nødvendig handlingsrom til å gjere reelle prioriteringar. Komiteen peikte vidare på at det lokale sjølvstyret må fungere innanfor rammene av nasjonale mål.<sup>110</sup>

I Innst. 270 S (2011–2012) til Meld. St. 12 (2011–2012) legg kommunalkomiteen til grunn at mål- og resultatstyring er etablert som det dominerande styringsprinsippet i staten. Generelt inneber det at staten spesifiserer nasjonale mål og forventa resultat, medan kommunane skal finne fram til verkemiddel lokalt som vil føre til at måla blir realiserte best mogleg.

Kommunalkomiteen peikte vidare på at kommunesektoren har eit sjølvstendig ansvar overfor innbyggjarane sine for å løyse grunnleggjande oppgåver og yte tenester. Staten har eit ansvar for å gi kommunesektoren høve til å løyse oppgåvene til det beste for innbyggjarane, og komiteen framhevar at staten har eit breitt spekter av verkemiddel i styringa av kommunane.

---

<sup>109</sup> Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

<sup>110</sup> Innst. 270 S (2012–2013).

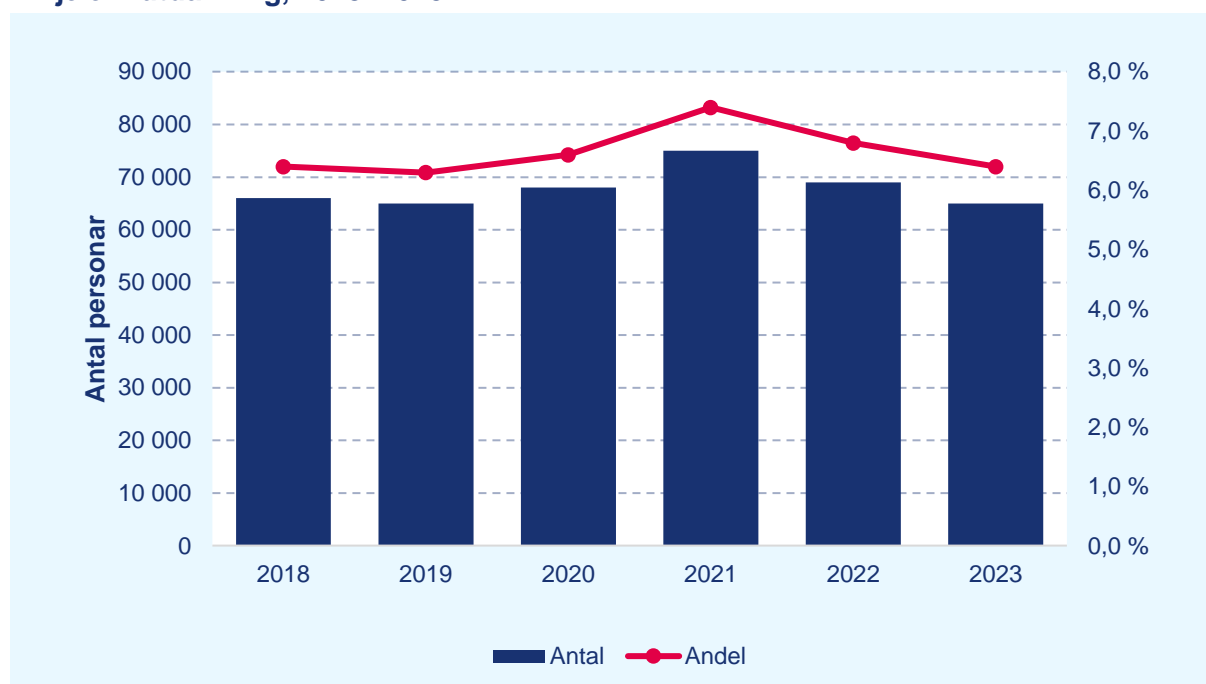
## 4 Utviklinga i omfanget av unge som står utanfor arbeidslivet

Dette kapittelet gir ei oversikt over omfanget av unge under 30 år som står utanfor arbeidslivet, og utviklinga i åra 2018–2023. Oversiktene er baserte både på SSBs arbeidskraftundersøkingar, Navs register over arbeidsledige og annan statistikk henta frå nettsidene til Nav. I kapittelet samanliknar vi også med andre land ved å bruke statistikk frå OECD, og vi peikar på sentrale kjenneteikn ved dei unge som står utanfor arbeidsliv og utdanning.

### 4.1 Utviklinga i talet på unge som står utanfor arbeidslivet og ikkje er i utdanning

Det finst ulike måtar å gå fram på når ein skal berekne omfanget av unge som står utanfor arbeidslivet. Ein av metodane som SSB brukar, er Arbeidskraftundersøkinga (AKU).<sup>111</sup> Ifølgje SSB er AKU den vanlegaste datakjelda som blir brukt internasjonalt for å kunne seie noko om omfanget av unge som står utanfor arbeid og utdanning.<sup>112</sup>

**Figur 1** Antal og andel personar i alderen 15–29 år som står utanfor arbeidslivet og ikkje er i utdanning, 2018–2023



Kjelde: SSB.<sup>113</sup>

Figur 1 viser at talet på unge i alderen 15–29 år som står utanfor arbeidslivet og ikkje er i utdanning, har vore om lag uendra. I 2018 utgjorde dette 66 000 unge, medan det i 2023 var 65 000 unge. For begge åra utgjorde dette ein andel på 6,4 prosent. Figur 1 viser at andelen auka i 2021 under

<sup>111</sup> Sysselsette blir i AKU definerte som personar som utfører inntektsgivande arbeid i minst ein time i løpet av ei veke (inkl. personar på sysselsetjingstiltak med løn frå arbeidsgivar, men ikkje personar på andre tiltak), og dessutan personar som var mellombels fråverande frå jobb på grunn av sjukdom, ferie, lønt permisjon e.l., og personar som var permitterte frå jobb i inntil tre månader samanhengande (Arbeidskraftundersøkinga (ssb.no)). Når det gjeld utdanning, blir det mellom anna stilt spørsmål om ein dei siste fire vekene har gått på skule, studert eller vore lærling, og dessutan om ein har delteke i noka anna form for opplæring som kurs, seminar, konferansar o.l.

<sup>112</sup> AKU blir gjennomført ved at ein intervjuar eit utval av befolkninga per telefon. Utvalet inkluderer også arbeidsledige som ikkje er registrerte hos Nav. SSB viser til at definisjonane i norsk AKU svarar til det som blir brukt i andre europeiske land (ec.europa.eu).

<sup>113</sup> SSB. (2024). *Tabell 09858: Personer i alderen 15-29 år som verken er sysselsatt eller under utdanning, etter alder og kjønn 2006–2023*. Statistikkbanken. Henta 8. februar 2024 frå <https://www.ssb.no/statbank/table/09858>.



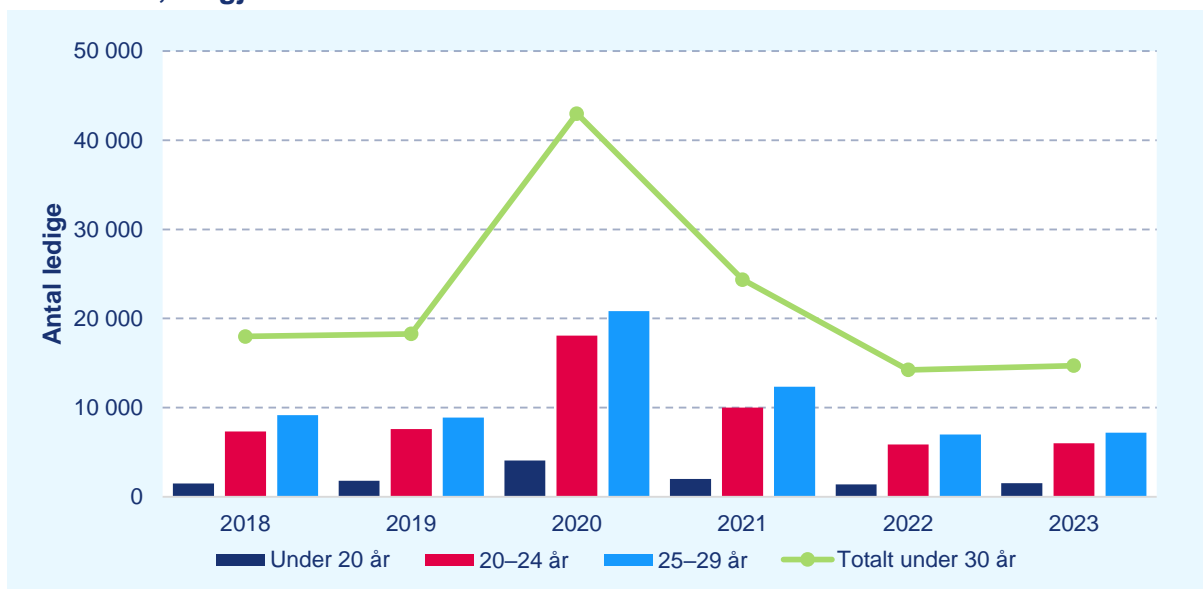
koronapandemien. Då var det registrert 75 000 unge utanfor arbeid og utdanning, noko som utgjorde 7,4 prosent.

Dersom ein deler dei unge under 30 år inn i tre aldersgrupper, er det gjennomgåande flest utanfor arbeid og utdanning i aldersgruppa 25–29 år. Deretter kjem aldersgruppa 20–24 år, medan det er færrest i aldersgruppa 15–19 år. Ei samanlikning av andelen kvinner og menn i alderen under 30 år viser at det er ein litt større andel menn (6,6 prosent) utanfor arbeid og utdanning i 2021 enn andelen kvinner (6,1 prosent). For åra 2018–2020 var det litt fleire kvinner enn menn som var utanfor arbeid og utdanning.

## 4.2 Utviklinga i talet på unge som er registrerte som heilt arbeidsledige hos Nav

I tillegg til AKU-tala frå SSB er Navs statistikk over talet på unge som er registrerte som heilt arbeidsledige, ein mykje brukt indikator på utanforskap blant unge. Statistikken omfattar personar som er registrerte som arbeidsledige hos Nav, har vore utan inntektsgivande arbeid dei siste to vekene, er tilgjengelege for arbeidet som blir søkt, og kan ta arbeid på kort varsel.<sup>114</sup>

**Figur 2** Antal unge som er registrerte som heilt arbeidsledige hos Nav i perioden 2018–2023, årgjennomsnitt



Kjelde: Nav.<sup>115</sup>

Figur 2 viser utviklinga i talet på unge som er registrerte som heilt arbeidsledige hos Nav i perioden 2018–2023. Figuren viser at arbeidsløysa blant unge under 30 år har variert mykje i åra 2018–2023. I 2018 og 2019 var det registrert i underkant av 20 000 ledige hos Nav. Koronapandemien førte i 2020 til ei kraftig stigning i talet på ledige, med eit årgjennomsnitt på 43 000. I samband med nedstenginga av samfunnet i mars 2020 steig talet på ledige unge som var registrerte hos Nav, til om lag 100 000. I åra 2021–2023 sokk arbeidsløysa igjen, og i 2023 var det om lag 14 700 arbeidsledige unge.

<sup>114</sup> Nav. (2024). *Helt ledige*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige>.

<sup>115</sup> Nav. (2024). *Helt ledige*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige>.

## 4.3 Utviklinga i omfanget av unge som får ulike ytingar

Unge som er utanfor arbeidslivet, har i mange tilfelle rett til ytingar frå det offentlege. I faktaboks 1 gir vi ei kort forklaring til nokre aktuelle ytingar, og seinare Figur 4 viser vi ei oversikt over talet på unge under 30 år som har fått nokre av desse ytingane i åra 2018–2023. I tillegg viser vi ei oversikt over utviklinga i talet på personar som har fått uføretrygd og arbeidsavklaringspengar i perioden 2010–2023. Til slutt i delkapittelet omtalar vi kort enkelte andre ytingar som unge under 30 år også kan få frå det offentlege.

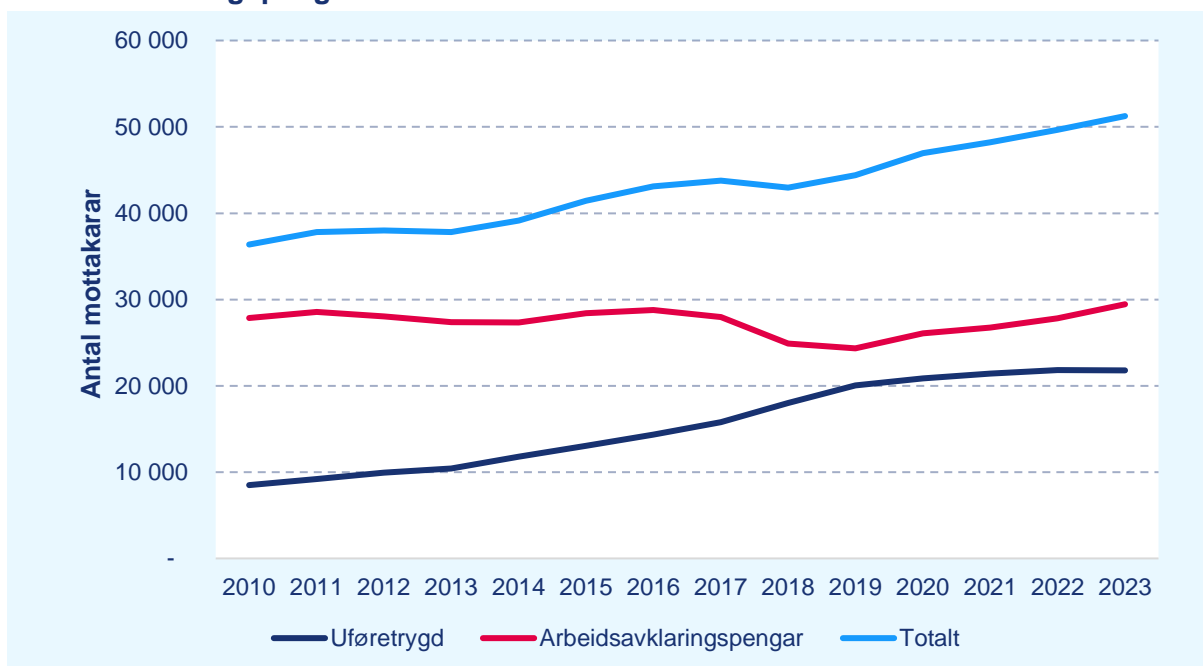
### Faktaboks 1 Fem aktuelle ytingar til unge utanfor arbeidslivet

- **Dagpengar** er ytingar frå folketrygda ved arbeidsløyse og kan utbetalast til den som har tapt minst halvparten av arbeidsinntekta på grunn av arbeidsløyse. Føresetnaden er at personen har hatt inntekter det siste året som svarar til minst 1,5 gonger grunnbeløpet eller samla arbeidsinntekt dei siste tre åra på minst 3 gonger grunnbeløpet. Den maksimale stønadsperioden er på 12 eller 24 månader avhengig av om ein har hatt ei inntekt på minst 2 gonger grunnbeløpet eller ikkje.
- **Arbeidsavklaringspengar** er ytingar frå folketrygda som skal sikre inntekt for personar som har nedsett arbeidsevne på grunn av sjukdom eller skade. Som hovudregel må arbeidsevna vere nedsett med minst halvparten ved alle typar arbeid som vedkommande kan utføre. Arbeidsavklaringspengar blir gitt til personar som har behov for behandling for å betre arbeidsevna si eller hjelp frå Nav for å behalde eller skaffe seg arbeid.
- **Tiltakspengar** er ytingar frå folketrygda til personar som anten er ordinære arbeidssøklarar eller personar med nedsett arbeidsevne. Denne ytinga skal sikre inntekt for personar som deltek i arbeidsmarknadstiltak og ikkje får dagpengar eller arbeidsavklaringspengar. Stønaden skal svare til minstesatsen for dagpengar og er avgrensa til periodar der personen deltek i tiltak.
- **Uføretrygd** er ytingar frå folketrygda som skal sikre inntekt for personar som har fått arbeidsevna si varig nedsett med minst 50 prosent på grunn av sjukdom, skade eller lyte. Ytinga utgjer 66 prosent av den tidlegare inntekta, men det er fastsett minstesatsar avhengig av sivil status og alder.
- **Økonomisk sosialhjelp** er ei kommunal yting og ein økonomisk stønad som blir gitt til personar som ikkje kan tene til livsopphald gjennom arbeid eller ved å nytte seg av dei økonomiske rettane sine. Økonomisk sosialhjelp bør ta sikte på å gjere vedkommande sjølvhjelp og kan givast som eit supplement til anna inntekt eller yting. Frå 1. januar 2017 er kommunane pålagde å stille aktivitetskrav når dei skal gi økonomisk sosialhjelp til unge under 30 år.

Kjelde: regjeringa.no, Nav, Arbeid og velferd // 2 // 2022: Jon Petter Nossen og Audun Gjerde. Mottak av ytelser og veier til arbeid og utdanning for unge som søker arbeidsrettet bistand.

Talet på unge som får uføretrygd, har auka mykje frå 2000 fram til 2023, og særleg i åra etter 2010, sjå figur 3.

**Figur 3** Antal personer under 30 år som har fått uføretrygd og arbeidsavklaringspenger 2010–2023.

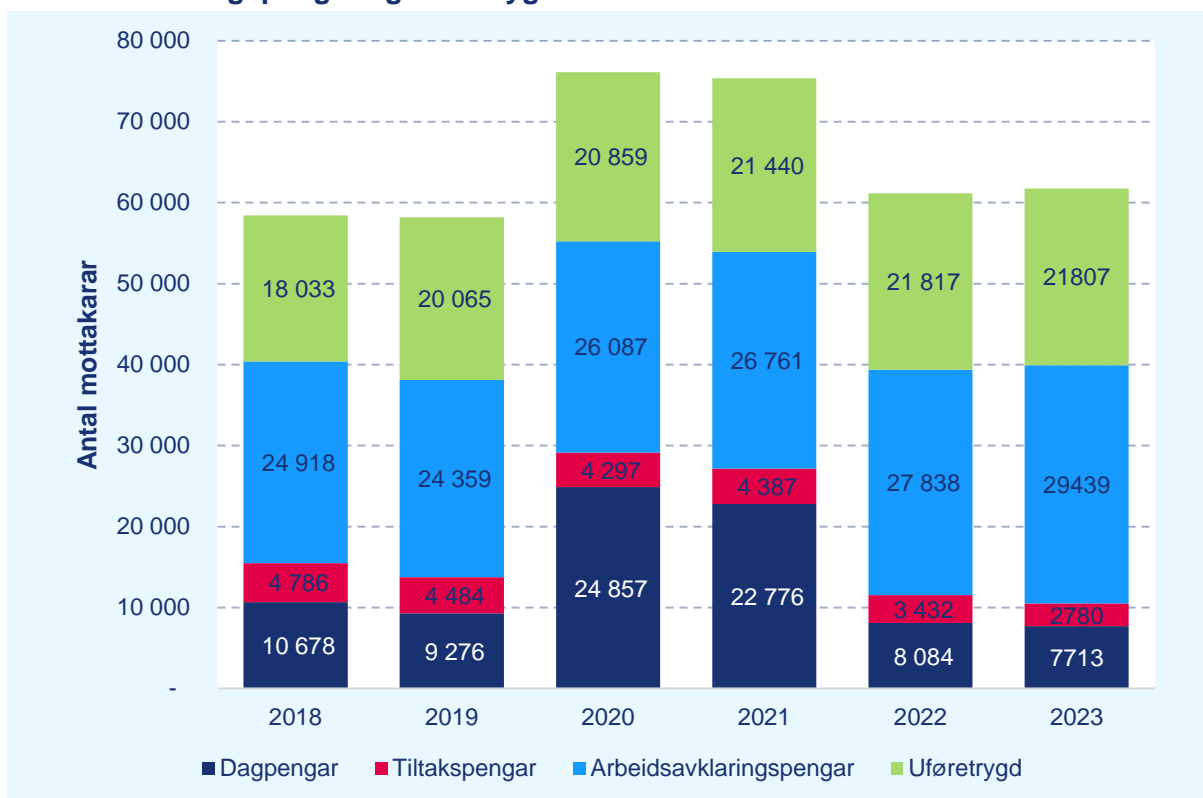


Kjelde: Nav.

Figur 3 viser at det var 8 500 personer under 30 år som fekk uføretrygd i 2010. Det tilsvarende talet for 2000 var 8 200 personer. Dette utgjorde i overkant av 1 prosent av alle personer i aldersgruppa. I 2023 var talet auka til 21 800, tilsvarende 2,6 prosent av aldersgruppa.<sup>116</sup> Det betyr at det har vore meir enn ei dobling av både antalet og andelen unge som får uføretrygd. Utviklinga i talet på mottakarar av arbeidsavklaringspenger under 30 år har vore relativt stabil i perioden, og har auka frå ca. 27 900 til ca. 29 400 frå 2010 til 2023, tilsvarende 6 prosent. Totalt sett har talet på personar under 30 år som får uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, auka med 41 prosent i perioden 2010–2023, hovudsakleg på grunn av veksten i talet på mottakarar av uføretrygd.

<sup>116</sup> Nav. (2024). Sjukefråvær. Statistikk. Henta 21.mai 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/sykefravar-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforepensjon-etter-kjonn-og-alder.pr.31.12.2000-2009.antall> og NOU Norges offentlige utredninger 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. NOU Noregs offentlege utgreingar 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

**Figur 4** Antal personar under 30 år som har fått dagpengar, tiltakspengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd i åra 2018–2023<sup>117</sup>



Kjelde: Nav.

Figur 4 viser utviklinga i talet på unge under 30 år som har fått dagpengar, tiltakspengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd i åra 2018–2023. Ein person kan ha fått fleire av ytingane i same år. Totalt for alle dei fire ytingane har det vore ein svak auke i talet på mottakarar i perioden 2018–2023. Det var litt i underkant av 60 000 som fekk dei fire ytingane i 2018, medan det var litt i overkant av 60 000 mottakarar i 2023. På grunn av pandemien var det litt fleire som fekk ytingane i åra 2020 og 2021, litt over 75 000. Den viktigaste årsaka til dette var at fleire fekk dagpengar desse to åra. Figur 4 viser at i 2020 var det i gjennomsnitt om lag 25 000 som fekk dagpengar.

Figuren viser at det har blitt fleire unge mottakarar av arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2023. I 2018 fekk i underkant av 25 000 personar under 30 år arbeidsavklaringspengar, medan det var om lag 29 500 unge som fekk denne ytinga frå Nav i 2023. Dette utgjorde ein auke på 18 prosent i perioden. Delen unge under 30 år som får arbeidsavklaringspengar, har også auka i same periode, frå 2,9 prosent i 2018 til 3,5 prosent i 2023.

I same periode har det vore ein auke i talet på mottakarar under 30 år av uføretrygd, som er ei varig yting. Talet på mottakarar steig frå i overkant av 18 000 i 2018 til vel 21 800 i 2023, noko som utgjorde ein auke på 21 prosent. I denne perioden har også andelen unge som får uføretrygd, auka, frå 2,1 prosent i 2018 til 2,6 prosent i 2023. Over tiårsperioden 2013–2023 har talet på unge mottakarar meir enn dobla seg. Til samanlikning fekk 8 200 unge uføretrygd ved utgangen av år 2000. I 2013 fekk om lag 10 400 personar under 30 år uføretrygd, noko som utgjorde i overkant av 1 prosent av aldersgruppa.

For tiltakspengar har det vore ein nedgang i talet på mottakarar i perioden 2018–2023, frå om lag 4 800 i 2018 til om lag 2 800 i 2023.

<sup>117</sup> Talet på mottakarar av dagpengar og tiltakspengar er årsgjennomsnitt. Mottakarar av tiltakspengar 2023 er gjennomsnittet for perioden januar–oktober. Talet på mottakarar av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd er per 31. desember.

Ved sida av desse fire ytingane kan personar under 30 år få andre ytingar frå Nav og kommunane. Det gjeld for det første stønad til livsopphald etter sosialtenestelova. Økonomisk stønad blir gitt til personar som ikkje kan tene til livsopphald gjennom arbeid eller ved å nytte seg av dei økonomiske rettane sine. Talet på personar under 30 år som har fått stønad til livsopphald i løpet av året i perioden 2018–2022, har blitt redusert med om lag 7 500, frå om lag 45 000 i 2018 til litt over 37 500 i 2022.<sup>118</sup>

Oversikter frå Nav og SSB viser at det vore ein auke i både sjukepengetilfelle og sjukefråværsprosent for personar under 30 år. Den gjennomsnittlege sjukefråværsprosenten for unge under 30 år har i perioden 2018–2023 auka frå 2,9 til 3,6 prosent. I 2023 blei det for gruppa personar under 30 år utbetalt 154 853 tilfelle<sup>119</sup> med sjukepengar, noko som var ein auke på om lag 39 000 tilfelle (33 prosent) frå 2020.

Personar under 30 år kan også få overgangsstønad til einslege forsørgjarar. Denne ordninga er betydeleg endra dei seinare åra, med høgare krav til aktivitet, noko som har bidrege til at færre får ytinga. Ei anna yting, som blir gitt av kommunane, er kvalifiseringsstønad. Han blir nytta i samband med det kommunale kvalifiseringsprogrammet (KVP). Eit vilkår for å vere aktuell for KVP er vesentleg nedsett arbeids- og inntektsevne og inga eller svært avgrensa pengestøtte frå Nav. I 2022 deltok om lag 3 200 personar under 30 år i kvalifiseringsprogram.<sup>120</sup>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser i intervju til at det er fleire forhold som påverkar talet på mottakarar av offentlege ytingar blant dei unge. For det første påverkar konjunkturane og utviklinga i arbeidsmarknaden kor mange som får ytingar frå det offentlege. Det blir vanskelegare for unge å kome seg inn på arbeidsmarknaden når arbeidsmarknaden er slak. I tillegg vil endringar i regelverket kunne påverke kor mange som får dei ulike ytingane. Departementet nemner innstramningar i regelverket for arbeidsavklaringspengar, noko som førte til at fleire unge gjekk frå å få arbeidsavklaringspengar til å få uføretrygd. I tillegg peikar departementet på at i perioden 2020–2022 hadde pandemien stor innverknad på kor mange som fekk enkelte ytingar, særleg dagpengar.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det ikkje er fornøgd med utviklinga når det gjeld talet på unge som får ulike ytingar, og departementet ønskjer å finne løysingar som får fleire av dei unge inn i arbeid.

## 4.4 Kjenneteikn ved unge som står utanfor arbeidslivet

Unge under 30 år tek kontakt med Nav av ulike grunnar. Somme tek kontakt når dei treng bistand for å kome i arbeid, medan andre har behov for økonomiske ytingar. Nav skal både gi bistand slik at dei unge kan kome seg ut i arbeidslivet eller i utdanning, og sørgje for dei unge får ytingar frå det offentlege dersom dei har rett til det.

Registerdata frå Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det totalt var i overkant av 344 000 personar i alderen 18 til og med 28 år som fekk arbeidsretta bistand frå Nav i tidsrommet 2018–2022. Arbeidsretta bistand betyr her at personane har fått eit oppfølgingsvedtak<sup>121</sup> og er plasserte i ei innsatsgruppe etter kor mykje dei treng for å behalde eller skaffe seg arbeid<sup>122</sup>, jf. NAV-lova § 14 a. Gjennomsnittsalderen til dei som fekk eit oppfølgingsvedtak frå Nav for første gong, var 21 år. Det var litt fleire menn enn kvinner som fekk arbeidsretta bistand frå Nav i denne perioden, høvesvis 53 prosent menn og 47 prosent kvinner.

<sup>118</sup> Talet på mottakarar av økonomisk sosialhjelp frå kommunane for 2023 blir tilgjengeleg i juni 2024.

<sup>119</sup> Same person kan ha fleire sjukmeldingar i eitt år, noko som gjer at same person kan ha fleire sjukepengetilfelle i løpet av eitt år.

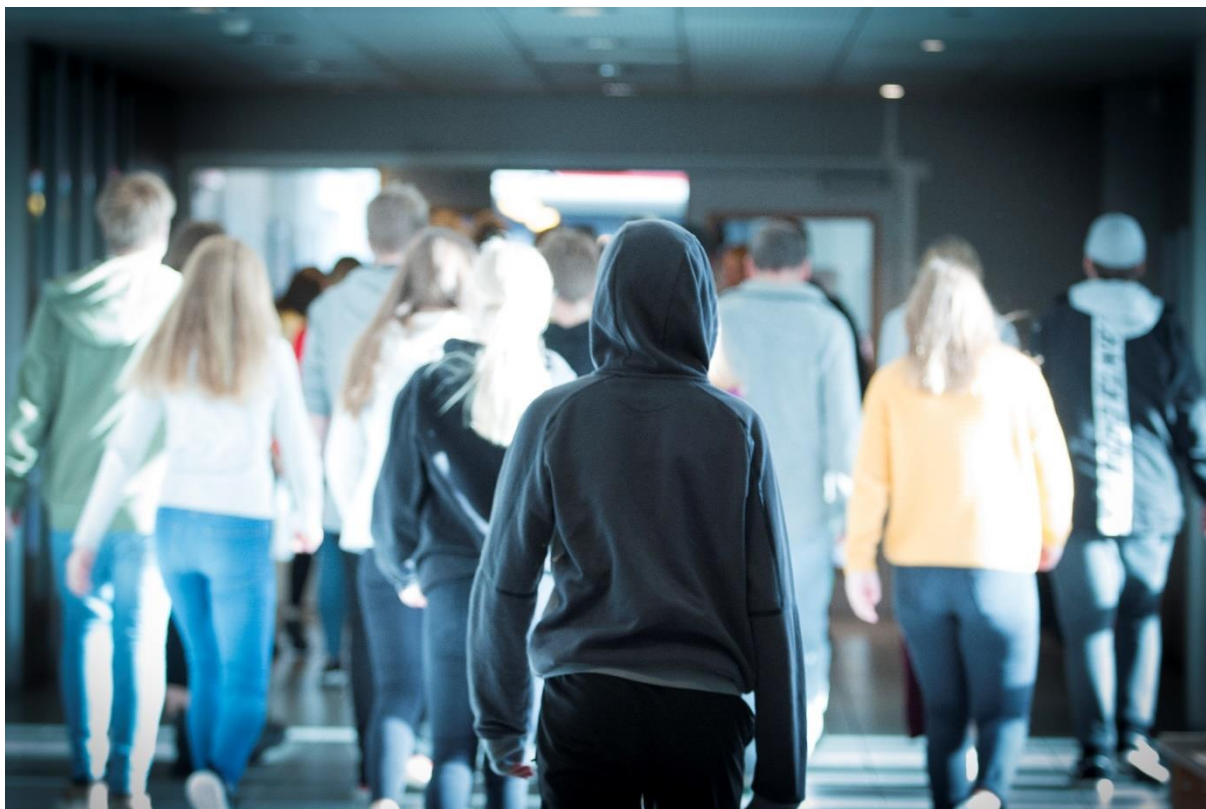
<sup>120</sup> SSB. (2023). Brakalsvålet, T.-I. *Over halvparten i arbeid etter fullført kvalifiseringsprogram*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp/artikler/over-halvparten-i-arbeid-etter-fullfort-kvalifiseringsprogram>.

<sup>121</sup> Vedtak frå Nav med heimel i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 14 a.

<sup>122</sup> Innsatsgruppene blir omtalte nærmare i delkapittel 5.1.2.

Vi fekk registerdata frå Arbeids- og velferdsdirektoratet for i overkant av 356 000 personar, sjå kapittel 2.2. Éin av fem blant desse (66 000 personar) som fekk arbeidsretta bistand, hadde inga arbeidserfaring. Dei som hadde litt arbeidserfaring, hadde i gjennomsnitt jobba 2,9 år. Dei resterande 290 000 personane hadde mellom éin månad og elleve års arbeidserfaring.

Litt over halvparten av utvalet (54 prosent) hadde berre grunnskuleutdanning, 32 prosent hadde vidaregåande skole som høgaste utdanning, 7 prosent hadde høgare utdanning, medan 7 prosent hadde ingen eller ukjend utdanning.



Litt over halvparten av utvalet i undersøkinga (54 prosent) hadde berre grunnskuleutdanning

Foto: Colourbox

Analysar viser at i overkant av 143 000 av dei som fekk arbeidsretta bistand i perioden 2018–2022, har blitt greidde ut for eller fått behandling for psykiske helseutfordringar i spesialisthelsetenesta. Dette inkluderer også helsehjelp gitt før 2018. Av dei 143 000 blei i overkant av 81 000 greidde ut eller behandla for psykiske helseutfordringar i spesialisthelsetenesta i perioden 2018–2022, medan 62 000 var greidde ut og behandla før 2018.

Nav-kontora som vi har intervjuet i undersøkinga, stadfestar at unge som står utanfor arbeidslivet, ofte har samansette utfordringar. Alle Nav-kontora oppgir at psykiske problem er eit svært utbreidd kjenneteikn for denne gruppa unge. Døme på psykiske lidningar er sosial angst og personlegdomsforstyringar. Nav-kontora viser også til at mange av dei unge har rusproblem i tillegg til psykiske lidningar. Vidare opplyser Nav-kontora at dei unge gjennomgåande har mangelfull formell utdanning, og at ein stor del ikkje har gjennomført vidaregåande skule. I tillegg viser fleire av Nav-kontora til at mange i denne gruppa har svært avgrensa arbeidserfaring og derfor står langt frå arbeidslivet.

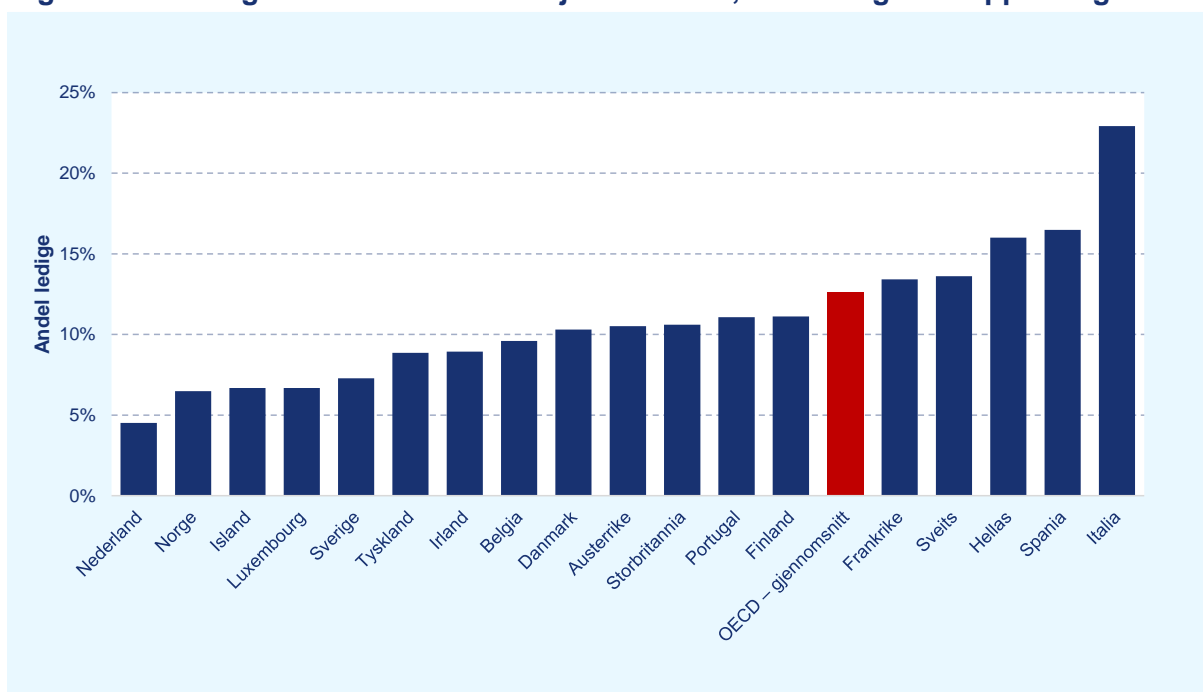
Helseutfordringane, mangelen på opplæring og dei samansette utfordringane som undersøkinga vår viser, er i tråd med anna rapportering og forskning på området.

## 4.5 Utviklinga i talet på norske unge utanfor arbeid, utdanning eller opplæring samanlikna med andre land

At mange unge menneske verken er i arbeid, utdanning eller opplæring (NEET<sup>123</sup>), er ei utfordring i veldig mange land. Tala for NEET er mellom anna baserte på data som er rapporterte av arbeidsgivarar og utdanningsinstitusjonar, medan Arbeidskraftundersøkinga er basert på ei spørjeundersøking for eit representativt utval. Personar som ikkje er i arbeid, utdanning eller opplæring, er mellom anna personar som er registrerte som ledige hos Nav, og personar som får sosialhjelp, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd.

For å kunne samanlikne land utarbeider OECD ei årleg oversikt som viser andelen unge i denne gruppa av det samla talet på unge i tilsvarende aldersgruppe. Figur 5 viser OECDs oversikt over NEET for Noreg og andre vesteuropeiske land og dessutan gjennomsnittet for alle OECD-landa.

**Figur 5 Delen unge under 30 år som ikkje er i arbeid, utdanning eller opplæring i 2022**



Kjelde: OECD.

Figur 5 viser at det er stor spreing i andelen unge som verken er i arbeid, utdanning eller opplæring, blant dei vesteuropeiske landa. Nederland var det landet som i 2022 hadde lågast andel NEET, med 4,5 prosent, medan Italia hadde størst andel, med 22,9 prosent. Noreg var landet med nest lågast andel NEET, med 6,5 prosent. Av landa i Norden hadde Noreg, Island og Sverige den lågaste andelen NEET i 2022, mellom 6,5 og 7,3 prosent. I både Danmark og Finland var andelen NEET over 10 prosent i 2022. Figur 5 viser også at det er landa i Sør-Europa som har den største utfordringa med ungdom som er utanfor arbeid og utdanning.

I 2022 var gjennomsnittet for alle OECD-landa 12,7 prosent, og delane menn og kvinner var høvesvis 11,1 og 14,7 prosent. Oversikta frå OECD viser at skilnaden mellom menn og kvinner er mindre i Noreg, og at han er heller i motsett retning med større del blant menn: 6,6 prosent blant menn og 6,4 prosent blant kvinner. Noreg er derfor eitt av få land der kvinner ikkje har høgare risiko for å vere

<sup>123</sup> Not in Education, Employment or Training.

utanfor arbeid, utdanning og opplæring enn menn. Dette skil Noreg frå dei fleste andre OECD-land, der kvinner har høgare risiko for å vere NEET enn menn.<sup>124</sup>

I 2018 gav OECD ut ein rapport som viser at Noreg har enkelte særreine utfordringar, sjølv om delen NEET i Noreg er lågare enn i mange land. I rapporten frå OECD blir det mellom anna peikt på at 70 prosent av norske NEET-ar er passive eller inaktive. OECD definerer inaktive NEET-ar som at personen verken er i arbeid eller aktivt søker etter arbeid. Den tilsvarande gjennomsnittlege andelen i OECD var på 50 prosent.<sup>125</sup>

I rapporten frå OECD blir det også trekt fram at Noreg har den høgaste delen av unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd. Delen som får slike ytingar i Noreg, er tre gonger så høg som gjennomsnittet av OECD-landa. Rapporten beskriv uheldige sider ved det norske velferdssystemet som kan bidra til at unge med helseutfordringar og manglande arbeidserfaring «blir låste» i stønadene. OECD viser spesielt til at nesten ein firedel av unge i Noreg som står utanfor arbeid, utdanning og opplæring, får uføretrygd eller arbeidsavklaringspengar. Dette er over tre gonger så høg del som gjennomsnittet i OECD-landa.

Manglande fullføring av vidaregåande skule er den viktigaste faktoren for unge som står utanfor arbeid, utdanning og opplæring i Noreg. Unge mellom 25–29 år utan fullført vidaregåande skule i Noreg har sju gonger så stor risiko for å vere NEET som jamaldra med fullført vidaregåande eller høgare utdanning. Dette er den største skilnaden mellom gruppa som har utdanning, og gruppa som ikkje har utdanning, blant alle OECD-landa. Rapporten frå OECD viser at samla sett utgjør unge menneske utan vidaregåande utdanning 56 prosent av NEET-ar i Noreg, medan gjennomsnittet i OECD er 36 prosent av NEET-ar.

---

<sup>124</sup> OECD. (2018). *Investing in youth: Norway*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.oecd.org/publications/investing-in-youth-norway-9789264283671-en.htm>.

<sup>125</sup> OECD. (2018). *Investing in youth: Norway*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.oecd.org/publications/investing-in-youth-norway-9789264283671-en.htm>.



## 5 Navs arbeidsretta bistand til unge utanfor arbeidslivet

Dette kapitlet handlar om den arbeidsretta bistanden som blir gitt til unge utanfor arbeidslivet som det er gjort eit oppfølgingsvedtak for etter NAV-lova § 14 a. I kapitlet viser vi korleis Nav kartlegg brukarane, korleis dei følgjer dei opp, kva for ein arbeidsretta bistand som blir gitt, om hjelpa er individuelt tilpassa, og korleis bistanden fungerer. Med arbeidsretta bistand meiner vi rettleiing, oppfølging og anna hjelp frå arbeids- og velferdsetaten, inkludert dei arbeidsretta tiltaka.

Føringane som er relevante her, er at arbeids- og velferdsetaten

- skal vurdere bistanndsbehovet til alle som vender seg til Nav
- skal gi ei skriftleg vurdering av moglegheitene for å kome i arbeid og typen bistand som kan vere aktuell for brukaren
- har ansvaret for at det blir utarbeidd ein aktivitetsplan til personar med eit bistanndsbehov

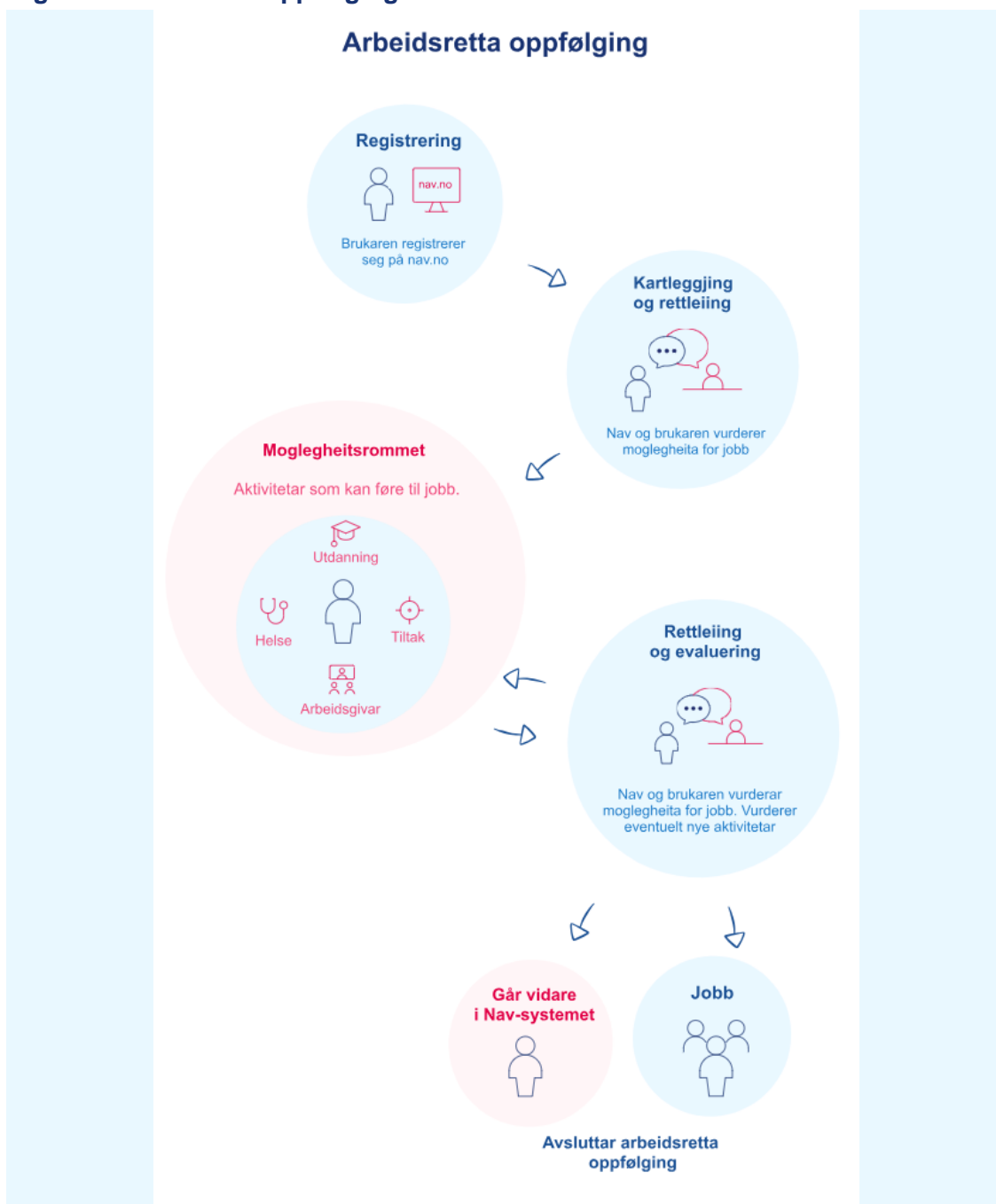
### 5.1 Korleis kartlegg Nav kva behov dei unge har for bistand?

Dei sentrale retningslinjene i arbeids- og velferdsetaten for å vurdere og ta avgjerder om oppfølginga av brukarar som ønskjer eller treng arbeidsretta bistand, gjeld for alle brukarar. I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt særskilde faglege føringar og tilrådingar for korleis unge under 30 år skal kartleggjast og følgjast opp.<sup>126</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at rettleiinga for arbeidsretta oppfølging beskriv dei lovpålagde stega og innhaldet i oppfølginga av brukarar. Ho gir støtte i form av fagleg innhald, sjekklister og lenkjer til annan aktuell informasjon, tenester, rutinar og relevant lovverk. Rettleiinga er i kontinuerleg utvikling.

Figur 6 illustrerer gongen i *arbeidsretta oppfølging* i Nav, og innhaldet er beskrive i dei ulike fasane.

<sup>126</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a*. Revidert mars 2012. Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Veileder for arbeidsrettet oppfølging (ABO)*. Eit støtteverktøy som beskriv arbeidsprosessane for arbeidsretta oppfølging. Digital rettleiing henta frå intranettet i Nav 1. juni 2022.

Figur 6 Arbeidsretta oppfølging



Kjelde: Utarbeidd av Riksrevisjonen på bakgrunn av illustrasjon av tenestereisa for arbeidsretta oppfølging i rettleiinga for arbeidsretta oppfølging (Arbeids- og velferdsdirektoratet).

### 5.1.1 Kartlegging av behov

Personar som vender seg til Nav-kontoret, har rett til ei systematisk kartlegging av kva behov dei har for bistand. Rettleiaren skal bli kjend med og kartlegge situasjonen for personen for å vurdere kva slags hjelp og støtte personen treng. Rutinane i arbeids- og velferdsetaten understrekar kor viktig det er at personen er aktivt involvert i kartlegginga. Til slutt i den første kartleggingssamtalen bør rettleiaren og personen saman samanfatte innhaldet i samtalen og kva som skal skje vidare.<sup>127</sup>

Fleire av Nav-kontora vi har intervjuet, har egne kartleggingsprosedyrar i tillegg til dei nasjonale rutinane for kartlegging av brukarar. Kartlegginga tek utgangspunkt i nokre standardspørsmål, med

<sup>127</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Veileder for arbeidsrettet oppfølging (ABO)*. Digital rettleiing henta frå intranettet i Nav 1. juni 2022. Eit støtteverktøy som beskriv arbeidsprosessane for arbeidsretta oppfølging.

tilleggsspørsmål som skal belyse ulike sider ved brukaren, som utdanning, arbeidserfaring, framtidige mål og ønske, helsesituasjonen, eventuelle rusproblem eller lærevanskar, økonomi og bu- og familiesituasjon. Tilleggsspørsmåla er utarbeidde fordi Nav-kontora har erfart at dei gjeldande rutinane for kartlegging ikkje dekkjer behovet for informasjon.

Nav-kontora opplyser at det er ulike årsaker til at dei har utarbeidd egne kartleggingsprosedyrar. Eitt av Nav-kontora opplyser at kontoret utarbeidde ein eigen prosedyre for kartlegging fordi brukarane blei kartlagde på veldig ulike måtar. Ulike rettleiarar kunne spørje om ulike ting og vere opptekne av ulike tema. Det mangla klare føringar for kva kartleggingsamtalen skulle innehalde. Kontoret hadde behov for å standardisere kartlegginga, og dei ønskte å gjere ho så brei som mogleg for å fange opp behova til kvar enkelt. Nav-kontoret utarbeidde sitt eige skjema for fleire år sidan.

Fleire av Nav-kontora peikar på at det er krevjande å identifisere problem og utfordringar hos dei unge. Særleg er det vanskeleg å oppdage forhold som krev oppfølging frå andre delar av forvaltninga. Det er ikkje mogleg å kartleggje alle forhold i starten, og kartlegginga av unge Nav-brukarar er derfor ein kontinuerleg prosess. Delar av kartlegginga må også skje gjennom arbeidsgivarar eller tiltak brukaren deltek i.



Kartlegginga av unge Nav-brukarar er ein kontinuerleg prosess.

Foto: Colourbox

Eitt av Nav-kontora peikar på at IT-systema ikkje synleggjer alt arbeid som er gjort med å kartleggje ein brukar i forkant av oppfølgingsvedtaket, fordi informasjonen om brukaren blir lagra i ulike system. Dette problemet er kjent og krev mykje ressursar av rettleiarane. Nav-kontoret opplyser at kartlegginga av ein brukar kjem fram av ulike system avhengig av kva yting og oppfølging brukaren skal ha. Dersom brukaren skal få ytingar frå den kommunale delen i Nav, vil store delar av kartlegginga dokumenterast i dei kommunale IT-systema og ikkje kome fram i dei statlege systema. Rettleiarar i den statlege og den kommunale delen av Nav har ikkje tilgang til systema til kvarandre, og det gjer det ofte vanskeleg å finne relevant informasjon. Nav-kontoret seier at arbeidet derfor blir

tidkrevjande og ineffektivt, og at dei ønskjer seg eit system der all informasjon er tilgjengeleg. Arbeids- og inkluderingsdepartementet presiserer at årsaka til dette er personvernomsyn, og at det er regulert i lovgivinga.<sup>128</sup>

I spørjeundersøkinga som Arbeids- og velferdsdirektoratet sende til Nav-rettleiarane, oppgir om lag 70 prosent av rettleiarane at dei har nok tid til å kartleggje eigne brukarars behov, medan om lag 8 prosent svarar at dei har for lite tid til å kartleggje behova til brukarane. 22 prosent svarte *verken eller* på dette spørsmålet.

Intervjua med brukarane viser at dei unge opplever kartlegginga frå Nav svært ulikt. Dei fleste synest at Nav har kartlagt behov og moglegheiter for å få jobb eller utdanning på ein god måte. Somme er likevel kritiske til møtet med Nav. Dei uttrykkjer stor frustrasjon og beskriv ei oppleving av å måtte klare seg åleine. I faktaboks 2 har vi samla nokre døme på korleis desse unge brukarane beskriv kartlegginga til Nav:

### Faktaboks 2 Nokre unge beskriv kartlegginga i Nav

- «Det første Nav-kontoret var veldig bra, tok meg på alvor som eit enkeltindivid med behova mine. Flytta til eit anna Nav-kontor etter avslutta rehabilitering, følte at eg måtte starte heilt på nytt att og leggje fram heile historia mi. Tre ulike rettleiarar på veldig kort tid.»
- «Ikkje så flinke på å kartleggje moglegheitene mine. Eg har forhalde meg mest til jobbspesialisten. Sakna litt å få forslag frå Nav. Har slite lenge med å få jobb.»
- «Det var ikkje nokon konkret plan om korleis eg skulle kome i jobb eller utdanning.»
- «Kartlegginga var: Du får dagpengar og du klarar deg sjølv – veit ikkje kor mykje kartlegging dei hadde gjort. Ingen kontakt, eg berre søkte om dagpengar og fekk eit vedtak i posten. Ikkje noko meir etter det.»

Kjelde: Riksrevisjonen, intervju med brukarar.

Saksgjennomgangen viser at sjølv om Navs kartlegging tek tid, kjem dei raskt i gang med å følgje opp unge brukarar. Den første aktiviteten er ofte å registrere CV på «Min side» og utforme eit mål for brukaren. Med ungdomsinnsatsen i 2017 blei det stilt krav om at arbeidssøkjjarar under 30 år som står utan tilbod om arbeid, utdanning eller annan aktivitet etter åtte vekers arbeidsløyse, skal få eit styrkt arbeidsretta tilbod. I alle sakene vi har gått gjennom, blir kravet om aktivitet innan åtte veker overhalde. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det ikkje nødvendigvis er negativt at kartlegginga tek tid. Det kan bidra til å sikre ei stabil tilknytning til arbeidslivet.<sup>129</sup>

Det varierer om målet for brukaren er definert i aktivitetsplanen. I fleire tilfelle er det ikkje definert eit mål. I planane der det er eit mål, er dette ofte formulert heilt overordna som «å skaffe arbeid» eller «å få ein jobb». Ifølgje Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan det ha samband med at det tek tid å kartleggje brukaren, og at det derfor ikkje er konkludert med kva som er målet, eller at målet er overordna.<sup>130</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at kartlegginga av bistandsbehovet til dei unge utanfor arbeidslivet har gått gjennom ei utvikling. Direktoratet viser til at eit hovudfunn frå Fafo-rapport 2020:19 *Tid for aktivering, evaluering av forsterket ungdomsinnsats i Nav* er at når unge tek kontakt med Nav, er det ofte fleire ting som har vore utfordrande. Mange unge har med seg store utfordringar og tek seint kontakt med Nav. Fleire instansar har eit sektoransvar som dei skulle vareteke før dei unge vender seg til Nav.

<sup>128</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>129</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>130</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

Direktoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at Nav erfarer at det i mange tilfelle tek tid og er krevjande å avdekkje kva behova handlar om. Det er ofte diffuse problem. Det kan vere sosiale behov, psykiske behov eller andre helserelevante utfordringar. Direktoratet understrekar at Nav har kvalitetssystem og støtteverktøy til dette arbeidet, og viser til at det hausten 2023 blei gjort ein kvalitetsgjennomgang av den arbeidsretta oppfølginga av unge i Nav-kontora. Her blei det gått gjennom om lag 3 500 saker. Kvalitetsgjennomgangen viser at kartlegging er eit viktig område å jobbe vidare med. Rettleiinga for arbeidsretta oppfølging er eit støtteverktøy som beskriv viktige steg i oppfølgingsarbeidet og kva som er viktig å avklare tidleg i eit oppfølgingsløp.

Direktoratet er klar over at kartlegginga kan vere krevjande, og at det kan vere behov for ytterlegare støttemateriell, og det vurderer korleis ein kan gi meir støtte til kartleggingsarbeidet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at mange unge som er registrerte hos arbeids- og velferdsetaten, har komplekse utfordringar, mellom anna har mange ikkje fullført vidaregåande utdanning, mange har psykiske problem, og mange har lite arbeidserfaring. Derfor kan det vere tidkrevjande å kartleggje dei unge. Dette er nødvendigvis ikkje negativt dersom det er ledd i ein planlagd og individuelt tilpassa prosess med sikte på stabil tilknytning til arbeid. Vidare kan også ressursknappleik ved Nav-kontora ha noko å seie.

Individuelle samtalar mellom rettleiaren på Nav-kontoret og brukaren tek mykje tid, og dei unge fortel heller ikkje alt frå starten av. Det tek tid å avklare kva som er problemet, å byggje tillit mellom rettleiaren og den unge og til slutt å finne ut korleis ein skal ta tak i det.

### 5.1.2 Oppfølgingsvedtak etter NAV-lova § 14 a

Når ein brukar registrerer seg hos Nav, gjer Nav eit vedtak om oppfølging etter NAV-lova § 14 a. Oppfølgingsvedtaket skal synleggjere dei vurderingane som følgjer av ei behovs- eller arbeidsevnevurdering. Vedtaket skal også danne grunnlaget for utarbeidinga av ein aktivitetsplan, eller alternativt eit kvalifiseringsprogram der dette er aktuelt. Oppfølgingsvedtaket skal fastslå både kva nosituasjon kvar enkelt brukar er i når det gjeld arbeidslivet og dagleglivet, og kva som er *målet* for vidare innsats og aktuelle verkemiddel for å nå målet. Dersom situasjonen for brukaren endrar seg, skal det gjerast eit nytt vedtak.

#### Innhaldet i oppfølgingsvedtaka

Fleire av Nav-kontora vi har intervjuet, opplyser at oppfølgingsvedtaket fungerer dårleg. Ordlyden og innhaldet i vedtaket kan vere vanskeleg å forstå for både brukarar og rettleiarar. Nav-kontora opplever at heile etaten er usikker på innhaldet i og utforminga av § 14 a-vedtak. Dermed blir § 14 a-vedtaket noko som blir produsert fordi det må, ikkje fordi det har ein funksjon. Vedtaka gir ifølgje fleire av Nav-kontora ikkje meining for unge brukarar. Dei unge skjønner ikkje kvifor dei får vedtaket, og kva det inneber.

Ei av svakheitene som dei fleste Nav-kontora peikar på, er at vedtaka i stor grad byggjer på ein standard tekst, og at vedtaket i liten grad er individuelt tilpassa. Eitt av Nav-kontora opplyser at innhaldet i vedtaka er standardisert fordi rettleiarane skal kunne skrive det fort. Fleire av Nav-kontora opplyser likevel at det no er sett i verk tiltak for å tilpasse oppfølgingsvedtaket til kvar enkelt brukar i større grad. I tillegg opplyser fleire av Nav-kontora at dei arbeider med å gjere brukarane betre kjende med innhaldet i vedtaka og bakgrunnen for dei. Dette inneber mellom anna å gi kvar brukar informasjon om vedtaket i samtalar og å gjenta dette jamleg i oppfølgingssamtalar. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at i samband med ungdomsgarantien er det sett i verk tiltak for at vedtaket skal vere lettare å forstå for dei det gjeld.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

Saksgjennomgangen viser at i om lag halvparten av sakene var innhaldet i oppfølgingsvedtaket ein standard tekst, utan nokre individuelle vurderingar av bistandsbehovet. Dette omfatta også brukarar som var plasserte i innsatsgruppene situasjonsbestemd og spesielt tilpassa innsats, jf. omtalen av innsatsgruppene nedanfor.

Dette er eit utdrag som viser standardteksten i oppfølgingsvedtaket etter NAV-lova § 14 a:

### **Faktaboks 3 Standardtekst i oppfølgingsvedtaket etter NAV-lova § 14 a**

Vi kan tilby deg rettleiing om

- korleis vi kan støtte deg for at du skal kome i jobb
- kva slags jobbar som kan vere aktuelle for deg
- tiltak for å kome i jobb
- og vurdering av om arbeidsevna di er nedsett

Nav har fleire digitale tenester som kan hjelpe deg når du søker jobbar. Vi oppmodar deg til å nytte deg av desse tenestene.

Vi vil vurdere om du kan ha nytte av tiltak for å kome raskare i jobb. Du kan vere i ein situasjon der det er aktuelt med til dømes medisinsk behandling, kurs/opplæring eller tilskot til løn.

Omsett til nynorsk av Riksrevisjonen.

Kjelde: Saksgjennomgangen til Riksrevisjonen.

Fleire Nav-kontor opplyser at dei arbeider med å gjere arbeidsevnevurderingane meir tilgjengelege for brukarane. Eit av alternativa dei vurderer, er å leggje arbeidsevnevurderingane ved § 14 a-vedtaka. Det vil hjelpe brukaren til å forstå kva som ligg til grunn for vedtaket. Slik det er i dag, forstår brukarane ofte ikkje innhaldet i oppfølgingsvedtaket og blir forvirra. Då må rettleiaren bruke ressursar på å ha ein samtale med brukaren for å forklare innhaldet i vedtaket. I tillegg har brukarane problem med å forstå innsatskategorien dei blir plasserte i.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det veit at fleire Nav-kontor meiner at oppfølgingsvedtaket fungerer dårleg. Det går føre seg eit arbeid som skal forbetre dette, og ei ny løysing for vedtaksstøtte blir no testa ut. Denne løysinga skal gjere det lettare for brukarane å forstå vedtaket. Juridiske avklaringar i den nye vedtaksstøtta står att. Direktoratet understrekar at det er også pliktig å skrive ei konkret grunngiving i vedtaket.

### **Dei fire alternative utfalla til oppfølgingsvedtaket**

Oppfølgingsvedtaket bestemmer kva innsatsgruppe brukaren kjem i, ut frå behovet til brukaren og bistanden som brukaren treng for å kome ut i arbeidslivet. I retningslinjene for oppfølgingsvedtak er det definert fire innsatsgrupper.

## Faktaboks 4 Dei fire innsatsgruppene etter kva behov brukarane har for oppfølging

- **Standard innsats** blir tilboden brukarar som er forventa å kunne nå målet sitt om arbeid hovudsakleg gjennom eigenaktivitetar og i løpet av relativt kort tid, til dømes jobbsøkjjarar med kvalifikasjonar som er etterspurde i arbeidsmarknaden.
- **Situasjonsbestemd innsats** blir tilboden brukarar som har vanskar med å skaffe seg eller behalde arbeid. Ofte vil dette behovet ha samanheng med endringar i arbeidsmarknaden eller eit misforhold mellom kvalifikasjonane til den enkelte og krava i arbeidslivet. Ikkje fullført vidaregåande opplæring vil innebere at misforholdet blir større i framtida.
- **Spesielt tilpassa innsats** blir tilboden brukarar som ifølgje ei arbeidsevnevurdering har nedsett arbeidsevne, men som kan skaffe seg eller behalde arbeid gjennom eigeninnsats og ein innsats frå Nav eller andre samarbeidande aktørar.
- **Varig tilpassa innsats** blir tilboden brukarar som etter ei arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevna er varig nedsett, og at brukaren ikkje vil kunne skaffe seg eller behalde ordinært arbeid gjennom ein innsats frå Nav eller andre samarbeidande aktørar. Vanlegvis er uføretrygd den aktuelle ytinga for brukarar med varig tilpassa innsats.

Kjelde: Nav.

Det er stor variasjon i talet på personar som har fått eit oppfølgingsvedtak i løpet av perioden 2018 til 2023, sjå tabell 1. Tala i 2020 og 2021 er mykje høgare enn i resten av åra, hovudsakleg på grunn av koronapandemien. Tabellen viser kor mange vedtak som er gjorde for dei ulike innsatsgruppene, og talet på personar som har fått vedtak. Eit vedtak er gyldig fram til det blir gjort eit nytt vedtak, og fleire personar får fleire vedtak i løpet av eitt år. Fleire personar som får arbeidsretta bistand, har fått vedtaket sitt før 2018, og det er derfor fleire personar som får arbeidsretta bistand, enn som har fått vedtak per år.

Frå 2018 til 2023 har det blitt 48 prosent færre personar som Nav forventar kan nå målet sitt om arbeid hovudsakleg gjennom eigenaktivitetar og i løpet av relativt kort tid, i innsatsgruppa standard innsats, frå omtrent 55 000 personar til 29 000 personar. I same periode har talet på personar med situasjonsbestemd innsats gått ned med omtrent 10 prosent, frå i overkant av 39 400 personar til omtrent 35 600 personar. Som følgje av koronapandemien auka talet på personar i desse to innsatsgruppene betydeleg i 2020 og 2021.<sup>132</sup>

Samstundes som talet på personar med standard og situasjonsbestemd innsats har blitt redusert, har talet på personar med spesielt tilpassa innsats auka med 10 prosent, frå over 47 600 til omtrent 52 600 personar i løpet av perioden 2018 til 2023. Denne innsatsgruppa utgjer no den største delen personar under 30 år som får arbeidsretta bistand frå Nav. Også talet på personar med varig tilpassa innsats har auka med omtrent 10 prosent frå 2018 til 2023 og utgjer i underkant av 11 000 personar.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> E-post frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen, 5. mars 2024.

<sup>133</sup> E-post frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen, 5. mars 2024.

**Tabell 1 Talet på oppfølgingsvedtak per innsatsgruppe og talet på personar det er gjort vedtak for, 18–29 år, 2018–2023**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Standard innsats</b>	61 135	48 393	159 891	62 213	33 268	32 597
<b>Situasjonsbestemd innsats</b>	30 892	35 873	47 343	38 120	29 915	31 706
<b>Spesielt tilpassa innsats</b>	19 593	20 146	20 051	20 795	25 266	28 102
<b>Varig tilpassa innsats</b>	4 809	4 913	4 155	4 741	4 557	4 467
<b>Totalt antal vedtak</b>	<b>116 429</b>	<b>109 325</b>	<b>231 440</b>	<b>125 869</b>	<b>93 006</b>	<b>96 872</b>
<b>Antal personar det er gjort vedtak for</b>	<b>85 692</b>	<b>84 952</b>	<b>188 439</b>	<b>101 840</b>	<b>76 137</b>	<b>79 959</b>

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>134</sup>

Tabell 1 viser at talet på oppfølgingsvedtak med standard innsats som innsatsgruppe er nesten halvert i løpet av perioden 2018–2023. Talet gjekk likevel kraftig opp i 2020, då det blei gjort over tre gonger så mange oppfølgingsvedtak med standard innsats som resultat samanlikna med året før. Dette var mellom anna som følgje av at fleire personar blei permitterte og mista jobben under pandemien. Også oppfølgingsvedtak med situasjonsbestemd innsats som innsatsgruppe auka som følgje av pandemien, men har kome ned til nivåa som var før korona.

Til samanlikning har oppfølgingsvedtak med spesielt tilpassa innsats hatt ein stigande trend i perioden, og det er omtrent 43 prosent fleire slike vedtak i 2023 enn i 2018. Det har årleg vore mellom 4 000 og 5 000 oppfølgingsvedtak med varig tilpassa innsats som resultat i løpet av perioden 2018–2023. Det totale antalet personar som har fått oppfølgingsvedtak kvart år, har gått ned med om lag sju prosent i løpet av perioden.

Saksgjennomgangen viser at Nav i hovudsak følgjer opp brukarane tett gjennom hyppig kontakt mellom rettleiaren og brukaren. Likevel varierer det kor hyppig på oppfølginga er, ut frå kva innsatsgruppe brukaren er plassert i. I fleire tilfelle blir brukarane plasserte i standard innsats med lite krav til oppfølging, men seinare blir brukaren flytta til ei anna innsatsgruppe med meir intensiv oppfølging.

## Endring av innsatsgruppe

Nav-kontora opplyser i intervju at det kan vere vanskeleg å plassere unge utanfor arbeidslivet i rett innsatsgruppe. Nav-kontora peikar mellom anna på at dei ofte må gi personar i denne gruppa hyppigare kartlegging og vurdering av behov for å undersøkje om innsatsbehovet er rett til kvar tid. Innsatsbehovet kan endre seg over tid. Ein ung Nav-brukar kan derfor først bli plassert med standard innsats, men seinare bli plassert i gruppa med spesielt tilpassa innsats. Endring i innsatsgruppe kan ifølgje Nav-kontora kome av nye opplysningar frå brukarane sjølve eller til dømes frå tiltaksbedrifter som brukaren er utplassert på. I tabell 2 er det gjort analysar som viser kor mange av personane som fekk det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018, og som har blitt vurderte til ny innsatsgruppe i løpet av same periode:

<sup>134</sup> E-post frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen, 5. mars 2024.



**Tabell 2 Første og siste innsatsgruppe for personar med første oppfølgingsvedtak i 2018, antal personar, 18–28 år, 2018–2022, n = 29 125**

	Antal	Andel
<b>Ikkje vurderte til andre innsatsbehov</b>	16 398	58,2 %
<b>Vurderte til høgare innsatsbehov</b>	8 041	27,6 %
<b>Vurderte til lågare innsatsbehov</b>	1 899	6,5 %
<b>Vurderte til same innsatsbehov</b>	2 247	7,7 %
<b>Totalt</b>	<b>29 125</b>	<b>100 %</b>

Kjelde: Riksrevisjonen.

Over halvparten av personane som fekk det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018, har berre eitt oppfølgingsvedtak og har ikkje blitt vurderte til å ha eit anna innsatsbehov i løpet av perioden 2018–2022, medan i overkant av 40 prosent har to eller fleire oppfølgingsvedtak. I underkant av 30 prosent blei vurderte til å ha eit høgare innsatsbehov, medan 7 prosent blei vurderte til å ha lågare innsatsbehov ved nytt oppfølgingsvedtak. Åtte prosent blei vurderte til å ha det opphavlege innsatsbehovet etter å ha vore vurderte til ei anna innsatsgruppe i ein gitt periode.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at Nav er oppteken av kvaliteten i den arbeidsretta oppfølginga. Direktoratet har utvikla eit kvalitetssystem for oppfølginga. Systemet er eit digitalt verktøy og skal bidra til systematisk kvalitet i arbeidet. Det tek utgangspunkt i NAV-lova § 14 a, retningslinjer og støtteverktøyet Veileder for arbeidsrettet oppfølging. Kvalitetssystemet gir innsikt i kvaliteten på den arbeidsretta oppfølginga ved eige kontor og legg til rette for at medarbeidarar kan lære og dele gode grep mellom seg, og for å setje i verk tiltak som skal forbetre kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

### 5.1.3 Bruk av arbeidsevnevurderingar

Brukarar som har behov for ei meir omfattande vurdering av bistandsbehovet sitt, har rett til å få ei arbeidsevnevurdering.<sup>135</sup> Arbeidsevnevurderinga skal først og fremst fastslå om brukaren har nedsett arbeidsevne. Det går ut på å vurdere om brukaren har fått arbeidsevna så nedsett at vedkommande blir hindra i å behalde eller skaffe seg inntektsgivande arbeid. Dersom brukaren ikkje er i stand til å halde fram i arbeidet sitt eller ikkje er i stand til å skaffe seg arbeid, vil konklusjonen vere nedsett arbeidsevne.<sup>136</sup> For personar med nedsett arbeidsevne er det aktuelt å gjere oppfølgingsvedtak med innsatskategoriane spesielt tilpassa innsats eller varig tilpassa innsats.

Saksgjennomgangen viser at arbeidsevnevurderingane er baserte på fleire kjelder og handlar om ulike forhold som er knytte til brukaren. I sakene der det ikkje ligg føre ei arbeidsevnevurdering, er det derimot lite dokumentasjon av korleis Nav har vurdert kva behov brukarane har for bistand, og kva høve dei har til arbeid eller utdanning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peikar på at når Nav har utarbeidd arbeidsevnevurderingar for unge, har Nav vore særleg oppteken av helsa til personen. Frå ein fagleg ståstad er dette utfordrande, spesielt for dei yngste som kjem til Nav med diffuse problem. Ifølgje direktoratet skal arbeidsevnevurderinga først og fremst vere eit verktøy for å avklare kva moglegheiter personen har til å jobbe, om arbeidsevna er nedsett, og i så fall kor mykje. Vurderinga dannar også grunnlaget for avklaringar om inntektssikring. Til dømes kan personar med eit såkalla spesielt tilpassa innsatsbehov få innvilga arbeidsavklaringspengar. Spesielt tilpassa innsats kan berre setjast etter ei gjennomført arbeidsevnevurdering. Arbeidsavklaringspengar er ofte den einaste ytinga som gir unge ei sikker inntekt medan dei får oppfølging frå Nav, noko fleire har peikt på. Uavhengig av kommuneøkonomi

<sup>135</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 14 a.

<sup>136</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Revidert mars 2012.

skal ein vurdere retten til ei statleg yting før ein gir ei kommunal yting. Dersom arbeidsevna er nedsett med minst halvparten, kan ein ha rett til arbeidsavklaringspengar.

Studiar viser at arbeidsevnevurderinga som Nav brukar i oppfølginga, er kompleks. Det kjem mellom anna av at vurderinga blir brukt til å kategorisere brukarar med ulike problem, og at ho skal få fram arbeidsevna til brukarane trass i sjukdom og andre avgrensingar. Ei arbeidsevnevurdering inneber å kartleggje fleire forhold som har noko å seie for ein person som søker arbeid, som arbeidserfaring, utdanning/kompetanse, interesser, personlege moglegheiter og utfordringar, sosiale og materielle forhold og ikkje minst helse. Desse individuelle forholda skal vurderast i lys av kva krav og forventningar arbeidslivet stiller, og familiesituasjonen og bustaden til kvar enkelt arbeidssøkar.<sup>137</sup>

## 5.2 Nav-kontora si oppfølging av unge brukarar

### 5.2.1 Organisering av oppfølginga av unge ved Nav-kontora

I sær møtet om ungdomsgarantien i desember 2023 kjem det fram at nesten 90 prosent av Nav-kontora har etablert tverrfaglege ungdomsteam. Arbeids- og velferdsdirektoratet si spørjeundersøking til rettleiarar i Nav viser også at den lokale ungdomsinnsatsen i stor grad er organisert i tverrfaglege ungdomsteam eller i ei avdeling på tvers av statlege og kommunale tenester.<sup>138</sup> Ungdomsrettleiarar har som oppgåve å samhandle med både arbeidsgivarar, utdanningsetaten og helsetenesta og dessutan andre kommunale tenester.

I Nav skal rettleiarar, marknadskontaktar, jobbspesialistar, koordinatorar og fagrådgivarar ved felleseiningar og fylkesadministrasjon bidra i ungdomsarbeidet, direkte eller indirekte. Det er fylkesleiinga i kvart fylke som har det overordna ansvaret for at måla blir nådde, og at unge blir prioriterte.

Av dei Nav-kontora vi har intervjuet, hadde halvparten av kontora faste ungdomsteam, medan halvparten hadde rettleiarar som berre har ansvaret for å følgje opp unge, men ikkje i reine ungdomsteam. Dei kunne også ha ansvar for brukarar over 30 år.

### Kapasitet hos rettleiarane

Dei fleste Nav-kontora vi har intervjuet, opplyser at dei opplever mykje ressursknappleik. Intervjuet med Nav-kontora viser at rettleiarane ofte må bruke tid på andre forhold enn arbeidsretta bistand i oppfølginga. Brukarane har mange spørsmål om inntektssikring eller liknande som må avklarast. I mange tilfelle har ikkje brukarane funne informasjonen dei treng, på Navs nettsider, eller dei har ikkje forstått informasjon som er gitt av Nav. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at etaten jobbar løpande med klarspråk og med å gjere informasjonen til brukarane meir tilgjengeleg og enklare å forstå. Målet er at dette på sikt skal bidra til å redusere behovet for at rettleiarane må gi supplerande informasjon ved slike forhold.<sup>139</sup>

Fleire Nav-kontor opplyser at den arbeidsretta oppfølginga av unge brukarar i stor grad blir påverka av kapasitet og kor mange brukarar Nav-kontoret har til kvar tid. Nav-kontora peikar også på at det er meir krevjande å følgje opp brukarane enn før. Kvar brukar har meir samansette utfordringar, og mange står langt unna arbeidslivet. Brukarane er på den andre sida meir klare over rettane sine, og derfor brukar rettleiarane mykje tid på forventningsavklaring og på å behandle klagar frå brukarar.

I Fafos evaluering av forsterka ungdomsinnsats i Nav frå 2020 kjem det også fram at ein viktig barriere mot god oppfølging ifølgje rettleiarane i Nav er tid til å følgje opp dei unge. Rapporten konkluderer

<sup>137</sup> Strand, A. H. & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspengar og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning* (Fafø-rapport 2021:35).

<sup>138</sup> Spørjeundersøking til rettleiarar i Nav november 2022.

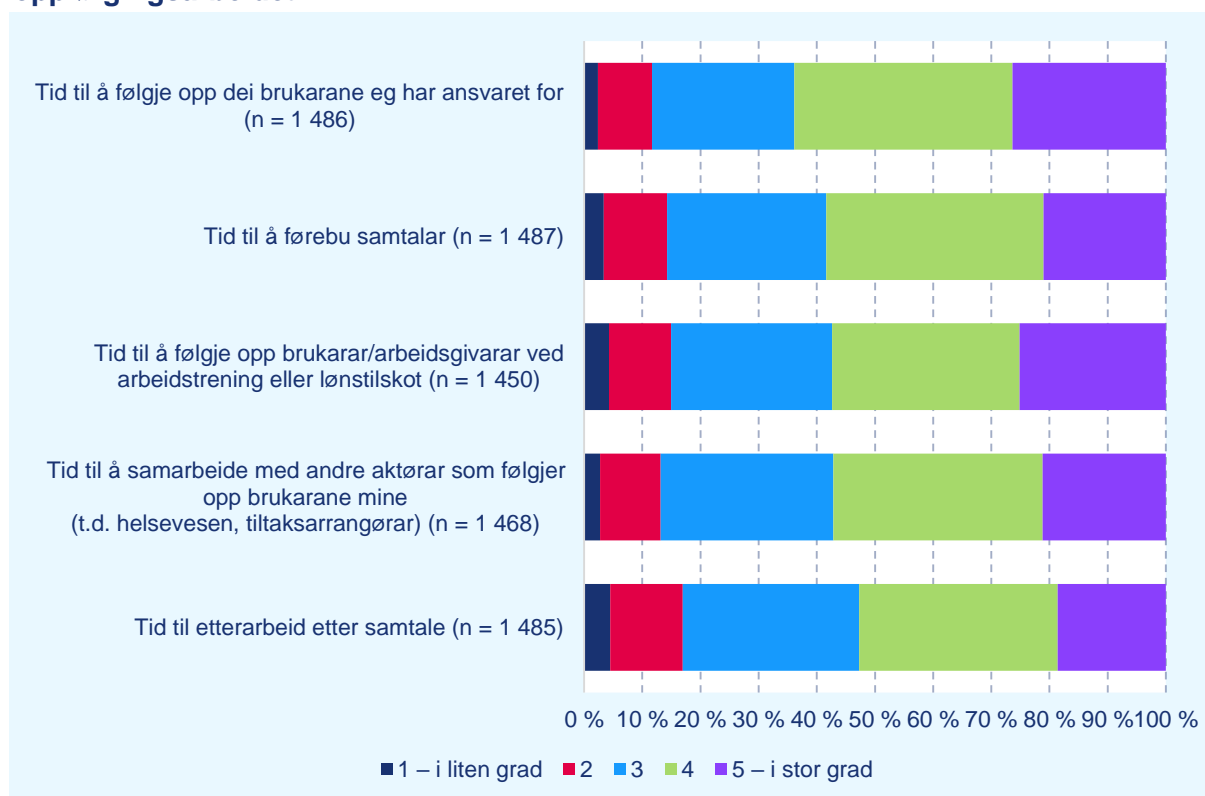
<sup>139</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

med at ungdomsarbeidet i Nav blir hindra av at det ikkje er nok tid til tett oppfølging av både brukarar og arbeidsgivarar, og at marknadsarbeidet ikkje skaffar nok opningar i arbeidslivet for unge Nav-brukarar.<sup>140</sup>

Nav-kontora opplyser også at mange av brukarane slit med oppmøte og med å halde avtalar. Kontora meiner at Nav burde vere meir tilpassa utfordringane til brukarane. Eitt av kontora føreslår *drop-in*-timar som ei god løysing, slik at brukarane kan få hjelp når det passar dei.

I spørjeundersøkinga som Arbeids- og velferdsdirektoratet sende til eigne tilsette, har Nav-rettleiarane vurdert om dei har nok tid til å gjere ulike oppgåver, sjå figur 7. Dette var Nav-tilsette som i hovudsak følgde opp brukarar under 30 år.

**Figur 7 Nav-tilsette si vurdering av om dei har tid til ulike oppgåver i oppfølgingsarbeidet**



Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet si spørjeundersøking.

Figur 7 viser at Nav-rettleiarane opplever å ha best tid til å følgje opp dei brukarane som dei har ansvar for, og at dei opplever å ha minst tid til å gjere etterarbeid etter samtalar med brukarane. For dei fem oppgåvene samla svarar om lag 58 prosent av Nav-rettleiarane at dei har tid til å gjere dei aktuelle arbeidsoppgåvene, medan 14 prosent av rettleiarane svarar at dei i mindre grad har tid til å gjere desse oppgåvene. 28 prosent av rettleiarane svarar *verken eller* på spørsmålet, det vil seie svaralternativ 3 i spørjeundersøkinga.

I same spørjeundersøking oppgir 43 prosent av Nav-rettleiarane at dei har oppfølgingsansvaret for inntil 30 brukarar. Ein nesten like stor del, 42 prosent av rettleiarane, svarar at dei har ansvaret for mellom 31 og 75 brukarar, medan 15 prosent av rettleiarane oppgir å ha ansvaret for fleire enn 75 brukarar. Spørjeundersøkinga viser også at Nav-rettleiarar som hovudsakleg har ansvaret for brukarar

<sup>140</sup> Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A & Holte, J. H. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsetts i Nav* (Fafo-rapport 2020:19).

under 30 år, har færre brukarar i porteføljen sin enn rettleiarar som hovudsakleg har ansvaret for brukarar over 30 år. Blant rettleiarane som hovudsakleg følgjer opp unge, har 35 prosent ansvar for meir enn 50 brukarar. Tilsvarende oppgir 74 prosent av rettleiarar som har ansvar for brukarar over 30 år, at dei har ansvar for meir enn 50 brukarar.

Mental Helse Ungdom opplyser i intervju at mange Nav-rettleiarar har ansvaret for mange brukarar. Derfor kan dei unge ha vanskeleg for å få kontakt med rettleiaren. Dette gjeld også gjennom eit arbeidsavklaringspenge-løp (AAP). Nokre brukarar opplever at dei må vente for lenge før dei får eit møte og kan kome i gang med tiltak. Rettleiarar for unge skal ha færre brukarar. For dei brukarane Mental Helse Ungdom representerer, er det også viktig med stabilitet.

Saksgjennomgangen viser at det i mange saker er hyppige byte av rettleiarar. I berre eit fåtal av sakene er det éin rettleiar gjennom heile oppfølgingsløpet. I fleire av sakene vi har gått gjennom, blei det bytt rettleiar seks til åtte gonger i løpet av perioden frå 2018 til 2022. I dei sakene vi har gjennomgått, blei det i gjennomsnitt registrert fire rettleiarar i kvar sak i denne perioden.

Direktoratet opplyser at det er klar over utfordringa med at rettleiarane blir bytte. Nokre av forklaringane er sjukefråvær, gjennomstrøyming, storleiken på og organiseringa av Nav-kontoret. Til dømes har nokre Nav-kontor innretta seg med eit eige kartleggingsteam som skal styrkje kvaliteten i kartlegginga. Det skal sikre at den unge blir sett i rett innsatsgruppe så tidleg som mogleg, og at den tilgjengelege kompetansen på kontoret deretter blir brukt best mogleg ut frå behovet til den unge. Det vil seie at det iblant er til beste for brukaren å få ny rettleiar. Men det er også viktig å styrkje føreseielegheita og stabiliteten i oppfølgingsløpet, og derfor er «fast kontaktperson» eit av grepa som er forskriftsfesta i forskrifta som handlar om ungdomsgaranti.<sup>141</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i intervju til at det har mykje merksemd på ressursituasjonen i Nav-kontora i samband med oppfølging av unge. Direktoratet viser til at tid til oppfølging var ein av barrierane som blei løfta i Fafos evaluering som er omtalt ovanfor, og at dette er eit av hovudgrepa ved utvikling og iverksetjing av ny ungdomsgaranti 1. juli 2023.

Direktoratet peikar også på at når Nav-kontora opplever ressursknappleik, må det sjåast i samanheng med at det har blitt fleire brukarar gjennom 2023. Oppgangen kjem av det er fleire AAP-mottakarar fordi færre brukarar har gått ut av ordninga, fleire ukrainarar er registrerte ved Nav, og arbeidsløysa er høgare. Veksten i talet på brukarar gjeld også unge. Direktoratet viser til at det samla talet på personar under 30 år som er registrerte ved Nav som arbeidssøkjjarar eller med nedsett arbeidsevne, har auka frå 66 400 ved utgangen av 2022 til 72 400 ved utgangen av 2023.

Ei spørjeundersøking gjennomført ved Nav-kontora i november 2023 viser at ungdomsrettleiarar i gjennomsnitt hadde 62 brukarar dei har ansvar for å følgje opp. Dette er fem fleire brukarar enn på same tidspunkt i 2022. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i årsrapporten for 2023 at det no er fleire brukarar med oppfølgingsbehov, og at det samstundes er færre rettleiarar. Det kjem vidare fram i årsrapporten for 2023 at porteføljestorleikar varierer mykje mellom fylke og mellom små og store Nav-kontor. Nokre fylke har store porteføljjar der det er særskilt krevjande å redusere porteføljane til eit nivå som oppfyller forventningane i ungdomsgarantien.

<sup>141</sup> Nytt kapittel 4 i forskrift om oppfølgings tiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi tredde i kraft 1. juli 2023. Forskrift om oppfølgings tiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. (2023). FOR-2023-06-20-1073. Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-06-20-1073>.

## 5.2.2 Korleis fungerer Navs digitale løysingar for unge utanfor arbeidslivet?

### Kontakten mellom Nav-retteleiarane og brukarane

Personar vender seg til Nav på ulike måtar. Den første førespurnaden kan kome

- gjennom registrering på nav.no på «Min side»
- ved søknad om ei yting
- gjennom sjukmelding
- på telefon
- ved oppmøte på Nav-kontoret

Brukarane blir også følgde opp på ulike måtar. Saksgjennomgangen viser at den arbeidsretta oppfølginga av brukarar i hovudsak går føre seg i dialog mellom brukaren og rettleiararen gjennom ein chattefunksjon i den digitale aktivitetsplanen. Brukaren utarbeider planen på «Min side», og planen blir registrert i eit av fagsystema (sjå nærmare omtale av aktivitetsplanen nedanfor). Saksgjennomgangen viser at i tillegg til chat / elektronisk dialog har rettleiarane og brukarane både fysiske møte, digitale møte, telefonsamtalar og kontakt via SMS og brev.

Spørjeundersøkinga som Arbeids- og velferdsdirektoratet sende til Nav-retteleiarane, viser også at rettleiarane har klart mest kontakt med brukarane gjennom meldingar som er sende i aktivitetsplanen. I spørjeundersøkinga opplyser rettleiarane at dei i gjennomsnitt har ti kontaktpunkt med brukarane via aktivitetsplanen i løpet av ei typisk veke. Rettleiarane oppgir vidare at dei i løpet av ei veke i gjennomsnitt hadde sju planlagde møte med brukarane. Spørjeundersøkinga viser at den sjeldnaste forma for kontakt mellom Nav-retteleiarane og brukarane er gjennom e-post/meldingar og ikkje-planlagde møte.

Mental Helse Ungdom opplyser i intervju at Navs digitale løysingar blir opplevde som vanskelege, og at det krev mykje trykking for å få opplysningar. Brukarar kan til dømes få ein beskjed om at det ligg ei melding i éin innboks på «Min side» på nav.no. Likevel finn dei ho ikkje der, men i eit anna «system». Mental Helse Ungdom opplyser at sjølv om mange unge brukarar er misfornøgde med nettsidene til Nav, har dei digitale løysingane i Nav likevel utvikla seg stort. Mental Helse Ungdom viser også til at nokre rettleiarar er flinke til å guide brukarane gjennom dei ulike systema.

Det er ei utbreidd oppfatning i samfunnet at unge har høg digital kompetanse, men Mental Helse Ungdom understrekar at ei offentleg nettside er noko heilt anna å forhalde seg til enn sosiale medium. Mange unge meistrar sosiale medium som Instagram og TikTok, men synest det er komplisert å navigere seg gjennom nav.no.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at analysar viser at det varierer mellom unge korleis dei opplever møtet med Nav, og kunnskapskjeldene kan tyde på at det er dei yngste unge i målgruppa som har dei største utfordringane med å bruke Navs digitale tenester. Direktoratet har løfta denne saka til departementet, og frå 2024 skal departementet starte eit arbeid for å vareta dei særskilde behova til dei unge i digital utvikling. Arbeids- og inkluderingsdepartementet presiserer at det er løyvd pengar til dette i statsbudsjettet for 2024, mellom anna for å styrkje arbeidet med ungdomsgarantien.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

## Nærmare om bruken av den digitale aktivitetsplanen

Alle personar med eit bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidinga av ein aktivitetsplan for korleis dei skal kome i arbeid.<sup>143</sup> Nav-kontora har ansvaret for at vurderingane blir gjennomførte, og at aktivitetsplanane blir utarbeidde. Aktivitetsplanen skal vere eit samhandlingsverktøy.<sup>144</sup>

Den digitale aktivitetsplanen blei innført i Nav i desember 2017 og er eit sentralt verktøy i all arbeidsretta oppfølging. Aktivitetsplanen har ei innebygd dialogteneste der brukaren kan kommunisere skriftleg med rettleiaren sin. Frå Navs side er det eit klart mål at dialogen skal handle om arbeid og aktivitet.<sup>145</sup> Aktivitetsplanen har fleire funksjonar, som vist i faktaboks 5:

### Faktaboks 5 Den digitale aktivitetsplanen

- Rettleiaren og brukaren kan kommunisere om formålstenlege og individuelt tilpassa aktivitetar.
- Brukaren får innsyn i eiga sak og høve til å vere aktivt involvert.
- Brukaren får medverke gjennom å bli innkalla til samtalar og få tilgang til dagsordenen i forkant av møtet, slik at hen har høve til å møte førebudd. Brukaren kan også leggje til tema til dagsordenen.
- Møtereferata i aktivitetsplanen skal gi att kva rettleiaren og brukaren har blitt samde om, kva brukaren skal gjere, og kva rettleiaren skal gjere.
- Rettleiaren skal sørge for arbeidsretting i oppfølginga. Rettleiarar skal rettleie og hjelpe brukaren med å setje mål og leggje til rette for framdrift i arbeidsavklaringa.

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, rettleiar for arbeidsretta oppfølging.

Brukarar som får kommunale tenester – til dømes lågterskeltilbod og kvalifiseringsprogrammet – kan bruke aktivitetsplanen til arbeidsretta oppfølging, men denne dialogen speglar ikkje om brukaren får kommunale ytingar, tenester eller anna oppfølging. Dette blir behandla i kommunale system i Nav-kontoret.

Intervju med Nav-kontora viser at det er stor variasjon i korleis den digitale aktivitetsplanen fungerer for dei unge som får arbeidsretta bistand. Nav-kontora opplyser at den tekniske løysinga fungerer greitt for Nav og er eit godt verktøy for dialogen mellom brukarar og rettleiarar. Fleire av Nav-kontora erfarer likevel at den digitale aktivitetsplanen er krevjande å bruke for ein del unge Nav-brukarar. Dei peikar mellom anna på at det er høg brukarterskel og utfordrande å avtale aktivitetar, leggje det inn i aktivitetsplanen og oppdatere status på aktivitetane. Eit av Nav-kontora opplyser at fleire brukarar slit med å oppdatere aktivitetsplanen sjølv, og at dei treng mykje hjelp til dette. Andre brukarar oppdaterer aktivitetsplanen sin utan støtte frå Nav. Nokre Nav-kontor understrekar at digital kommunikasjon ikkje kan erstatte dei fysiske brukarmøta fullt ut.

I intervju blei unge Nav-brukarar spurde om korleis dei synest dei digitale løysingane til Nav fungerer. Svara frå dei unge stadfestar inntrykket av at det er stor variasjon i korleis aktivitetsplanen fungerer. Dei fleste synest at det fungerer ganske bra, medan nokre få er svært misfornøgde. Det som blir trekt fram som utfordrande, er at det er vanskeleg å finne fram til aktivitetsplanen, og at fleire dialogar er aktive samstundes om ulike tema. Det gjer det vanskeleg å halde oversikta og vite kva ein skal svare på.

Forsking på unge mottakarar av arbeidsavklaringspengar og aktivitetsplanane deira viser at brukarane sjølv i liten grad har definert tydelege mål for oppfølginga. Fråværet av mål blir spegla i dialogen

<sup>143</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 14 a tredje ledd.

<sup>144</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

<sup>145</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). *Arbeid og velferd // 1 // 2021*.

mellom brukaren og Nav, og det er få spor av at Nav gjer brukaren medviten om kva som er målet med avklaringa.<sup>146</sup>

### 5.3 Bruk av arbeidsmarknadstiltak til dei unge

Med utgangspunkt i NAV-lova<sup>147</sup> skal oppfølgingsvedtaket, som omtalt ovanfor, beskrive kva type bistand som kan vere aktuell for brukaren. Typen bistand må sjåast i samheng med målet for bistanden. Tiltaka må mellom anna vere tilpassa ønska til brukaren, helsemessige føresetnader, utdanning og praksis, evner, alder og moglegheiter på arbeidsmarknaden.

Arbeidsmarknadstiltaka er sentrale for å få fleire i arbeid. Tiltaka skal bidra til at personar som er utan arbeid, får betre moglegheiter i arbeidsmarknaden. Dei skal også hindre at personar fell ut av arbeidslivet og blir ståande varig utanfor. Det er viktig at tiltaka støttar opp under aktivitet og jobbsøking.<sup>148</sup> Unge som vil delta i arbeidsmarknadstiltak, blir prioriterte. Tiltaka blir valde og utforma i samråd med deltakaren, og det blir bestemt kor lenge dei skal vare.<sup>149</sup>

Arbeids- og velferdsetaten skal innanfor den tildelte budsjettamma for arbeidsmarknadstiltak setje saman tiltak på ein måte som bidreg til at personar med nedsett arbeidsevne og ledige kjem i arbeid.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> Ekelund, R. (2021). Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner. *Arbeid og velferd*, 1 // 2021.

<sup>147</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 14 a, jf. bokstav e.

<sup>148</sup> Prop. 1 S (2020–2021). (2022–2023). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<sup>149</sup> Tiltaksforskrifta. (2015). *Forskrift om arbeidsmarknadstiltak* (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>, § 1-3.

<sup>150</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023*.

## Faktaboks 6 Utvalde arbeidsretta tiltak

- **Arbeidstrening** er eit tilbod til personar som treng arbeidserfaring for å meistre ein bestemd type jobb, eller som treng ein referanse.
- **Arbeidsretta rehabilitering** er eit tilbod til personar hos Nav som har helseplager eller sosiale problem.
- **Avklaringstiltak** er eit tilbod til personar som treng å få kartlagt og vurdert kva moglegheiter dei har til å jobbe.
- **Jobbskaping og eigenetablering** er eit tiltak til personar som ønskjer å starte ei bedrift, utan at dei mistar dagpengar eller arbeidsavklaringspengar.
- **Lønstilskot** inneber at Nav dekkjer ein del av løna til ein arbeidstakar mellombels eller varig.
- **Oppfølgingstiltak** er eit tilbod til personar som treng støtte eller rettleiing til å finne eller behalde ein jobb. Slik støtte kan til dømes kome gjennom ein mentor på arbeids- eller studieplassen, ein rettleiar, ein jobbkubb eller individuell jobbstøtte (IPS).
- **Opplæringstiltak** er eit tilbod til personar som treng kvalifisering for å kunne få jobb. Døme på opplæringstiltak er arbeidsmarknadsopplæring og støtte til fag- og yrkesopplæring eller høgare utdanning.
- **Tilrettelagt arbeid** er eit tilbod for personar som har uføretrygd og jobbar i ei skjerma eller ordinær bedrift med tilpassa arbeidsoppgåver.
- **Tilrettelegging** er eit tilbod til personar som kan jobbe viss dei praktiske forholda blir lagde til rette. Døme på tilrettelegging er funksjonsassistanse og inkluderingstilskot.

Kjelde: Nav.

Arbeidsmarknadstiltaka kan givast til alle aldersgrupper, og berre eitt tiltak er spesielt retta mot unge: tiltaket sommarjobb.<sup>151</sup> Men fleire av tiltaka er viktige for unge: ulike kvalifiserings- og opplæringstiltak, gjennomføring av vidaregåande skule, bruk av lønstilskot og tiltak i eigenregi via ein jobbspesialist.<sup>152</sup> Det er vanleg at det blir gitt meir løyvingar til arbeidsmarknadstiltak når arbeidsmarknaden går tilbake, og mindre når arbeidsmarknaden betrar seg igjen. Når etterspurnaden etter arbeidskraft er høg, er det gode moglegheiter for mange av dei som står utan arbeid, til å kome inn i arbeidsmarknaden.<sup>153</sup>

**Tabell 3 Kostnader til arbeidsmarknadstiltak (alle aldersgrupper), justert for inflasjon,<sup>154</sup> 2018-tal, i milliardar kroner, 2018–2023.<sup>155</sup>**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Kostnad i kr</b>	8,60	8,36	8,41	9,12	8,58	7,78
<b>Årleg prosentvis endring</b>	–	–2,8 %	0,6 %	8,4 %	–5,9 %	–9,4 %

Kjelde: Årsrapport Nav 2018–2023.

Tabell 3 viser at det årleg blei brukt mellom 7,78 og 9,15 milliardar kroner på arbeidsmarknadstiltak i perioden 2018–2022, justert for inflasjon. Det er berre i 2021 at Nav brukte meir pengar på arbeidsmarknadstiltak enn i 2018, og det har vore ein nedgang i talet på kroner som blir brukte på

<sup>151</sup> Tilskot til sommarjobb. Tilskotet kan givast til ein arbeidsgivar som kan tilby sommarjobb til unge arbeidsledige.

<sup>152</sup> Med verknad frå 1. juli 2019 blei det gjort endringar i reglane for opplæringstiltak for å bidra til at fleire får tilbod om formell opplæring. Tiltaket er primært retta mot personar over 25 år med behov for yrkesopplæring på vidaregåande nivå, men kan også brukast overfor yngre som ikkje kan nytte seg av det fylkeskommunale tilbodet, ifølgje tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2020.

<sup>153</sup> Prop. 1 S (2022–2023) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<sup>154</sup> Statistisk sentralbyrås priskalkulator er lagd til grunn for å berekne kostnadene til 2018-tal.

<sup>155</sup> Rekneskopen for Nav per 31.12 for åra 2018–2023. Utgiftskapittel 634, post 76, 77, 78, 79. Post 70 er inkludert for 2020.

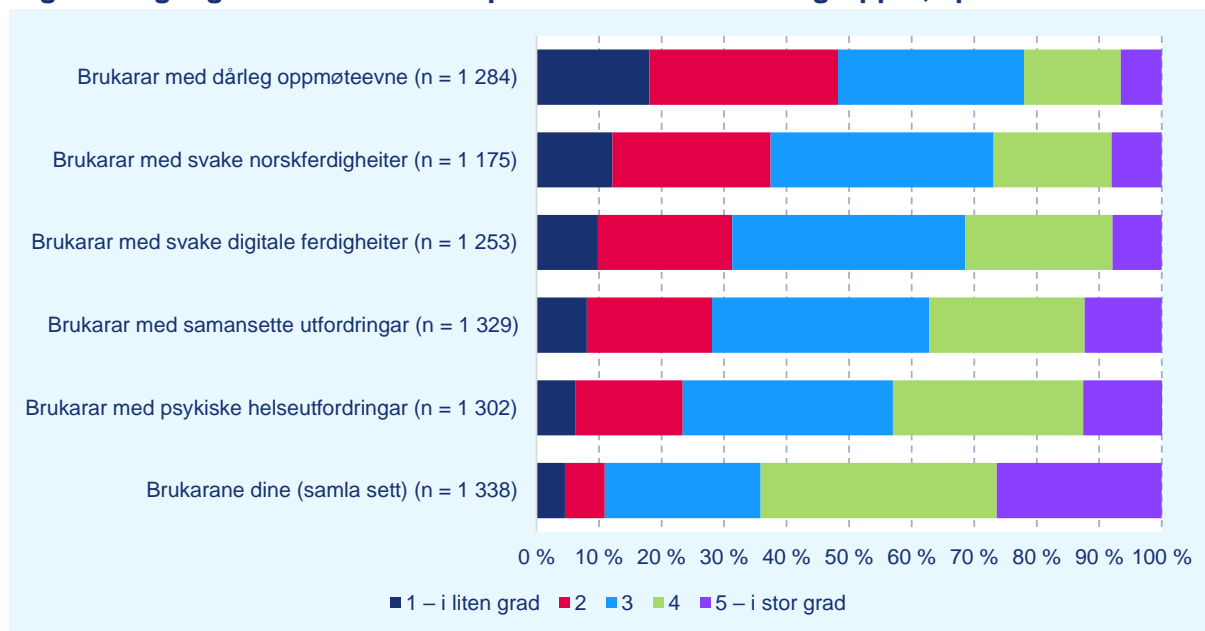


arbeidsmarknadstiltak gjennom perioden. Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir at reduksjonen i kostnadene har samanheng med at det er nedgang i talet på ledige.<sup>156</sup>

### 5.3.1 Tilgang til relevante tiltaksplassar for ulike brukargrupper

I Arbeids- og velferdsdirektoratets spørjeundersøking blei Nav-rettleiarane bedne om å vurdere tilgangen til relevante tiltaksplassar for eigne brukarar. Det vil seie om det finst eigna tiltak for personen som får arbeidsretta tiltak, og om det er ledige plassar på tiltaket. Figur 8 viser korleis Nav-rettleiarar vurderer tilgangen til relevante tiltaksplassar.

**Figur 8 Tilgang til relevante tiltaksplassar for ulike brukargrupper, i prosent**



Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet si spørjeundersøking.

Figur 8 viser at 64 prosent av Nav-rettleiarane vurderer det slik at brukarane har god tilgang til relevante tiltaksplassar samla sett, medan 11 prosent svarar at brukarane har dårleg tilgang samla sett. Men vurderinga varierer mellom ulike brukargrupper. Nav-rettleiarane vurderer at tilgangen er dårlegast for brukarar med dårleg oppmøteevne. Av rettleiarane svarte 48 prosent at denne gruppa i liten eller mindre grad har tilgang til relevante tiltaksplassar. Vidare vurderte 37 prosent av rettleiarane det slik at brukarar med svake norskerferdigheiter har liten eller mindre tilgang til relevante tiltaksplassar. For brukarar med psykiske utfordringar viser figuren at om lag 23 prosent av rettleiarane opplever at det ikkje er god nok tilgang til relevante tiltaksplassar.

Intervjua med Nav-kontora viser at fleire av dei saknar fleire lågterskeltilbod til unge. Kontora opplyser at eit lågterskeltilbod kunne bestått av ein type «vaksenopplæring», til dømes å hjelpe ungdomane med å kome seg opp om morgonen, møte opp til avtalt tid og strukturere kvardagen. Utfordringa er at dersom dei unge ikkje møter opp i eit tiltak, mistar dei plassen sin i tiltaket. Mange av dei unge treng å møte andre i same situasjon og vere ein stad der dei kan trene på å møte opp til fastsette tidspunkt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at Nav-kontora arbeider etter føringane i tiltaksforskrifta. Nav fylke/region har ansvaret for å skaffe ulike tiltak basert på brukarporteføljane sine og arbeidsmarknaden i det enkelte fylket. Kapitla i tiltaksforskrifta gir moglegheit for ulike tiltakstypar, både lågterskeltiltak og fagkompetansehevande tiltak. Tiltaka blir supplerte med oppfølging i eigen regi, mellom anna arbeid med støtte, IPS og IPS ung. Direktoratet meiner at det ikkje er behov for

<sup>156</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

fleire kapittel gitt det handlingsrommet som allereie eksisterer i enkelte kapittel i tiltaksforskrifta. Direktoratet ønskjer i staden at fylka brukar handlingsrommet sitt. Det er kjent med at det trengst lågterskeltiltak, og har kommunisert til fylka at dei har eit handlingsrom som kan utnyttast betre.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peikar vidare på at ventetider for relevante arbeidsmarknadstiltak varierer mellom fylka/regionane og leverandørane. Ventetid betyr her den tida det tek frå ein er søkt inn på eit arbeidsmarknadstiltak, til det startar opp. Dette kan i nokre tilfelle vere nokre få dagar, men i nokre tilfelle kan det ta månader, til dømes ved oppstart på eit studieløp. Oppfølgingsfagleg blir det lagt vekt på korleis ventetida kan utnyttast til noko meningsfullt i dialog med den unge. Det har blitt meir merksemd på rett tiltak enn å få eit raskt tilbod om deltaking.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at det er ein brei portefølje av tiltak som dei unge kan nytte, avhengig av behovet og situasjonen for den enkelte. Departementet understrekar likevel at det kan vere situasjonar der ein ikkje finn akkurat det tiltaket som passar for kvar enkelt. I tillegg kan det i periodar vere knappleik på enkelte tiltak, slik at dei unge må vente på det rette tiltaket. Departementet opplyser at det er viktig at dei unge har høve til å delta i lågterskeltiltak, og viser til jobbklubb som eit døme på eit godt tiltak. Tiltaket får dei unge til å møte opp og til å kome i jamleg kontakt med Nav.

Departementet meiner at tilbodet av og bruken av ulike arbeidsmarknadstiltak for dei unge har hatt ei god utvikling, og nemner mellom anna støtte for å gjennomføre opplæring og utdanning. Departementet viser også til at Nav har tiltak i eigen regi for å følgje opp personar som er i jobb, og som treng ekstra støtte for å kunne få og behalde arbeid.

### 5.3.2 Korleis fungerer arbeidsmarknadstiltaka for unge?

På spørsmål om korleis arbeidsmarknadstiltaka fungerer, opplyser eitt av Nav-kontora at det er utvida oppfølging<sup>157</sup> som gir dei beste resultata. Dette er eit tilbod med ein jobbspesialist som følgjer opp brukaren tett individuelt og samarbeider i prosessen med å finne passende arbeid, kome i arbeid og meistre å stå i arbeid. Lønstilskot er også eit tiltak som har god effekt, ifølgje Nav-kontora.

Fleire av Nav-kontora opplyser at det trengst fleire verkemiddel i møtet med unge som har samansette utfordringar, og nemner særleg lågterskeltilbod, jf. også omtalen i kapittel 5.3.1. Nav har mange gode tiltak, men det er ikkje tid eller ressursar til å få utnytta desse godt nok, ifølgje Nav-kontora. Eit av Nav-kontora beskriv utfordringane på denne måten:

#### Faktaboks 7 Eit Nav-kontor om løysingane for unge utanfor arbeidslivet

Det store spørsmålet er kvifor Navs løysingar på problemet er dei same som for ti år sidan, når problemet held fram. Unge som står utanfor arbeidslivet, har andre kjenneteikn no. Dette betyr at Nav også må tilpasse metodane sine og praksisen sin til ei endra brukargruppe. Det er meir psykisk uhelse i yngre aldersgrupper, uklare mål hos ungdommen og mykje drop-out-problematikk. Vi må tilpasse oss til ungdommen, ha løysingar der vi er til stades når dei er klare for det. Og dei treng stabil oppfølging over tid og eit fokus på å halde fast på jobben også når dei er kvalifiserte til arbeid.

Kjelde: Intervju med Nav-kontora.

Eit kontor understrekar at det er viktig at oppfølginga og praksisen i Nav blir endra i takt med endringar i behova til unge som står utanfor arbeidslivet, og at Nav sørgjer for at rettleiarane har den kompetansen dei treng. Ikkje alle rettleiarar har god nok kjennskap om kva tilbod som kan vere

<sup>157</sup> Tiltaket heiter no «Arbeid med støtte».

aktuelle for kvar enkelt brukar. Nav-kontoret understrekar at det viktig å forstå at unge Nav-brukarar er ei anna gruppe enn vaksne som får oppfølging frå Nav. Unge Nav-brukarar ser til dømes ikkje alvoret i å vere to år utanfor arbeidslivet på same måte som ein vaksen vil gjere.

Mental Helse Ungdom beskriv på same måte som Nav-kontora at det er behov for meir treffsikre tiltak i tiltaksporteføljen. Mange unge treng å prøve ut ulike jobbar for å finne ut kva som passar dei. Mental Helse Ungdom uttrykkjer at det ikkje er så lett for 20-åringar å vite kva dei har lyst til å jobbe med, når dei ikkje har prøvd seg i arbeidslivet. Det er også viktig å trekkje erfaringar frå jobbar som ikkje har fungert. Mange brukarar får mange ulike tiltak med varierende nytte. Mental Helse Ungdom meiner at målet om fast tilknytning til arbeidslivet må få meir merksemd i staden for å berre gjennomføre nye tiltak og arbeidstrening. Mental Helse Ungdom si erfaring er at lønstilskot kan fungere bra, men ein må ta omsyn til at unge menneske er ei gruppe med svært ulike behov.



Mange opplever at tiltaka har fungert bra, og somme trekkjer fram at Nav har vore flinke til å oppmunde til å prøve ut ting, og at det har vore fint å ha noko å gå til.

Foto: Colourbox

I intervjuet med brukarar kjem det fram ulike erfaringar med deltaking i arbeidsmarknadstiltak. Mange opplever at tiltaka har fungert bra, og somme trekkjer fram at Nav har vore flinke til å oppmunde til å prøve ut ting, og at det har vore fint å ha noko å gå til. Éin trekkjer fram støtte til utdanning, og andre understrekar betydninga av at rettleiarer ser dei individuelle behova.

Ein brukar uttrykkjer det på denne måten:

*«Eg synest det har vore så bra – rett hjelp til rett tid. Har blitt pusha akkurat passe. Veldig, veldig bra! Der eg er i dag, er fordi eg fekk den hjelpa eg fekk».*

Fleire av Nav-kontora vi har intervjuet, har etablert eller planlegg særskilde tiltak retta mot unge som er supplement til den ordinære tiltaksporteføljen i Nav. Døme på dette er å bruke jobbkordinatorar for å gi tett oppfølging til brukarar som er aktuelle for ordinære arbeidsplassar. Eit anna Nav-kontor nyttar ein eigen variant av arbeidsførebuande trening. Dette er eit tilbod til unge Nav-brukarar som går over

lengre tid enn normalt. Her blir det trena meir inngåande på grunnleggjande ting, som krav og forventningar i arbeidslivet. Eit tredje Nav-kontor viser til eit *gruppebasert avklaringsiltak for ungdom* som det har svært gode erfaringar med. Tiltaket er retta mot unge, og dei unge er aktivt med på å organisere og gjennomføre tiltaket.

Dei unge som er misfornøgde med tiltaka frå Nav, har ulike erfaringar. Felles for tilbakemeldingane er at tiltaka ikkje er individuelt tilpassa. Det handlar om at tiltaket ikkje treffer erfaringsbakgrunnen eller interessene deira. Nokre av dei vi intervjuar, opplyser at dei undervegs i oppfølgingsløpet skaffa seg jobb sjølve innanfor eit område der dei har relevant bakgrunn.

Det finst mykje forskning som har evaluert effekten av arbeidsmarknadstiltak. I ein artikkel som samanfatar forskinga på effektar av arbeidsmarknadstiltak, blir det mellom anna vist til at et tiltak har større effekt jo meir det liknar eit ordinært arbeidsforhold, som lønstilskot.

Arbeidspraksis har jamt over dårlege resultat for sysselsetjing for ordinære arbeidssøkjjarar. Effektane er særleg dårlege for ungdom. Her finn fleire studiar at arbeidspraksis har ein negativ verknad på seinare sysselsetjing. Derimot ser arbeidspraksis ut til å gi betre resultat når det blir brukt i ein såkalla *train-then-place*-strategi, det vil seie etter eit opplæringstiltak. Somme studiar finn også at arbeidspraksis har ein positiv effekt på overgang til utdanning for unge, noko som kan tyde på at tiltaket motiverer til å gå tilbake til skule eller ta meir utdanning. I ein del tilfelle blir arbeidspraksis brukt nettopp for å motivere unge til å returnere til skule, til dømes unge som ikkje har fullført vidaregåande skule. Eit generelt resultat frå litteraturen om arbeidsmarknadstiltak er at unge har mindre utbytte av tiltak enn det eldre har.

I artikkelen går det også fram at særleg personar som i utgangspunktet står langt unna arbeidsmarknaden, ser ut til å ha god effekt av tiltaket individuell jobbstøtte (IPS), som mellom anna langtidsmottakarar av helserelaterte ytingar, lågt utdanna og unge.<sup>158</sup> Sjå nærmare omtale av IPS i kapittel 6.3.2.

## Oppfølgingstenester i regi av Nav

Oppfølgingstenester i arbeids- og velferdsetaten sin eigen regi skal gi tiltaksdeltakaren hjelp til jobbtilpassing, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, med tilsetjing i lønt arbeid som mål. Oppfølginga skal sikre eit individuelt tilpassa tilbod gjennom Supported Employment (Arbeid med støtte) eller IPS - Individual Placement and Support (individuell jobbstøtte).

Det er gjennomført følgjeforskning på implementeringa av oppfølgingstenester i etaten sin eigen regi. Resultata av dei avslutta undersøkingane viser at både brukarar og arbeidsgivarar i all hovudsak beskriv samarbeidet med jobbspesialistane som svært positivt. Mange kandidatar framhevar oppfølging gjennom jobbspesialistar som avgjerande for å finne innpass i arbeidslivet. Trass i dei positive beskrivingane av samarbeidet med jobbspesialistar og arbeidssøkjjarar er mange arbeidsgivarar ikkje innstilte på å tilby kandidatane fast stilling etter ei mellombels tilsetjing.<sup>159</sup>

Mental Helse Ungdom trekkjer også fram positive erfaringar med IPS, IPS ung og lønstilskot. Det varierer likevel kor mykje kjennskap rettleiarane har til ulike tiltak. Ifølgje Mental Helse Ungdom er det positivt at unge Nav-brukarar som deltek i IPS, får kontinuerleg oppfølging, også dersom det skulle oppstå utfordringar. Mental Helse Ungdom meiner at enkelte av prinsippa i IPS bør kunne overførast til andre delar av Nav, som å lytte til individet og ikkje berre sjå ein diagnose. Det er også viktig at unge brukarar blir følgde opp etter overgang frå tiltak, jobb eller utdanning. Det kan til dømes fungere

<sup>158</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2023). Arbeid og velferd //1// 2023. Hva virker for hvem? Oppsummering av forskning om effekter av arbeidsmarknadstiltak på sysselsetjing.

<sup>159</sup> Norce. (2020). *Jobbspesialister i Nav. Følgjeforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi.*

fint for ein person i to månader i ein ny jobb fram til det oppstår utfordringar som krev oppfølging frå rettleiar.

### 5.3.3 Aktivitetsplikt for unge mottakarar av sosialhjelp

Mange unge mellom 18 og 30 år får økonomisk sosialhjelp. Dette er ei kommunal yting og ein økonomisk stønad som blir gitt til personar som ikkje kan tene til livsopphald gjennom arbeid eller ved å nytte seg av dei økonomiske rettane sine. Sosialhjelp er ei av dei mest utbreidde ytingane blant personar som fekk sitt første vedtak om oppfølging frå Nav i perioden 2018 til 2022. Frå 1. januar 2017 har kommunane hatt plikt til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakarar under 30 år gjennom ei endring i sosialtenestelova.<sup>160</sup> Formålet var å styrkje moglegheitene til den enkelte til å kome over i arbeid eller utdanning eller å bli sjølvforsørgd på ein annan måte. Aktivitetsplikta kan gjennomførast anten i statlege tiltak, i kommunale tiltak eller i tiltak i regi av andre aktørar. Tiltaka kan gå ut på å delta på ulike kurs, i opplæring eller i arbeidspraksis. Men det kan også vere i form av meir lågterskelaktivitet, som oppmøte ved Nav-kontoret.<sup>161</sup>

Forskarar frå Frischsenteret og Institutt for samfunnsforskning evaluerte i 2021 verknader av lovendringa på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>162</sup> Forskningsprosjektet bestod av to delar. Ei kvalitativ undersøking – basert på casestudier ved seks Nav-kontor – viste at Nav-tilsette i stor grad var positive til aktivitetsplikt. Brukarane var positive dersom dei opplevde innhaldet i aktiviteten som meningsfullt, og dersom aktiviteten kunne bidra til at dei kom i arbeid. I tillegg hadde forskningsprosjektet ein kvantitativ del som undersøkte resultata av aktivitetsplikta. Prosjektet fann ingen teikn til auka deltaking i arbeid eller utdanning, men heller ikkje det motsette. Vidare var det ingen teikn til redusert inntekt eller auka utanforskap. Rapporten peikar på at ei mogleg forklaring er at Nav-kontora lenge har hatt høve til å stille vilkår om aktivitet i det sosialfaglege arbeidet, og i stor grad har gjort det. Vidare viser evalueringa at det generelt ser ut til at aktivitetsplikta bidreg til at brukargruppa blir følgd opp betre, men det er ein generell og stor mangel at få Nav-kontor evnar å gi meningsfull og veileigna aktivitet til heile breidda av ei svært samansett brukargruppe.

I 2023 blei det publisert ein ny forskningsrapport om Navs oppfølging av sosialhjelpsmottakarar.<sup>163</sup> Rapporten viser at blant unge under 30 år har 65 prosent fått vilkår om aktivitet, medan 35 prosent har fått unntak.<sup>164</sup> Den vanlegaste årsaka til at det blir gitt unntak, er at helse- eller livssituasjonen byr på store utfordringar. Rapporten viser vidare at mange av brukarane sjølve ikkje er klare over om dei har hatt vilkår om aktivitet eller ikkje.

Ifølgje rapporten er det mange Nav-rettleiarar som reknar det å stille vilkår om aktivitet som nyttig for framgangen til kvar enkelt brukar, til dømes ved at det sørgjer for at brukaren deltek i utviklande aktivitetar, og at brukaren har jamleg kontakt med Nav.

Dersom ein person ikkje oppfyller vilkåra som blir stilte, kan utbetalinga av sosialhjelp reduserast. Rettleiarane som bidrog i evalueringa, opplyser likevel at dette skjer sjeldan. Årsaka kan vere at dei ikkje ønskte å gjere det vanskeleg for brukarane, som ofte er avhengige av sosialhjelpsutbetalinga for å dekkje grunnleggjande behov.

Rapporten viser også at det varierte kva slags aktivitetar dei ulike kommunane stilte krav om. Ein av konklusjonane i rapporten var at kommunane bør prøve å byggje opp fleksible aktivitetstilbod for unge

<sup>160</sup> Sosialtenestelova. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>, § 20 a.

<sup>161</sup> Oslo Economics. (2023). *Navs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt*.

<sup>162</sup> Hernæs, Ø. M. (2021). *Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om sosialhjelpsmottakere under 30 år* (rapport 3/2021). Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>163</sup> Oslo Economics. (2023). *Navs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt*.

<sup>164</sup> Rapporterte tal til KOSTRA.

brukarar som gir moglegheit for dagleg oppmøte innanfor normal arbeidstid, arbeidsretta oppfølging og fleksible aktivitetar.

## 5.4 Kva kjenneteiknar oppfølgingsløpa til unge utanfor arbeidslivet?

Arbeids- og velferdsetaten skal prioritere innsats retta mot unge som har behov for arbeidsretta bistand. Unge skal raskt få tilbod om ein individuelt tilpassa arbeidsretta aktivitet og tett og god oppfølging. Ungdomsinnsatsen som skal sikre utsette unge tidleg innsats, inneber at arbeids- og velferdsetaten skal tilby ledige og personar med nedsett arbeidsevne under 30 år ein individuelt tilpassa arbeidsretta aktivitet seinast innan åtte veker.<sup>165</sup>

Evalueringa av forsterka ungdomsinnsats i Nav viser at unge blir prioriterte i oppfølginga ved Nav-kontoret, og at dei får rask oppfølging etter at dei har kontakta Nav. Kontora overheld fristen for oppfølging innan åtte veker med svært god margin. I mange tilfelle får unge tilbod om oppfølging innan ei veke, og nokre gonger same dag.<sup>166</sup>

Vidare i dette delkapittelet presenterer vi tre tabellar som tek utgangspunkt i alle personar mellom 18 og 28 år som hadde det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018. Dette gjeld totalt 29 125 personar. Dei to første tabellane viser kor lenge ein person deltek i tiltak, og kor lenge ein person får ytingar, i perioden 2018 til 2022. Dette kan vere fordelt på fleire periodar. Ein person kan delta på fleire tiltak eller få fleire ytingar i løpet av perioden. Desse blir då talde to gonger. Den siste tabellen viser talet på månader ein person har hatt nedsett arbeidsevne og ikkje har delteke i eit arbeidsretta tiltak, fått helsehjelp i spesialisthelsetenesta, delteke i kvalifiseringsprogrammet eller fått sosialhjelp.

I underkant av 18 000 av personane som fekk det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018, har ikkje delteke i eit tiltak. Dette svarar til i overkant av 60 prosent. Ifølgje Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan det vere gode grunnar til at personar ikkje deltek i tiltak, til dømes akutt eller alvorleg sjukdom. Blant dei som har delteke på tiltak, har 6 726 personar delteke på eitt tiltak, medan i overkant av 3 000 personar har delteke på to tiltak. Dei resterande 1 330 personane har delteke på tre eller fleire tiltak i perioden 2018 til 2022.

<sup>165</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022*.

<sup>166</sup> Strand, A. H., Grønningseter, A. B., Nielsen, R. A & Holte, J. H. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i Nav* (Fafo-rapport 2020:19).

**Tabell 4 Det samla talet månader med deltaking i tiltak for personar med første oppfølgingsvedtak i 2018, 18–28 år, 2018–2022, i antal personar, n = 11 142**

	Inntil 12 md.	13–24 md.	25–36 md.	37–48 md.	Meir enn 48 md.	n
<b>Arbeidstrening</b>	4 769	775	206	25	2	5 777
<b>Arbeidsretta rehabilitering</b>	235	-	-	-	-	235
<b>Avklaringstiltak</b>	1 458	-	-	-	-	1 458
<b>Jobbskaping og eigenetablering</b>	12	-	-	-	-	12
<b>Lønstilskot</b>	1 498	178	21	12	8	1 717
<b>Oppfølging</b>	3 541	496	90	13	1	4 141
<b>Opplæring</b>	2 622	419	149	28	1	3 219
<b>Tilrettelagt arbeid</b>	124	95	83	106	106	514
<b>Tilrettelegging</b>	97	2	1	1	1	102

Kjelde: Riksrevisjonen.

Tabell 4 viser at arbeidspraksis/arbeidstrening og oppfølging er dei mest brukte arbeidsretta tiltaka. Arbeidspraksis inneber arbeidsførebuande trening og arbeidspraksis i skjerma og ordinære verksemdar, medan oppfølgingstiltak inkluderer jobbklubb, mentor, IPS og meir omfattande oppfølging. Dei fleste av personane som har delteke på tiltak, har delteke i inntil tolv månader til saman. Fleire personar har også delteke i meir enn eitt år i tiltaka arbeidspraksis, oppfølging og opplæring.

Saksgjennomgangen viser at mange brukarar har svært lange løp hos Nav utan overgang til arbeid eller utdanning. I løpet av perioden med oppfølging frå Nav har fleirtalet av brukarane i utvalet vårt delteke på ei rekkje ulike tiltak, opptil 13, i mange tilfelle over lengre periodar. Saksgjennomgangen viser også at mange brukarar deltek på avklaringstiltak over svært lang tid, i fleire omgangar.

Ifølgje tiltaksforskrifta er formålet med tiltaket arbeidstrening å prøve ut kva moglegheiter tiltaksdeltakaren har på arbeidsmarknaden, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrkje moglegheitene deltakaren har til å få ordinær tilsetjing. Saksgjennomgangen viser at mange deltek i tiltaket arbeidstrening over svært lang tid, i fleire periodar. Arbeidstrening er ein del av arbeidspraksis. Arbeidstreninga kan vare i inntil eitt år. For personar med nedsett arbeidsevne kan varigheita forlengast med seks månader til.

Meir enn 70 prosent av personane som hadde det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018, fekk ei yting på eit tidspunkt mellom 2018 og 2022, medan omtrent 24 prosent har fått to eller fleire ytingar. Halvparten av personane som har fått ytingar, fekk ytingar i inntil åtte månader.

**Tabell 5 Det samla talet månader med yting for personar med første oppfølgingsvedtak i 2018, 2018–2022, 18–28 år, i talet på personar, n = 21 096**

	Inntil 12 md.	13–24 md.	25–36 md.	37–48 md.	Meir enn 48 md.	n
<b>Arbeidsavklaringspengar</b>	1 215	1 166	1 031	1 010	524	4 946
<b>Dagpengar</b>	9 157	1 509	280	30	–	10 976
<b>Kvalifiseringsprogrammet</b>	321	174	69	10	–	574
<b>Sosialhjelp</b>	5 929	1 304	573	254	55	8 115
<b>Tiltakspengar</b>	4 552	500	108	14	–	5 174

Kjelde: Riksrevisjonen.

Tabell 5 viser at dagpengar er den mest utbreidde ytinga blant personane som fekk det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018, deretter kjem sosialhjelp, tiltakspengar og arbeidsavklaringspengar. Kvalifiseringsprogrammet er eit lite brukte tiltak for denne gruppa. I overkant av halvparten av personane som får arbeidsavklaringspengar, får ytinga totalt i meir enn to år, medan i underkant av ein tredel får ho totalt i meir enn tre år.

### Personar med nedsett arbeidsevne har lengre periodar med inaktivitet

Registerdata viser at i underkant av 100 000 personar mellom 18 og 28 år hatt nedsett arbeidsevne i løpet av perioden 2018–2022. Dette utgjer omtrent 28 prosent av alle personar som har fått arbeidsretta bistand i aldersgruppa i same periode.

29 125 personar hadde det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018. Av desse hadde 7 626 personar nedsett arbeidsevne på eit tidspunkt mellom 2018 og 2022. Dette utgjer omtrent 26 prosent av alle personar som fekk det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018.

Blant personane som hadde det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018 og har hatt nedsett arbeidsevne på eit tidspunkt mellom 2018 og 2022, har 4 954 personar vore registrerte minst ein måned med nedsett arbeidsevne utan å delta i arbeidsretta tiltak, samstundes som dei ikkje har jobba, fått behandling eller utgreiing i spesialisthelsetenesta, fått sosialhjelp eller delteke i kvalifiseringsprogrammet.<sup>167</sup> Tabellen nedanfor viser kor mange personar med nedsett arbeidsevne som hadde det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018, og talet på månader utan arbeidsretta tiltak, helsehjelp i spesialisthelsetenesta, arbeid, deltaking i kvalifiseringsprogrammet eller mottaking av sosialhjelp.

**Tabell 6 Sum antal månader utan deltaking i arbeidsretta tiltak, utan kommunale ytingar, ikkje i arbeid og ikkje i behandling i spesialisthelsetenesta, antal personar, 18–28 år, 2018–2022.**

Status	1–12 md.	13–24 md.	25–36 md.	37–48 md.	Meir enn 48 md.	n
<b>Antal personar</b>	3 667	873	294	102	18	4 954

Kjelde: Riksrevisjonen.

Tabell 6 viser at dei fleste som har vore inaktive, har vore inaktive mellom éin og tolv månader i løpet av perioden 2018–2022. I underkant av halvparten av desse vore inaktive i tre månader eller mindre,

<sup>167</sup> Ytingane føreset aktivitet.



medan omtrent 80 prosent har vore inaktive i åtte månader eller mindre. Samstundes har over fem prosent av personane som fekk det første oppfølgingsvedtaket sitt i 2018 og har nedsett arbeidsevne, hatt to år eller meir med inaktivitet i løpet av perioden.

## 5.5 Korleis handterer Nav-kontoret møtet med dei unge med samansette utfordringar?

Alle Nav-kontora uttrykkjer at det er krevjande å gi arbeidsretta bistand til unge som ikkje har fullført vidaregåande utdanning og har psykiske lidingar. Nav har behov for fleire verkemiddel i møtet med denne gruppa unge som er i starten av vaksenlivet. I oppfølginga av unge understrekar eitt av Nav-kontora at det er viktig at Nav tek tak i grunnleggjande utfordringar som helseproblem, skulevegring, mobbing og familieutfordringar. Dette er ofte ein føresetnad for at brukaren kan få arbeidsretta bistand. Alle Nav-kontora framhevar at det er andre forhold enn psykiske lidingar hos dei unge som ein rettleiar møter, og som blir identifiserte gjennom oppfølgingsløpet. Det handlar ofte om livsmeistring og opplæring i vaksenlivet, og rolla til rettleiaren kan då bli å fungere som ein ekstra forelder.

Eit anna Nav-kontor opplyser at dei saknar meir merksemd på økonomi i møte med denne brukargruppa. Dei erfarer at det er meir krevjande for unge brukarar med samansette utfordringar å handtere kvardagen når dei slit med å ha kontroll på og oversikt over eigen økonomi i tillegg. For nokre unge brukarar kan det vere vanskeleg å handtere søknader om stønad til livsopphald, krav til dokumentasjon og oppdatering av informasjon til kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga. Nav-kontoret opplever at det er svært vanskeleg å gi ein brukar arbeidsretta bistand dersom brukaren ikkje har pengar til mat. Nav-kontoret tilbyr samtidige tenester og kan gi økonomisk rådgiving og rettleiing. Det kan likevel vere utfordrande å få unge brukarar til å møte opp til slike samtalar. Nav-kontoret arbeider med å nå betre ut til desse unge Nav-brukarane for å møte behova deira.

Unge brukarar med store psykiske helseutfordringar er også særleg krevjande å følge opp og vanskelege å få tak i, ifølgje Nav-kontoret. Her må rettleiaren ofte bruke mykje energi på å motivere dei til dømes til å møte opp til arbeidstrening. Det blir opplevd som krevjande å hjelpe nokon som ikkje er motivert for å ta imot hjelp. I desse tilfella nyttar Nav-kontoret andre samarbeidspartnarar ved behov, til dømes psykisk helse- og rustenesta eller spesialisthelsetenesta. Nav-kontoret understrekar at Nav kan bli flinkare til å tenke på heilskapen og på å gi brukarane samtidige tenester, og det viser til ei teneste i kommunen som formidlar løysingar for utsette unge Nav-brukarar som strevar med å mestre livet, skule eller arbeid. Formålet med tenesta er at fleire instansar skal jobbe betre saman med utgangspunkt i behova og moglegheitene til brukarane.

Unge menneske har ulik bakgrunn og ulike føresetnader. Dei vi har intervjuet, fortel om opplevingane sine med Nav-kontoret på ulike måtar, som framstilt her:

## Faktaboks 8 Døme frå opplevingane nokre unge har hatt med Nav-kontoret

- «Det beste er menneska, måten eg har blitt teken imot på. Nav i seg sjølv er ikkje så mykje å skryte av, men menneska i Nav gjer sitt beste for å hjelpe brukarar. Desse er fantastiske, og jobben dei gjer, er upåklageleg.»
- «Nav var villige til å høyre på meg, samstundes som Nav oppmoda meg til å gjennomføre ting som eg i utgangspunktet var skeptisk til. Eg måtte prøve før eg kunne seie at det ikkje fungerte. Eg er veldig glad for at rettleiarane har oppmoda meg til å gjennomføre aktivitetar, slik at eg kan vere ein suksess.»
- «Nav styrte dette heilt. Veldig frustrerende. Viss ein i ein periode ikkje er i stand til å møte opp tidleg, til dømes, fungerer ikkje dette, alt er på dagtid. Hadde ikkje noko som engasjerte meg, men må delta for å få AAP, til dømes. Nav har reglane sine og er firkanta og klarar ikkje å sjå utanfor boksen. Ser det tydeleg når det blei bytt Nav-kontor. Alt fungerte betre då. Ved det førre kontoret blei det ønskt å søkje gradert uføretrygd mot Navs vilje, vi søkte likevel og fekk svært raskt svar med eit avslag. Då hadde dei vel ikkje sett seg inn i saka i det heile.»
- «Det eine Nav-kontoret var tilgjengeleg absolutt heile tida, dit eg flytta, ikkje i det heile. Vanskeleg å få tak i. Plutseleg var rettleiaren sjuk og ikkje tilgjengeleg, fekk vikar som eg ikkje veit kven var, veit ikkje at eg har fått tildelt den nye ein gong. Kven skulle eg forhalde meg til? Eg hadde direktenummer til rettleiaren på det eine Nav-kontoret.»

Kjelde: Intervju med brukarar.

## 6 Samarbeidet mellom Nav og helsetenesta

Dette kapitlet handlar om korleis Nav og helsetenesta samarbeider om unge som får arbeidsretta bistand og får behandling for psykiske lidingar. Mange unge som har behov for arbeidsretta oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten, har lite arbeidserfaring og svake grunnleggjande ferdigheiter. Ein stor del har også nedsett arbeidsevne og helseproblem, særleg psykiske lidingar, og andre tilleggsutfordringar. Dette er utfordringar som krev tverrfaglege løysingar og verkemiddel frå både Nav og helsetenesta.

Nav og helsetenesta skal samarbeide for å gi eit heilskapleg og samordna tenestetilbod til brukarar som har behov for det. Dette er eit krav som følgjer av fleire føresegner og forpliktar ulike delar av forvaltninga. Nav og helsetenesta skal følgje ei rekkje føringar:

- Nav skal i samarbeid med andre tenesteytarar leggje til rette for at brukarar som har behov for det, får eit heilskapleg og koordinert tenestetilbod.
- For dei som har behov for langvarige og koordinerte tenester, skal det vidare utarbeidast ein individuell plan. Psykiske helseinstitusjonar innanfor spesialisthelsetenesta har plikt til å utarbeide ein individuell plan for pasientar med behov for langvarige og koordinerte tilbod, og samarbeide med andre tenesteytarar om planen.
- Det gjeld ein særskild ventetidsgaranti på 65 vrykedagar for barn og unge under 23 år med psykiske lidingar eller rusmiddelavhengnad.

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023 understrekar Arbeids- og inkluderingsdepartementet at arbeids- og velferdsetaten skal vidareutvikle og forsterke innsatsen for at arbeidsretta oppfølging og helsemessig hjelp skal skje meir samstundes. Det er framleis behov for målretta innsats på tvers av arbeids- og helseområdet for at fleire av dei som brukar etaten og har helseutfordringar, skal kunne få og behalde ei tilknytning til ordinært arbeid. Derfor er det viktig at Arbeids- og velferdsdirektoratet held fram med å vidareutvikle samarbeidet og utvide og forbetre tenestene på tvers av arbeids- og helseområdet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet fekk i 2022 eit felles oppdrag frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om å kartleggje og beskrive barrierar som står i vegen for ei tettare og meir systematisk tenestesamhandling. Direktoratata skulle også identifisere og føreslå ei systematisk utprøving av ulike modellar for tenestesamhandling til brukarar som har behov for samtidige eller samordna tenester frå arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og omsorgstenestene. Oppdraget blir beskrive i ein rapport om systematisk tenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren.<sup>168</sup> Somme punkt frå rapporten blir nærmare omtalte i dette kapitlet og i kapittel 8.

### 6.1 Kva aktørar i helsetenesta samarbeider Nav-kontora med?

Nav-kontora opplyser i intervju at dei samarbeider med fleire ulike aktørar i både kommunale helse- og omsorgstenester og i spesialisthelsetenesta i samband med unge som får arbeidsretta bistand og har psykiske helseproblem. Blant dei kommunale helsetenestene er det spesielt fastlegane dei samarbeider med, medan dei distriktspsykiatriske sentera (DPS) blir trekte fram i spesialisthelsetenesta. Samarbeidet mellom fastlegar, distriktspsykiatriske sentrum og rus- og psykiatrieiningar går primært føre seg mellom rettleiarar i Nav og behandlarar. DPS-a samarbeider særleg med Nav når behandlinga er ein del av den arbeidsretta bstanden og pasienten får

<sup>168</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2022). Rapport 2 – Systematisk tenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren (2022–2024) TB 2022-39.

arbeidsavklaringspengar. I tillegg samarbeider DPS-a med Nav ved å utveksle informasjon om brukarane på førespurnad frå Nav.

I spørjeundersøkinga blei Nav-rettleiarane spurde om kor ofte kvar enkelt rettleiar har kontakt med ulike aktørar i samband med oppfølginga av brukarar. 53 prosent av rettleiarane som hovudsakleg følgjer opp unge under 30 år, oppgir å ha kontakt med primærhelsetenesta éin gong i månaden eller sjeldnare. 14 prosent av rettleiarane oppgir å ha kontakt med primærhelsetenesta éin gong i året eller sjeldnare. 64 prosent av rettleiarane oppgir at dei har kontakt med spesialisthelsetenesta éin gong i månaden eller sjeldnare, medan 18 prosent av rettleiarane oppgir å ha kontakt med spesialisthelsetenesta éin gong i året eller sjeldnare.

I saksgjennomgangen gjekk vi gjennom saker der brukaren fekk arbeidsretta bistand frå Nav og hadde nedsett arbeidsevne på grunn av ei psykisk lidning. Saksgjennomgangen viser at i desse sakene samarbeider Nav med ei rekkje aktørar i helsetenestene. Nav samarbeider i størst grad med fastlegen til brukaren og deretter DPS. I tillegg samarbeider Nav i enkelte av sakene med rus- og psykiatrieiningar i spesialisttenesta, rehabiliteringssenter og ulike kommunale helse- og omsorgstenester. I fleire av sakene samarbeider også Nav med rus- og psykiatrieiningar i kommunen der brukaren er busett.

## 6.2 Korleis går samarbeidet føre seg mellom Nav og helsetenestene som gir helsehjelp til unge?

Det har vore forventningar til samarbeid mellom Nav og helsetenesta gjennom fleire år. I tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet dei seinare åra kjem det fram at samarbeidet med helsetenesta skal forsterkast for at brukarar som har behov for samtidige eller samordna tenester frå fleire sektorar, skal få eit slikt tilbod.<sup>169</sup> Nav-kontora opplyser likevel i intervju at dei ikkje kjenner til at det er gitt konkrete føringar for samarbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet understrekar at det ligg konkrete føringar føre for samarbeidet med helsetenestene i form av styringssignal, rettleiarar og ein IPS-kvalitetsskala, som er ein kvalitetsskala som sørgjer for kvalitetssikring i alle ledd i jobbprosessen knytt til IPS. Noko ligg også i faglege føringar til Nav-kontora. Direktoratet viser til føringane i mål- og disponeringsbrevet til fylka, som beskriv oppdraget om å styrkje samarbeidet mellom Nav og helsetenesta. Nav fylke/region skal bidra til å etablere systematisk samarbeid mellom Nav og helsetenester om felles brukarar, i tråd med Nasjonal strategi for arbeid og helse. Særleg er det viktig at helsetenesta og Nav samarbeider om brukarar med milde til moderate psykiske helseplager, då dette er ei stor gruppe som får helserelevante ytingar, spesielt blant unge. Direktoratet opplyser at Nav Fylke har ansvaret for å følgje opp at Nav-kontora følgjer desse føringane, og dei rapporterer årleg på desse oppdraga. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser også til at det er føringar for samarbeid generelt, og føringar for samarbeid om konkrete tilbod som IPS.<sup>170</sup>

Siste års rapportering frå fylka til direktoratet viser at alle fylke/regionar har inngått overordna samarbeidsavtalar med helsetenesta, og stadig fleire Nav-kontor rapporterer om inngåtte samarbeidsavtalar med både spesialisthelsetenesta og kommunehelsetenesta. Det blir likevel rapportert om at berre eit fåtal av Nav-kontora har faste, strukturerte møte med helsetenestene utover IPS-tenesta.

Samarbeidet mellom Nav og helsetenestene som gir helsehjelp til unge som har psykiske problem og er utanfor arbeidslivet, går føre seg på fleire måtar, avhengig av kva aktør i helsetenesta som deltek i samarbeidet. Både Nav-kontora og helsetenestene vi har intervjuet, opplyser at samarbeidet

<sup>169</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021, 2022 og 2023.*

<sup>170</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

hovudsakleg går føre seg gjennom utveksling av skriftleg informasjon om brukaren og gjennom samarbeidsmøte der både Nav og den aktuelle helsetenesta deltek. Alle Nav-kontora vi har intervjuet, understrekar at samarbeidsmøte er ein sentral arena for samarbeid mellom Nav og helsetenestene. Enkelte Nav-kontor har også samarbeidsavtalar med helsetenestene som er førande for samarbeidet.

### 6.2.1 Utveksling av skriftleg informasjon

Alle fastlegane vi har intervjuet, opplyser at samarbeidet med Nav i all hovudsak dreier seg om å sende legeerklæring etter førespurnad frå Nav. Nokre av fastlegane trekkjer også fram at samarbeidsmøte er ein sentral arena.

Ifølgje DPS-a vi har intervjuet, går også samarbeidet føre seg hovudsakleg basert på førespurnader frå Nav. Ofte skjer dette når Nav ber om legeerklæringar eller utgreiingar av brukarar. I tillegg tek DPS av og til kontakt med Nav på vegner av pasientane når dei meiner at arbeidsretta aktivitet som jobb, studium eller andre hjelpetiltak kan hjelpe pasientane, og at det vil vere ein viktig del av den tverrfaglege behandlinga. Ein annan behandlar ved DPS fortel at når ein brukar har fått arbeidsavklaringspengar over ein lang periode, kontaktar DPS Nav for ei vurdering av uføretrygd.

Moglegheita for elektronisk dialog mellom Nav og helsetenesta varierer mellom dei ulike helsetenestene. Nav-kontora kan kommunisere med fastlegane via elektroniske meldingar. Dette er i dag ikkje mogleg med andre delar av helsetenesta. DPS-a opplyser at legeerklæringar kan sendast elektronisk.

Alle Nav-kontora vi har intervjuet, understrekar kor viktig det er at Nav og helsetenesta samarbeider tett. Eitt av kontora framhevar at for brukarane er det svært viktig at Nav og helsetenesta klarar å samarbeide, slik at behandling og aktivitet kan kombinerast.

Saksgjennomgangen viser at det er svært varierande kor mykje dokumentasjon som er registrert i sakene som handlar om samarbeid mellom Nav og helsetenesta, utover utveksling av informasjon gjennom legeerklæringar. I nokre av sakene der brukaren har fått arbeidsretta oppfølging gjennom fleire år og har store helseproblem, er det dokumentert eit tett samarbeid. I andre saker med tilnærma same forløp er samarbeidet mellom Nav og helsetenesta dokumentert i svært liten grad.

Saksgjennomgangen vår viser at der brukaren har fått arbeidsavklaringspengar i meir enn fire år, varierer det til dømes frå 2 til 19 registrerte kontaktpunkt mellom 2018 og 2022, inkludert førespurnader og purringar på medisinske opplysningar frå Nav til ulike delar av helsetenesta. Eit fellestrekk i sakene der det er tett kontakt mellom Nav og helsetenesta, er at brukaren får behandling ved DPS og får oppfølging i tiltaket individuell jobbstøtte. Men det er også brukarar i utvalet vårt med svært lang historikk i Nav med lange periodar med arbeidsavklaringspengar der samarbeidet mellom Nav og helsetenesta er lite dokumentert. I eitt tilfelle er det til dømes registrert to legeerklæringar og eitt møte mellom Nav og helsetenesta frå 2018 til 2022. Brukaren fekk arbeidsavklaringspengar i heile perioden.

### Utfordringar ved utveksling av informasjon mellom Nav og helsetenesta

Nav og helsetenesta har behov for innbyrdes informasjonsutveksling for å utføre samfunnsoppdraga sine. Dagens digitale løysingar er den største hindringa i vegen for å forbetre informasjonsutvekslinga mellom helse- og omsorgstenesta og Nav. Dette har vore ei kjend utfordring gjennom mange år og blir seinast fastslått både i rapporten om systematisk tenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren<sup>171</sup> og i utgreiinga av forbetra informasjonsutveksling mellom Nav og helse- og omsorgstenesta.<sup>172</sup> I den sistnemnde utgreiinga blir det mellom anna peikt på at det er ei stor

<sup>171</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2022). Rapport 2 – Systematisk tenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren (2022–2024) TB 2022-39.

<sup>172</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse. (2023). *Nå snakker vi!*

utfordring for Nav at det tek lang tid å innføre endringar i skjema som er integrerte i systema til fastlegane for elektroniske pasientjournalar. Dette kjem av at Nav er avhengig av at leverandørane av systema utfører dei etterspurde endringane individuelt i systema sine. Navs erfaringar er at det kan ta fleire år før alle leverandørane har innført ei endring. Helsedirektoratet viser i intervju til tilrådingane i utgreiinga av vegen vidare. Rapporten gir fire tilrådingar til vegen vidare:

- Det strategiske samarbeidet mellom Nav og det nye Helsedirektoratet bør førast vidare.
- Identifiserte digitale samhandlingsløysingar bør vurderast nærmare gjennom pilotering og utprøving.
- Det vidare arbeidet med konkrete ytingsområde bør innrettast som ein tenestedesignprosess og starte med sjukmeldingsløpet.
- Det bør etablerast ein plan for verkemiddelbruk som kan sikre den nødvendige oppslutninga frå leverandørane av elektronisk postjournal.

Direktoratet meiner det trengst eit langvarig og forpliktande samarbeid om informasjonsutvekslinga mellom helse- og omsorgstenesta og Nav for at det skal forbetrast. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser i samband med dette til oppdrag i tildelingsbrevet for 2024 til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I samarbeid med Helsedirektoratet skal Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2024 følgje opp tilrådingane frå utgreiinga av forbeta informasjonsutveksling mellom Nav og helse- og omsorgstenesta. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal leie arbeidet. Departementet, i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, vil ha dialog med direktoratet om framdriftsplanen.<sup>173</sup>

Vi har intervjuet ulike aktørar i helsetenesta om korleis dei opplever at utveksling av informasjon mellom helsetenesta og Nav fungerer. Alle fastlegane opplyser at dei sender skjema for sjukmelding og legeerklæring ved arbeidsuførleik elektronisk til Nav. Denne løysinga inneber å digitalisere tidlegare papirskjema med nokre automatisk utfylte felt. Undersøkinga viser at dette fungerer bra. Fastlegane opplyser at dei også nyttar elektroniske dialogmeldingar<sup>174</sup> til korte spørsmål, avklaringar og utveksling av tilleggsinformasjon.

I intervju opplyser dei andre aktørane som samarbeider med Nav, at utveksling av informasjon er ei utfordring. Sidan Nav og helsetenesta ikkje har felles digitale løysingar, må informasjon delast via post og telefon. Dette gjeld både for behandlarar i DPS-einingar og for rus- og psykiatriteam (ROP). Ei av ROP-einingane viser til at manglande fellesløysingar er ein barriere for samarbeidet og fører til større behov for munnleg samarbeid og fysiske møte. ROP-eininga og Nav kunne samarbeidd tettare dersom det hadde vore enklare å utveksle informasjon om brukarar. Informasjonsutveksling er endå meir krevjande dersom det ikkje ligg føre samtykke frå brukar. Då blir teieplikta ein faktor som forseinkar og avgrensar samarbeidet.

Norsk forening for allmenntmedisin opplyser at det finst struktur for samarbeid, som skriftlege erklæringar, dialogmøte og dialogmeldingar, men at desse ofte er orienterte mot milepæl i oppfølgingsarbeidet og ved søknad om ytingar. Det individuelle behovet til brukarane er i for stor grad overlatne til kvar enkelt lege. Viss ein kunne differensiere brukarane betre, kunne ein setje ulike krav til samarbeid etter behov. Norsk forening for allmenntmedisin seier at ved bruk av arbeidsavklaringspengar burde det vore mykje tydelegare krav til kva medisinsk plan legen har, og korleis legen bidreg til ein person kan kome tilbake til arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det er klar over dei utfordringane som blir beskrivne, og at det no ser på kva teknologi som kan brukast til å utvikle ei ny digital samhandlingsløysing mellom Nav og primær- og spesialisthelsetenesta, inkludert DPS. Ifølgje

<sup>173</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>174</sup> Dialogmeldingar er per i dag berre tilgjengelege innanfor sjukefråværsoppfølginga, og blir nytta i hovudsak i dialogen mellom Nav-kontor og fastlegar. Det går føre seg eit arbeid i Nav med mål om at dialogmeldingane etter kvart også skal kunne brukast på andre område.

direktoratet er tenesteutviklinga førebels ikkje sett i gang. Før denne utviklinga startar, må ein avklare juridiske omsyn til behandlingsansvar ved utveksling av personopplysningar.

Helsedirektoratet opplyser at tverrsektorielt samarbeid er ei utfordring. Utveksling av personopplysningar er regulert i helselovgevinga og blir opplevd av enkelte som ein barriere for god samhandling. Ifølgje Helsedirektoratet tredde endringar i 14 ulike sektorlover i kraft 1. august 2022. Endringane skal forsterke, harmonisere og gjere tydeleg kva plikt velferdstenestene har til å samarbeide på system- og individnivå når dette er nødvendig for å sikre heilskaplege og samordna tenester. Det er også gjort tydeleg at kommunane har ei samordningsplikt, og det er innført ei ny føresegn om barnekoordinator.

På spørsmål om korleis informasjonsutvekslinga mellom Nav og helse-omsorgstenesta kan forbe­trast, viser Helsedirektoratet til rapporten *Nå snakker vi! Utredning om forbedret informasjonsutveksling mellom Nav og helse- og omsorgstjenesten* frå oktober 2023. Rapporten fastslår at dei tekniske løysingane som blir nytta i dag, er den største hindringa for betre informasjonsutveksling, og at så langt blir det ikkje vurdert som nødvendig å starte opp ein prosess for regelverksutvikling for å kunne etablere ei ny teknisk løysing. Rapporten tilrår at ein framover bør prioritere å forbetre prosessar som er knytte til sjukmelding og arbeidsavklaringspengar, med sjukmeldingsløpet som første prioritet.<sup>175</sup>

## 6.2.2 Samarbeidsmøte

Alle rus- og psykiatrieiningane som vi har intervjuet, opplyser at samarbeidet i all hovudsak skjer gjennom samarbeidsmøte knytte til individuell plan eller andre typar planar.

DPS-a deltek også i samarbeidsmøte med Nav, med varierende hyppigheit. Eitt DPS opplyser at det har møte med Nav om konkrete brukarar ein gong i halvåret. Dei to andre DPS-a opplyser at dei har samarbeidsmøte ved behov. Det hender også at DPS-a tek kontakt med Nav på eige initiativ, til dømes viss arbeidsmarknadstiltaka som Nav har valt for brukaren, bør innrettast på ein annan måte, eller viss det er aktuelt å vurdere uføretrygd.

Der Nav er samlokalisert med fleire instansar frå helsetenesta, opplyser Nav-kontora at dei har eit tett og godt samarbeid med helsetenesta. Norsk forening for allmenntilleggsmedisin er samd i at det ligg til rette for eit tett samarbeid når Nav og helsetenesta er samlokaliserte. Foreininga meiner at ein føresetnad for å få til godt samarbeid mellom legane og Nav-tilsette er at dei kjenner til kvarandre. Det er ein stor fordel at Nav-kontora er lokaliserte i geografisk nærleik til fastlegane, slik at partane kan ha både skriftleg og munnleg dialog om brukarane med størst behov.

Vi har analysert kor ofte fastlegar søkjer om refusjon for å delta i tverrfaglege samarbeidsmøte med helsepersonell og/eller sosialfagleg personell som eit ledd i behandlingssopplegg for enkelt pasientar, inkludert i basisteam, ved møte i ansvarsgruppe i samband med legemiddelassistert rehabilitering og i møte om individuell plan.<sup>176</sup>

Analysane viser at fastlegane i svært liten grad søkjer om refusjon for deltaking i denne typen møte. I 2022 var det ikkje registrert refusjon for denne typen møte for 97 prosent av Nav-brukarane i utvalet i undersøkinga vår. Det blei søkt om refusjon for tre eller fleire møte i løpet av året for mindre enn tre prosent av brukarane. Dette viser at fastlegane deltek i svært få tverrfaglege samarbeidsmøte, sjølv om denne typen møte blir trekt fram som eit formålstenleg samarbeid mellom Nav og helsetenesta.

<sup>175</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse (2023). *Nå snakker vi!*

<sup>176</sup> Takst 14 i forskrift om stønad til dekning av utgifter hos lege. Kjelde: Forskrift om stønad til dekning av utgifter hos lege. (2021). *Forskrift om stønad til dekning av utgifter til undersøking og behandling hos lege* (FOR-2021-06-25-2226). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-06-25-2226>.

## 6.2.3 Rapportering av samarbeidet mellom Nav og helsetenesta

### Helsetenesta

Helsedirektoratet viser til at krav til samarbeid mellom Nav og helsetenesta er gitt i forskrift om habilitering, rehabilitering og koordinator frå 2012. Av § 5 kjem det fram at den kommunale helse- og omsorgstenesta ved behov skal samarbeide med andre etatar. Ifølgje § 14 skal det regionale helseføretaket sørge for samarbeid med andre etatar når det er nødvendig for å greie ut, leggje til rette og gjennomføre tilbodet til kvar enkelt.

Helsedirektoratet opplyser at det har avgrensa verkemiddel til å følgje opp samarbeidet mellom helsetenesta og Nav. Direktoratet har ingen formelle kontrolltiltak overfor helsetenestene på dette området, men det gir ut ulike normerande produkt til både dei kommunale helse- og omsorgstenestene og spesialisthelsetenesta, med råd og tilrådingar om mellom anna samarbeid med Nav.

Helsedirektoratet opplyser at statsforvaltarane tidlegare hadde i oppdrag å gjere greie for tenestesamhandlinga mellom Nav-kontoret og helse- og omsorgstenesta i kommunane. I tillegg rapporterer Sintef årleg om kommunalt psykisk helse- og rusarbeid på oppdrag for Helsedirektoratet. Ifølgje Helsedirektoratet er det ikkje andre nasjonale krav til rapportering om samarbeidet mellom Nav og helsetenestene enn krav som kan stillast til tildelte prosjekt- og tilskotsmidlar, og dokumentasjon av spesifikke satsingar.

Helsedirektoratet viser i intervju til det felles nasjonale fagrådet for arbeid og helse som skal styrkje fagrolla til styresmaktene ved å gi kunnskapsbaserte råd på fagområdet arbeid og helse. Rådet blei først utnemnt i 2017 og fekk ein forlengd periode i 2020. Det er inne i sin tredje periode no. Mandatet til fagrådet er forankra i linjene i begge direktorata. Det er ingen rapporteringskrav frå fagrådet i dag. Helsedirektoratet meiner at det rådet burde rapportere årleg i form av ein omtale av utfordringsbiletet og kvar vi står med utgangspunkt i *Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse*.

### Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det stiller krav om samarbeid eller krav som føreset samarbeid, i mål- og disponeringsbrevet til Nav fylke/region. Direktoratet viser mellom anna til desse føringane frå mål- og disponeringsbrevet for 2023:

- Den nye ungdomsgarantien skal redusere passive periodar utanfor arbeid og utdanning, og sørge for at færre fell varig ut av arbeidslivet. Målet er ei varig tilknytning til ordinært arbeid og at andelen som får helserelaterte ytingar, blir redusert.
- Mange unge har samansette problem som kan innebere behov for koordinerte og til dels samtidige tenester. Når dei unge skal følgjast opp, er det viktig at ein samarbeider med fylkeskommunen om tilrettelagd fag- og yrkesopplæring, og at ein samarbeider med oppfølgingstenesta og helsetenesta om samtidige eller samordna tenester. I dette arbeidet er det viktig å få kontakt med unge som elles ikkje ville ha vendt seg til Nav-kontoret, for å kunne førebyggje varig fråfall frå arbeidslivet.

Samarbeid mellom Nav og helsetenestene er også vektlagt i fagleg støttmateriell. Arbeids- og velferdsdirektoratet peikar vidare på at Nav også utviklar samarbeidsformer og informasjonsutveksling med helsetenesta. Nav fylke/region skal bidra til å etablere systematisk samarbeid mellom Nav og helsetenesta om felles brukarar i tråd med *Nasjonale strategier for arbeid og helse*. Utvikling av samarbeid mellom helsetenesta og Nav om brukarar med milde til moderate psykiske helseplager skal viast særleg merksemd fordi dette er ei stor gruppe som får helserelaterte ytingar, særleg blant unge.

I 2024 vil arbeidet med å utvikle og pilotere nye tenestesamhandlingsmodellar mellom Nav og kommunal helse- og omsorgsteneste starte opp, knytt til systematisk samarbeid mellom Nav-kontor og



fastlegar, og dessutan mellom Nav-kontor og tilbodet *Rask psykisk helsehjelp*. Fleire fylke og Nav-kontor vil bli inkluderte i dette arbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at gjennom verksemdsrapporteringa blir det krav stilt om at Nav fylke skal rapportere om samarbeidet med helsetenesta. I tillegg følgjer ein opp føringane om samarbeid i fagmøte, nettverkssamlingar og liknande. Ifølgje Arbeids- og velferdsdirektoratet samarbeider direktoratet og enkeltfylke og -kommunar som er med som partnarar i samarbeidet, direkte under dei ulike oppdraga. Det går føre seg samarbeid på alle nivå av helsetenesta, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Men kva ein har klart å få til av samarbeid, og i kor stor grad dette er eit systematisk og forpliktande samarbeid, varierer. Ifølgje direktoratet kan dette henge saman med at det ikkje er ei felles styringslinje ut til tenestene.

## 6.3 Korleis fungerer samarbeidet mellom Nav og helsetenesta om unge med psykiske lidningar?

Ifølgje strategien for fagfeltet arbeid og helse må helsetenestene og Nav samarbeide betre for å dekkje tenestebehovet til brukarane. Eit godt samarbeid mellom Nav og helsetenesta er viktig for å unngå at personar endar opp med langvarige helserelaterte ytingar.<sup>177</sup>

Analysane våre viser at i overkant av 81 000 personar som fekk arbeidsretta bistand i perioden 2018 til 2022, har blitt greidde ut eller fått behandling for psykiske helseutfordringar i spesialisthelsetenesta i same periode.

### 6.3.1 Betydninga av å kombinere arbeidsretta aktivitet med behandling i helsetenesta

På spørsmål om Nav og helsetenesta har ei felles forståing av betydninga av samtidig helsehjelp og arbeidsretta aktivitet, opplyser Nav-kontora at det varierer mellom ulike delar av helsetenesta. Eitt av kontora svarar at det har vore ei positiv utvikling dei seinare åra, men at det framleis er eit godt stykke igjen før alle aktørane ser betydninga av at arbeidsretta aktivitet kan vere helsefremjande.

Fleire Nav-kontor opplyser at enkelte aktørar i helsetenesta framleis ønskjer å skjerme brukarane ved å la dei vente med arbeidsretta tiltak til den medisinske behandlinga er gjennomført. Ifølgje fleire Nav-kontora vi har intervjua, er det også stor variasjon mellom kva aktørar i helsetenesta dette gjeld. Nav-kontora opplyser at det er noko ulik forståing av betydninga av samtidig helsehjelp og arbeidsretta aktivitet blant behandlarar i både primær- og spesialisthelsetenesta. Representantar frå helsetenesta opplyser likevel i intervju at det i stor grad er ei felles forståing av betydninga av samtidig behandling og arbeidsretta aktivitet.

I spørjeundersøkinga til Nav-retteleiarar opplyser om lag 70 prosent av rettleiarane at samarbeidet med primær- og spesialisthelsetenesta fungerer godt eller svært godt. Ca. 25 prosent svarar verken godt eller dårleg, medan om lag 5 prosent meiner at samarbeidet fungerer dårleg. Ei av rus- og psykiatrieinjingane vi har intervjua, understrekar kor viktig det er å vere i aktivitet parallelt med medisinsk behandling:

<sup>177</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2021). *Strategi for fagfeltet Arbeid og helse*.

## Faktaboks 9 Betydninga av samtidigheit i behandling og arbeidsretta aktivitet

«Samtidigheit i helsebehandling og arbeidsretta aktivitet er heilt avgjerande. Barn og unge som har falle ut av skulen, til dømes, treng å vere i aktivitet. Dei treng først og fremst hjelp og støtte til å meistre dagleglivet og vere i ein jobb eller skulekvardag. Helsevesenet kan hjelpe dei litt på veg med medikament og psykologhjelp, men det mest tilfredsstillande for dei er likevel å kunne jobbe eller gå på skule og ha eit vanleg familieliv. Det viktigaste er å gi dei unge støtte og motivasjon til å klare dagleglivet. For personar som rusar seg, er det også viktig å ha noko meiningsfylt å gjere.»

Kjelde: intervju med ei rus- og psykiatrieinng.

Ifølgje Norsk forening for allmennmedisin manglar det ikkje merksemd på samtidigheit i behandling og arbeidsretta aktivitet. Utfordringa er mangel på plassar, tiltak og personell til tett oppfølging. Eit av DPS-a legg vekt på at utfordringa er å tilpasse oppfølginga til det individuelle behovet til brukarane. For personar med rusmiddelproblem, til dømes, er det svært viktig å kome raskt i gang med arbeidsretta aktivitet. Det er avgjerande at dei ikkje må vente i fleire månader. Men ventelistene på tiltak er ofte lange. For traumepasientar er ikkje tidsaspektet like viktig. Somme pasientar vil også ha behov for å vere i tiltak over lengre tid enn det Nav legg opp til. Ifølgje DPS-eininga treng Nav ein verktøykasse med tiltak som betre kan tilpassast kvar enkelt, til dømes ei moglegheit til å tilpasse lengda på tiltak til individuelle behov.

Helse- og omsorgsdepartementet erkjenner at det kunne ha vore eit betre samarbeidet mellom helsetenesta og Nav om unge som har behov for samtidig arbeidsretta bistand og helsehjelp på grunn av psykiske lidningar. Det er ønskjeleg at fleire unge skal inkluderast i arbeid og utdanning. Departementet opplyser at det har som målsetjing at samarbeidet retta mot denne målgruppa skal bli tettare og betre for å bidra til at fleire kjem i arbeid. Det er ikkje fastsett konkrete mål for kvar enkelt helse- og omsorgsteneste, men departementet har, i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, utarbeidd mål om eit forsterka samarbeid mellom helsesektoren og arbeids- og velferdssektoren, i mellom anna Nasjonal helse- og samhandlingsplan. I tillegg er det sett som mål i Meld. St. 23 (2022–2023) Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033) at andelen av unge som blir uføre med bakgrunn i psykiske plager og lidningar, er redusert i løpet av planperioden. Departementet seier at det er viktig å understreke at det frå helsesida blir gjort ein stor innsats for unge med psykiske helseutfordringar i dei ordinære helse- og omsorgstenestene. Sjølv om arbeidsinkludering ikkje er eit hovudmål for helsetenesta, vil helsehjelp i seg sjølv i mange tilfelle bidra til at unge kjem tilbake til arbeid eller utdanning.

### Ulike styringslinjer, prioriteringar og verkemiddel i Nav og helsetenesta

Samfunnsoppdraget til helsetenesta er først og fremst å bidra til god og sikker behandling i helse- og omsorgstenesta, ikkje å skaffe folk arbeid. Pasientar skal prioriterast i tråd med kor alvorleg tilstanden er. Dette følgjer av prioriteringsforskrifta.

Både Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet understrekar i intervju at det er naturleg at kvar sektor har ulike samfunnsoppdrag, for at dei skal kunne vareta ansvaret sitt på ein best mogleg måte. Det er likevel viktig at sektorane er kjende med ansvarsområda til kvarandre, og at dei er særleg klare over dette der sektorane har samanfallande målgrupper.

Helsedirektoratet opplyser at det kan vere utfordrande at Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ulike styringslinjer ut mot tenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet gir føringar heilt ned til Nav-kontora. Helsedirektoratet har ikkje høve til å gi føringar til verken kommunale helse- og omsorgstenester eller spesialisthelsetenesta. Direktoratet forvaltar likevel ein god del tilskotsordningar som bidreg til å prøve ut og styrkje ulike delar av tilbodet i helsetenesta.

Styringssignal blir også gitt gjennom statsforvaltarane. Direktoratet viser til det kommunale sjølvstyret, som inneber at kommunane har avgjerdsmyndigheit i lokale saker, spelar ei vesentleg rolle.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det samarbeider med Helsedirektoratet på nasjonalt plan. Helsedirektoratet lagar faglege rettleingar og forvaltar nokre tilskotsordningar, men har inga styringslinje mot kommunane. Det er eit samarbeid om felles produkt dei kan utvikle, men behovet er større, ifølgje direktoratet. Det er til dømes ressursutfordringar når det gjeld fastlegar. I tillegg er samarbeid med fastlegane ei utfordring fordi dei er private næringsdrivande og ikkje har ansvar for samhandling på tvers.

Helsedirektoratet opplyser i intervju at samarbeidet mellom Nav og helsetenestene og innhaldet i samarbeidet er varierende, uavhengig av tenestenivå. Direktoratet opplyser at helsetenesta ofte prioriterer den dokumentasjonen som Nav spør etter for å behandle søknader om ulike typar stønader eller ytingar som ei inntektssikring for brukaren. Ifølgje direktoratet har det vore og finst fleire samhandlingsprosjekt og felles tidsavgrensa satsingar innan arbeid og psykisk helse-feltet, også for unge. Men det er utfordrande å få til eit godt og systematisk samarbeid som ein implementert del av den løpande drifta.

Helsedirektoratet opplyser vidare at samarbeidet mellom Nav og helsetenesta kan påverkast av noko fagleg usemje, ikkje berre tilgjengelegheit og kapasitet. Faglege tema som blir diskuterte, er kva som faktisk verkar for kvar enkelt pasient og pasientgrupper, og korleis ein dermed bør jobbe. Helsetenesta har lang tradisjon for kunnskapsbasert praksis, noko som inneber at fagutøvarane brukar ulike kunnskapskjelder i arbeidet sitt, som forskingsbasert kunnskap, erfaringar frå praksis og kunnskapen og behovet til pasienten. Denne tilnærminga har ifølgje intervjuet med Helsedirektoratet ikkje same tradisjon og utbreiing i Nav.

Helsedirektoratet opplyser at det har vore ei tydeleg positiv utvikling, og at samarbeidet utviklar seg i rett retning. At helsetenesta og Nav får djupare forståing av områda til kvarandre, handlar mellom anna om at dei tileignar seg kunnskap om korleis tenestene i kvar av sektorane er bygde opp og blir styrte, forankring på leiingsnivå, felles basiskompetanse og høve til å utvikle samarbeidet over tid. Det er moglegheiter for samarbeid der som kan utnyttast, men alt kan ikkje detaljstyrast. Framover blir det viktig med opplæring, leiing, tydelege samarbeidsstrukturar og digital tilrettelegging for informasjonsflyt. Dei sentrale myndigheitene ønskjer heilt klart at dei to sektorane samarbeider tettare, og eit felles oppdrag i årlege tildelingsbrev har bidrege til konkretiseringar, prioriteringar og retning i dette samarbeidet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at samarbeidet mellom Nav og helsetenesta er viktig for denne gruppa unge. Eit godt samarbeid er viktig for innsatsen Nav har ansvaret for, og for at det skal fungere for dei unge brukarane. Departementet er innforstått med at dette samarbeidet kan bli betre, og det blir derfor arbeidd med dette på fleire nivå, både på departementsnivå, direktoratsnivå og lokalt nivå.

### 6.3.2 I kva grad brukar ein tiltaket individuell jobbstøtte (IPS)?

IPS – Individuell jobbstøtte – er eit tilbod til pasientar som har moderate til alvorlege psykiske lidningar og/eller ruslidningar, og som får behandling i den psykiske helsetenesta, og som har eit ønske om å jobbe eller kome i utdanning. Det finst om lag 100 IPS-tenester på landsbasis som gir eit tilbod om IPS. Tiltaket er eit samarbeid mellom Nav og helsetenesta, der brukarar får tilpassa hjelp ut frå interesse og jobbspørsmål. Gjennom IPS blir brukaren følgd opp av ein jobbspesialist i samarbeid med behandlaren.

IPS ung er eit tiltak som blei oppretta i 2021. Tilbodet omfattar individuell jobbstøtte retta mot personar under 30 år som er i aktiv behandling med moderate til alvorlege psykiske lidningar og/eller

rusmiddelproblem, inkludert personar med nedsett arbeids- eller funksjonsevne. I perioden 2018 til 2022 har talet på personar i utvalet vårt som har delteke i tiltaket IPS eller IPS ung, auka frå 210 til 2 629. Utvalet omfattar alle innsatsgrupper.

Målet med IPS ung er at fleire skal delta i utdanningsløp og i ordinært lønt arbeid. Utprøvinga er eit felles initiativ frå Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har hovudansvar for å gjennomføre utprøvinga av IPS ung, som inkluderer 47 IPS-tenester og omtrent 129 jobbspesialistar og metodereettleiarar frå Nav-kontor i alle fylke i Noreg.<sup>178</sup>

Undersøkinga viser at IPS er ei ordning som fungerer bra for dei unge. Alle vi har intervjuar, stadfestar dette, og alle Nav-kontora trekkjer det fram som eit tiltak med god effekt. Ein overlege ved eit av DPS-a opplyser at IPS kan vere veldig bra for pasientar som ikkje nyttiggjer seg poliklinisk behandling åleine, men som kan ha stor hjelp av arbeidsretta aktivitet og å vere i jobb for å forbetre helsesituasjonen. Ein del av pasientane kan også vere unnvikande og til dømes ikkje tore å seie at dei ikkje forstår, spørje om hjelp eller be om tilrettelegging på arbeidsplassen. Jobbspesialistar kan då mellom anna hjelpe med å ta opp ting med arbeidsgivarar og motivere til å halde fram med å stå i arbeidslivet.

Ei av ROP-einingane opplyser at dei har eit omfattande samarbeid med Nav, mellom anna på grunn av innføringa av IPS. Samarbeidet har fungert som ein brubryggjar mellom ROP-eininga og Nav. Gjennom IPS-ordninga deltek ei av ROP-einingane i samarbeidsteam med tre andre Nav-kontor innanfor eit regionsamarbeid. ROP-eininga uttrykkjer at IPS fungerte veldig bra i starten, men at saksbehandlinga ved søknad til IPS i dag tek lengre tid, hovudsakleg fordi det er mindre ressursar til IPS. Dette fører til lengre ventetid for brukarane før IPS startar opp. Det er krevjande å motivere pasientane til å vente. Konsekvensen er at ROP-eininga kan miste pasientar som kunne vore aktuelle for IPS. Alle brukarar blir kalla inn til ein kartleggingssamtale innleiingsvis, før det eventuelt blir søkt om IPS, dersom det skulle vere aktuelt. Medan brukarane ventar på IPS, har ROP-eininga kontakt med dei via telefon.

Dei unge vi har intervjuar som har delteke i tiltaket IPS, opplever også dette som eit bra tilbod som er godt tilpassa til utfordringane i dei unge. Ein av dei unge uttrykkjer at i dårlege periodar tilpassar jobbspesialisten oppfølginga slik at brukaren ikkje kjenner seg pressa til aktivitet. Brukaren klarte sjølv å skaffe seg deltidsjobbar i perioden med oppfølging frå jobbspesialisten og sette stor pris på støtta til dette.

Tiltaket IPS har blitt evaluert fleire gonger. I 2021 blei det gjennomført ei evaluering av samarbeidet mellom Nav og helsetenesta om individuell jobbstøtte. Intervjuar med deltakarane viste at dei opplevde at samhandlinga mellom helsearbeidar og jobbretleiar var naturleg, og at dei var koordinerte. Fleire av informantane trekte fram at dei opplevde samhandlinga som trygg og heilskapleg.<sup>179</sup>

I 2024 publiserte Arbeidsforskningsinstituttet AFI ei evaluering av IPS ung på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. Resultata viser at IPS ung bidreg til auka arbeidsdeltaking, særleg blant dei eldste i målgruppa. Fleirtalet av deltakarane er fornøgde med IPS ung, og meiner at jobbspesialisten har hjulpet dei med å kome i jobb og utdanning. Jobbspesialistane verkar engasjerte og dedikerte, men gir uttrykk for utfordringar som kan kome av at dei er mellom to system – Nav og helse – med ulike faglege tradisjonar, resultatkrav og mål. Analysane i evalueringa viser at arbeidsdeltakinga auka med 6,4 prosentpoeng etter 4–6 månader med tiltaket IPS ung. Denne auken held fram, og 7–9 månader etter programstart er deltakinga ytterlegare 4,3 prosentpoeng høgare. Minst ni månader etter oppstart

<sup>178</sup> Malmberg-Heimonen, I., Bråthen, M., Frøyland, K., Spjelkavik, Ø. & Tøge, A. G. (2024). *Evaluering av IPS ung* (AFI-rapport 2024:01). Arbeidsforskningsinstituttet AFI og OsloMet – storbyuniversitetet.

<sup>179</sup> Norce. (2021). Evaluering av samarbeidet mellom Nav og helsetjenesten om individuell jobbstøtte (IPS).

i IPS ung er det framleis ein auke, her med 3,6 prosentpoeng. Auken er sterkare for deltakarar over 20 år, for menn enn for kvinner og dessutan for deltakarar utan sosialhjelpshistorikk.<sup>180</sup>

IPS er ein modell for samarbeid mellom Nav og helsetenestene som har god effekt, ifølgje forskning og evalueringar. Likevel er modellen lite utbreidd. Helsedirektoratet opplyser at IPS blei utprøvd gjennom åtte pilotar og er følgd gjennom forskning. Fleire internasjonale studiar viser at denne arbeidsretta rehabiliteringsmodellen har gode resultat for arbeidsdeltaking blant personar med alvorlege psykiske lidningar. Det er også denne pasientgruppa IPS er utvikla for.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at fylka får tildelt midlar til å tilsetje IPS-jobbspesialistar i Nav, med føresetnad om at dei skal samarbeide med helse- og omsorgstenesta. Jobbspesialistane deltek i behandlingsteam i spesialisthelsetenesta eller kommunehelsetenesta og får tilvist pasientar som skal følgjast opp mot arbeid eller utdanning. Det er behandlarane som tilviser pasientar til IPS, i motsetning til andre tiltak i Nav der det er Nav-rettleiaren som søkjer brukarar inn på tiltaket. For 2024 er det delt ut om lag 240 millionar til å finansiere stillingar i IPS i alle fylke, som inneber i underkant av 300 stillingar. IPS blir godt brukt innanfor ramma av finansieringa og er eit etterspurt tilbod i mange helsetenester, der det også er ventelister inn til IPS-jobbspesialisten. Men IPS er ikkje eit landsdekkande tilbod i dag, og det er mange innbyggjarar som ikkje har lett tilgang til behandling samstundes med eit IPS-tilbod med oppfølging mot arbeid eller utdanning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet stadfestar at dei unge som har delteke i IPS i løpet av perioden, utgjer ein liten del av alle dei unge som har fått arbeidsretta bistand i same periode. Direktoratet understrekar at dette kjem av at det blant alle desse er mange med mindre hjelpebehov som ofte er registrerte hos Nav i berre ein kort periode, og som heller er ikkje i målgruppa for tiltak som IPS eller IPS ung. Ifølgje direktoratet har tiltaka IPS og IPS ung blitt trappa opp gjennom dei seinare åra. Talet på jobbspesialistar i desse tiltaka i Nav har auka frå 41 i 2018 til 232 i 2022.

Ifølgje Helsedirektoratet gav Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet hausten 2021 føringar om at IPS-jobbspesialistar i framtida bør vere tilsette i og finansierte av Nav. Den tverrsektorielle organiseringa som blir føreslått, byr mellom anna på ein del juridiske utfordringar, ifølgje direktoratet. I tillegg blir det viktig å ha lokale samarbeidsavtalar mellom Nav og helse- og omsorgstenesta.

### 6.3.3 I kva grad blir individuell plan brukt?

Den som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan. Planen skal formast ut i samarbeid med brukaren. Nav-kontoret skal samarbeide med andre tenesteytarar om planen for å bidra til eit heilskapleg tilbod for den det gjeld.<sup>181</sup> Det er dei koordinerande einingane i kommunen som har det overordna ansvaret for individuell plan.

Undersøkinga viser at totalt 9 675 personar av heile populasjonen i undersøkinga har hatt ein individuell plan i løpet av perioden 2018–2022. Vi har ikkje data som viser om dette er personar som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstenester, og som dermed er i målgruppa for å ha rett til å få utarbeidd ein individuell plan.

Fleire av Nav-kontora og helsetenestene vi har intervjuet, opplyser at personar som har krav på individuell plan, sjeldan får det. Mental Helse Ungdom stadfestar også dette.

Dei tilsette i helsetenestene understrekar at formålet med individuell plan er godt, og at planen kan fungere bra når han blir brukt som tiltenkt. Sjølv om individuell plan skal forankrast i kommunane,

<sup>180</sup> Malmberg-Heimonen, I., Bråthen, M., Frøyland, K., Spjelkavik, Ø. & Tøge, A. G. (2024). *Evaluering av IPS ung* (AFI-rapport 2024:01). Arbeidsforskningsinstituttet AFI og OsloMet – storbyuniversitetet.

<sup>181</sup> NAV-lova. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningslova)* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>, § 15.

varierer det ifølgje to DPS korleis kommunane brukar individuell plan. Nokre kommunar ser på individuell plan som ein ressurs, medan andre ser på det som unødvendig meirarbeid.

Rus- og psykiatrieinjingane uttrykkjer at fleire brukarar burde hatt ein individuell plan. Når individuell plan blir brukt etter hensikta, er det eit godt verktøy for samarbeid mellom tenestene. Likevel er individuell plan sjeldan eit levande dokument som blir brukt aktivt når han ligg føre. Dei få brukarane som har individuell plan, har ofte ikkje eit forhold til planen. Ei årsak til at individuell plan ikkje blir brukt meir, er at det krev mykje ressursar å opprette ein individuell plan. Arbeidet med dette blir ofte sett på vent på grunn av tidspress.

Nokre av Nav-kontora trekkjer fram fleire årsaker til at individuell plan sjeldan blir teken i bruk. Ei av årsakene er at mange brukarar takkar nei til individuell plan. Ei anna årsak som blir trekt fram av eit av Nav-kontora, er dei mangelfulle IT-løysingane for å dele og bruke planen elektronisk. Både Nav-kontora og rus- og psykiatrieinjingane har varierende erfaringar med desse løysingane.

Individuell plan låg ikkje føre i nokon av sakene som blei gjennomgått i saksgjennomgangen. Utvalet vårt av saker omfattar brukarar med samansette utfordringar som får arbeidsretta bistand frå Nav og helsehjelp for psykiske lidningar, og som dermed kan vere i målgruppa for å ha rett til å få utarbeidd ein individuell plan.

Dei koordinerende einingane som har det overordna ansvaret for individuell plan, trekkjer også fram at å bruke planen kan by på ulike utfordringar. To av einingane opplyser at mangel på tid og ressursar er det største hinderet. Tre av einingane trekkjer også fram at det kan vere krevjande å sørgje for at aktørane har tilstrekkeleg kjennskap til individuell plan, og å få aktørane til å sjå nytteverdien av planen.

At individuell plan ikkje blir brukt meir for unge brukarar, er det fleire årsaker til, ifølgje dei koordinerende einingane. Det handlar om for lite kunnskap hos dei ulike tenestene og samarbeidspartnarane og usemje om nytteverdien av verktøyet. Einingane opplyser at desse faktorane kan opplevast som motstand mot å bruke planen. Mange aktørar uttrykkjer at samarbeidsmøte er meir nyttige i samhandlinga. Det blir opplevd som tungvint å bruke planen. I møte der alle partar møtest, opplever ein det slik at ansvar og oppgåver blir drøfta og fordelte meir effektivt. Dei koordinerende einingane opplyser i intervju at dei får tilbakemeldingar frå brukarane som viser at denne gruppa allereie slit med å nytte andre offentlege nettsider og ulike system. Dei unge med samansette utfordringar ønskjer å sleppe å setje seg inn i ulike offentlege tilbod. Mange ønskjer ikkje individuell plan fordi dei har så mange andre plattformer å forhalde seg til.

Dei koordinerende einingane har også varierende erfaring med kor involvert Nav er i den individuelle planen. Fleirtalet av einingane opplyser at Nav er lite involvert, medan berre éi eining erfarer at Nav ofte deltek aktivt.

Ifølgje Helsedirektoratet er individuell plan ei god ordning, men planen må ikkje bli for omfattande. Det kan til dømes vere vanskeleg for ein brukar eller pasient å meine noko om kva som skal vere hovudmålet i ein slik plan, når ein slit med psykiske problem. Det har vist seg å vere ei utfordring å gjere han så enkel som mogleg å bruke. Direktoratet opplyser i intervju at det er kjent med tilbakemeldingane på individuell plan.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peikar på at det er lite relevant å sjå utbreiinga av individuell plan i lys av alle unge som har fått arbeidsretta bistand i løpet av undersøkingsperioden. Dette talet omfattar også svært mange unge ordinære arbeidssøkjjarar som er registrerte ved Nav berre i ein kort periode, og som ikkje har behov for ein individuell plan.

Direktoratet opplyser at det ikkje er gjort noka systematisk innhenting av informasjon om kvifor individuell plan blir brukt relativt lite, men erfaringar tyder på at det er uklarleikar blant tilsette i Nav-kontora om forholdet mellom individuell plan og andre planar. Det blir til dømes vist til aktivitetsplan etter NAV-lova og plan som blir oppretta for deltakarar i kvalifiseringsprogrammet (KVP) etter sosialtenestelova. Vidare erfarer direktoratet at det i større grad blir oppretta individuell plan med heimel i helse- og omsorgstenestelovgivinga enn etter arbeids- og velferdslovgivinga.

Arbeids- og velferdsdirektoratet understrekar at for tenestemottakarar som har behov for hjelp frå fleire instansar samtidig, skal samarbeidsforma vurderast konkret frå sak til sak, og individuell plan er eit godt verktøy for samarbeid. Direktoratet viser til at også andre verktøy og rettar er med på å sikre eit heilskapleg og samordna tenestetilbod, til dømes ansvarsgrupper og samordningsplikta.

Samordningsplikta skal sikre eit heilskapleg og samordna tenestetilbod i dei tilfella det er nødvendig at tenestene samarbeider, og sørgje for at ei kommunal teneste får hovudansvaret for samordninga av tenestene i eit slikt tilfelle. Samarbeidsplikta er beskriven i den nasjonale rettleiinga *Samarbeid om tenester til barn, unge og familiare deira*. Ansvarsgruppe er ingen lovfesta rett, men blir ofte brukt til å samordne tenester.

### 6.3.4 Kapasitetsutfordringar hos behandlarar i helsetenesta og hos Nav

Nav-kontora trekkjer fram at det er heilt avgjerande at det er nok ressursar til å følgje opp unge tett for å få til arbeidsretta bistand parallelt med behandling i helsetenesta. Alle Nav-kontora opplyser i intervju at dei opplever ressursknappleik, med nokre variasjonar og til dels også svingingar i løpet av året.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at tilbodet om psykisk helsehjelp varierer stort mellom kommunane. Det gjer at Nav og fastlegane vil ha få tilbod å spele på når dei skal følgje opp dei brukarane og pasientane med psykiske helseplager som det ikkje finst eit tilbod til i spesialisthelsetenesta.

Helsedirektoratet opplyser at helsetenesta ofte har mindre kapasitet til å samarbeide med Nav enn det Nav forventar. Dette kan til dels ha samband med ulike overordna samfunnsoppdrag, som igjen påverkar dei prioriteringane som blir gjorde ute i tenestene. Samfunnsoppdraget til helsetenesta handlar primært om helse, ikkje om å skaffe folk arbeid. Samarbeidet kan også etter Helsedirektoratets vurdering til ein viss grad påverkast av noko fagleg usemje, ikkje berre tilgjengelegheit og kapasitet. Ifølgje Arbeids- og inkluderingsdepartementet er det viktig at det blir tilbode helsehjelp til dei som ikkje kan stå i arbeid på grunn av psykiske helseplager. Dette gjer det mogleg for desse personane å kome ut i eller returnere til arbeidet. Deltaking i arbeid kan vere ein del av det som får folk friske.<sup>182</sup>

<sup>182</sup> Brev av 26. april 2024 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen.



Under og etter pandemien auka tilvisingane av barn og unge opptil ca. 25 år, og talet på barn og unge som fekk behandling i BUP og DPS, auka også.

Foto: Colourbox

Det er ein særskild ventetidsgaranti på 65 yrkedagar for barn og unge under 23 år med psykiske lidingar eller rusmiddelavhengnad. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i intervju at det følgjer nøye med på statistikk om ventetid for nødvendig helsehjelp for denne gruppa. Fristen blei ikkje overhalde i perioden 2002–2010, men etter 2010 har den gjennomsnittlege ventetida vore under 65 dagar. Under og etter pandemien auka tilvisingane av barn og unge opptil ca. 25 år, og talet på barn og unge som fekk behandling i BUP og DPS, auka også. Dette har påverka ventetidene. Gjennomsnittleg ventetid var 55 dagar i 2023, framleis godt under ventetidsgarantien, men høgare enn dei politiske måla for ventetid. Det er sett i verk ei rekkje tiltak på området i opptrappingsplanen for å gjere noko med denne tendensen. Pågangen til både kommunale psykiske helsetenester og psykisk helsevern har auka over tid. Denne trenden starta før pandemien. Ei rekkje undersøkingar viser ein stor auke over tid i sjølvrapporterte psykiske plager blant både barn, unge, og unge vaksne. Auken har skjedd gradvis sidan 1990-talet og særleg blant jenter. Det er uklart kva som er årsakene til denne utviklinga. Departementet har derfor gitt Folkehelseinstituttet i oppdrag å analysere det tilgjengelege datamaterialet, til dømes Ungdata-undersøkinga og Studentane si helse- og trivselsundersøking, for å avdekkje moglege årsaker til psykiske plager og konsekvensane av desse.<sup>183</sup>

Helsedirektoratet seier at helsetenesta kan jobbe betre med den arbeidsretta tilnærminga i dei behandlings- og rehabiliteringstilboda dei har, men at innhaldet i samarbeidet må gjerast meir tydeleg overfor ulike pasient- og brukargrupper. Nokre brukarar vil ha stor nytte og effekt av eit nært og samtidig samarbeid mellom dei to sektorane, medan andre berre treng at også helse- og omsorgstenesta har eit arbeidsfokus i behandlingstilbodet sitt. Denne typen konkretiseringar vil bidra

<sup>183</sup> Brev av 26. april 2024 frå Helse- og omsorgsdepartementet til Riksrevisjonen.



til å avklare forventningar til innhaldet i samarbeidet mellom dei to sektorane, og det er ein fordel om konkretiseringane går fram av lokale samarbeidsavtalar mellom dei to sektorane.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at ei av hovudutfordringane i samarbeidet med helsetenesta er ressursar til og ventetid for behandling. Dei unge som står utanfor arbeidslivet, er ei relativt stor gruppe, og mange treng helsehjelp. Det gjer det krevjande å gi eit tilfredsstillande tilbod til alle som treng helsehjelp. Derfor er det viktig å samarbeide og finne alternative løysingar for mange i denne gruppa. Arbeidet som blir gjort no gjennom ungdomsgarantien, er viktig i denne samanhengen.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i intervju at det er kjent med at fleire rapportar viser at det varierer kva tilgang menneske med psykiske plager og lidingar har til tenester i kommunen. Auken i ventetider og framskrivingar viser at behovet er større enn kapasiteten i psykisk helsevern. Dei som blir tilviste, har også meir alvorlege tilstandar enn før. Det har også blitt fleire konsultasjonar i primærhelsetenesta som gjeld psykiske helseplager hos barn og unge. Departementet viser til at det er utfordringar med å behalde og rekruttere personell. Dette vil bli ei utfordring framover også, jf. helsepersonellkommisjonen<sup>184</sup>.

## 6.4 Nærmare om unge som får arbeidsavklaringspengar

Arbeidsavklaringspengar er den hyppigaste av dei mellombelse trygdeytningane som blir brukte blant unge.<sup>185</sup> Formålet med arbeidsavklaringspengar er å sikre inntekt for ein person som på grunn av sjukdom, skade eller lyte har fått nedsett arbeidsevne og får aktiv behandling, deltek på eit arbeidsretta tiltak eller får anna oppfølging med sikte på å skaffe seg eller behalde arbeid.<sup>186</sup> Arbeids- og velferdsetaten skal jamleg følgje opp brukarar som får arbeidsavklaringspengar.<sup>187</sup>

---

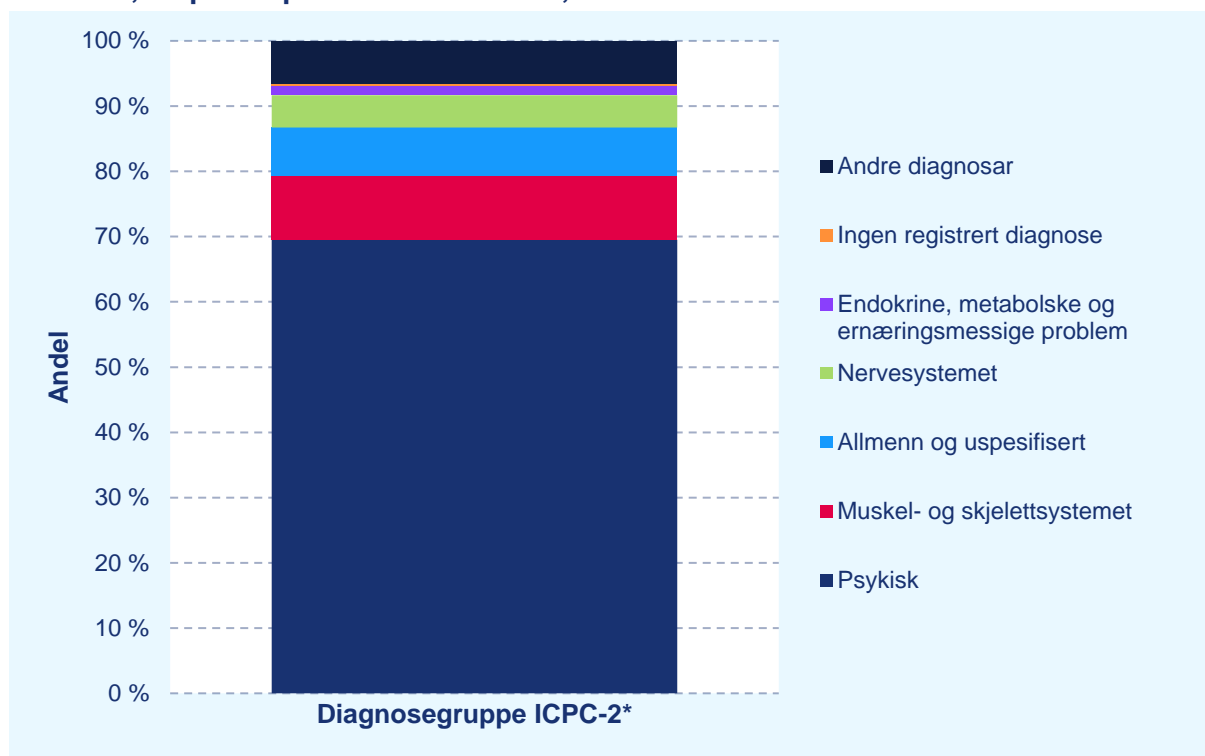
<sup>184</sup> NOU 2023: 4. (2023). *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.*

<sup>185</sup> Strand, A. H. & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning* (Fafo-rapport 2021:35).

<sup>186</sup> Folketrygdlova. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>, § 11-1.

<sup>187</sup> Folketrygdlova. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>, § 11-11.

**Figur 9 Andel personar som får arbeidsavklaringspengar, fordelt på diagnosegrupper, 18–28 år, i løpet av perioden 2018–2022, n = 66 519**



Kjelde: Riksrevisjonen. \* ICPC-2 er den internasjonale klassifikasjonen for helseproblem, diagnosar og andre årsaker til kontakt med primærhelsetenesta.<sup>188</sup>

Figur 9 viser at 69,5 prosent av dei som fekk arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2022, har ein psykisk diagnose som ligg til grunn for ytinga. Det utgjør i overkant av 46 000 personar. Depressiv lidning utgjør den største delen av psykiske diagnosar, med omtrent 10 500 personar. Diagnosegruppene som gjeld muskel- og skjelettsystemet og allmenn og uspesifisert, kjem etter psykiske diagnosar og utgjør høvesvis 9,7 og 7,5 prosent.

Reglane om arbeidsavklaringspengar tredde i kraft 1. mars 2010. Formålet med å innføre denne ytinga var å leggje til rette for at mottakaren skulle følgjast opp tidlegare og tettare, slik at fleire skal kome raskare tilbake i arbeid eller i arbeidsretta aktivitet.<sup>189</sup> I innstillinga til lov om endringar i folketrygdlova sa arbeids- og sosialkomiteen at det er viktig at formålet med arbeidsavklaringspengar skal vere å sikre inntekt for personar medan dei får aktiv behandling, deltek på eit arbeidsretta tiltak eller får anna oppfølging som skal skaffe dei arbeid eller hjelpe dei med å behalde arbeid.

Saksgjennomgangen viser at mange unge får arbeidsavklaringspengar over fleire år, ofte i mange periodar. I fleire av sakene som vi har gått gjennom, har brukarane delteke på ei rekkje avklarings tiltak og fått arbeidsavklaringspengar i lange periodar, utan at dei er avklarte mot arbeid eller trygdeytningar ved utgangen av 2022.

Eit fellestrekk ved sakene vi har gått gjennom der dei unge er i lange oppfølgingsløp i Nav og får arbeidsavklaringspengar, er at mange har omfattande og samansette utfordringar. Dei har ofte langvarige psykiske helseplager som har starta i ung alder, har gått gjennom omfattande behandling i både primær- og spesialisthelsetenesta og har delteke i eit breitt spekter av tiltak i regi av Nav. Fleire har fått oppfølging av ein jobbspesialist gjennom IPS-ordninga med mål om å kome i jobb eller utdanning. Eit anna kjenneteikn ved fleire av sakene vi har gått gjennom der dei unge får

<sup>188</sup> Helsedirektoratet (2024) ICPC-2. Henta frå <https://www.ehelse.no/kodeverk-og-terminologi/ICPC-2> 13. mai 2024

<sup>189</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

arbeidsavklaringspengar over lengre periodar, er ein vanskeleg barndom og i ein del tilfelle lærevanskar som det tek lang tid før Nav identifiserer.

Fleire studiar indikerer at å få arbeidsavklaringspengar kan ha hatt uheldige konsekvensar for arbeidstilknyttinga til unge. Schreiner (2019) fann at det å få arbeidsavklaringspengar i staden for dagpengar eller økonomisk sosialhjelp bidrog til å redusere seinare deltaking i arbeidslivet. Vogt et al. (2020) følgde tre kohortar som ikkje hadde fullført vidaregåande opplæring då dei var 21 år. I kohorten som opplevde innføring av arbeidsavklaringspengar, finn dei ein markert auke i andelen som får ei helsereelatert yting og ikkje er i jobb eller utdanning når dei er 26 år.<sup>190</sup>

Rapporten frå sysselsetjingsutvalet<sup>191</sup> går også gjennom forskinga på arbeidsavklaringspengar. I Mandal et al. (2015) blei ordninga med arbeidsavklaringspengar kritisert for at mange mottakarar blir langvarige og passive trygdemottakarar fordi Nav-kontora ikkje har ressursar til å gi tett oppfølging.

Både i forskning og i utgreiingane frå sysselsetjingsutvalet blir det peikt på at det å få arbeidsavklaringspengar kan ha uheldige konsekvensar for tilknyttinga til arbeidslivet for dei unge.<sup>192</sup>

Det kjem fram av begge dei offentlege utgreiingane frå sysselsetjingsutvalet at den aukande bruken av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd som inntektssikring for unge menneske til ein viss grad kan vere eit uttrykk for at det skjer ei medikalisering. Medikalisering vil seie at hendingar eller tilstandar som i utgangspunktet ikkje har noka helsegrunngeving, blir omgjorde til medisinske problem. Det gjeld særleg unge med svak tilknytting til arbeidslivet.

Det er fleire årsaker til auken i talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd. Det har vore ein auke i delen som blir uføretrygda som 18-åringar på grunn av medfødde medisinske årsaker.<sup>193</sup> Ut over dette kjem det fram av utgreiinga at det ikkje er grunn til å tru at auken kjem av at helsetilstanden i befolkninga generelt har blitt dårlegare dei seinaste tiåra. I utgreiinga blir det peikt på at sjølv om inngangskriteriet til arbeidsavklaringspengar er helseproblem, er det grunn til å tru at dagens ordning også rommar mange unge som primært har andre utfordringar.

Undersøkinga vår viser at 69,5 prosent av dei som fekk arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2022, har ein psykisk diagnose som ligg til grunn for ytinga.

I Prop. 1 S (2023–2024) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet blir det også vist til at det er påvist større risiko for overgang til varig uføretrygd for ungdom som er i gråsona mellom arbeidsløyse og helseproblem, og som får innvilga arbeidsavklaringspengar i staden for dagpengar eller økonomisk sosialhjelp.<sup>194</sup> Formålet med å innføre arbeidsavklaringspengar var å leggje til rette for at mottakaren skulle følgjast opp tidlegare og tettare, slik at fleire skal kome raskare tilbake i arbeid eller i arbeidsretta aktivitet.<sup>195</sup>

#### 6.4.1 Auka merksemd om diagnoser

I dei seinare åra har det vore stor merksemd på helseproblema til unge og konsekvensane for deltaking i arbeidslivet. Både forskning og utgreiingar har peikt på at diagnoser blir meir vektlagde. Det vil seie at hendingar eller tilstandar som i utgangspunktet ikkje har ei helsegrunngeving, blir gjorde om til medisinske problem.

Unge utanfor arbeidslivet kan ha rett til ulike ytingar og ulike typar oppfølging frå Nav. Fleire av ytingane som blir gitt til unge mellom 18 og 30 år, har som formål å sikre inntekt når arbeidsevna er

<sup>190</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). *Arbeid og velferd // 2 // 2021*.

<sup>191</sup> NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*.

<sup>192</sup> NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*.

<sup>193</sup> Dei viktigaste årsakene er psykisk utviklingshemming, medfødde misdanningar og kromosomavvik.

<sup>194</sup> Prop. 1 S (2023–2024) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Schreiner, R. (2019). *Unemployed or Disabled? Disability Screening and Labor Market Outcomes of Youths*. Memorandum 5/2019. Universitetet i Oslo, Økonomisk institutt.

<sup>195</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

nedsett på grunn av sjukdom. Det er eit vilkår for rett til både arbeidsavklaringspengar og uføretrygd at mottakaren har ein sjukdom ut frå eit sjukdomsombegrep som er vitskapleg basert og alminneleg anerkjent i medisinsk praksis. Diagnose er dermed eit inngangsvilkår for ytingar som skal gi inntektssikring frå Nav. Samla sett har bruken av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd som inntektssikring for unge menneske auka over tid. Det kan til ein viss grad vere eit uttrykk for at det skjer ei medikalisering som særleg kan gjelde unge med svak tilknytning til arbeidslivet.<sup>196</sup>

Det er særleg urovekkjande at andelen unge som får helserelaterte ytingar, har auka mykje dei seinaste åra. Psykiske helseplager er ei viktig årsak til at mange, særleg unge, endar opp med å bli mottakarar av helserelaterte ytingar. For mange med helseproblem, og særleg med psykiske lidingar, kan arbeid i mange tilfelle vere helsefremjande.<sup>197</sup>

I utgreiinga om tiltak for auka sysselsetjing skriv sysselsetjingsutvalet at for å motverke medikalisering er det viktig med eit godt aktivitetstilbod, uavhengig av om den enkelte har nedsett arbeidsevne eller ikkje, og det er ønskeleg at fleire unge som i dag får arbeidsavklaringspengar, i staden får ei yting som ikkje krev ein medisinsk diagnose.<sup>198</sup>

For brukaren vil ein diagnose, i tillegg til andre vilkår, kunne utløyse rett til ei yting og ei trygg og føreseieleg inntektssikring. Regelverket og verkemidla som er tilgjengelege i oppfølginga, påverkar korleis den arbeidsretta bistanden blir innretta. Alle Nav-kontora vi har intervjuet, meiner at dette er ei stor utfordring, og at det har konsekvensar for oppfølginga.

Forsking viser også at det er ei utfordring at arbeidsløse blant unge blir medikalisert. Utfordringa blir belyst gjennom fleire rapportar. I ein rapport om velferdsordningar til unge blir det understreka at å peike på medikalisering som eit problem ikkje betyr at det ikkje er ei rekkje helseutfordringar i gruppa unge utanfor arbeidslivet, men utfordringane i denne gruppa er samansette. Dagens organisering av oppfølgingsarbeidet med arbeidsevnevurdering, der nedsett arbeidsevne på grunn av helse er eit inngangsvilkår for rett til arbeidsavklaringspengar, legg føringar som gjer at helse blir den dominerande utfordringa i oppfølgingsarbeidet med unge. Helseplager kan bli betre over tid, og mange unge kan jobbe litt trass i helseutfordringane sine.<sup>199</sup> Ein annan rapport peikar også på negative effektar av sjukdomsfokuset. Det kjem fram i rapporten at det er sterke indisium i retning av at medikalisering av barn og unge faktisk bidreg til utstøying frå skule og arbeidsliv.<sup>200</sup>

Nav-kontora trekkjer fram fleire ulike sider ved det som handlar om merksemda på helseutfordringane hos dei unge. Eit Nav-kontor beskriv det slik:

## Faktaboks 10 Eit Nav-kontor beskriv fokuset på diagnosar

- «Mange normale menneskelege reaksjonar blir sjukleggjorde på ein annan måte enn før. Det å vere sjenert blir i dag karakterisert som sosial angst, og det å grue seg blir definert som angst.»

Kjelde: Intervju med Nav-kontor.

Fleire av Nav-kontora opplyser at dersom dei unge ikkje har helseproblem, er det avgrensa kva ytingar som er aktuelle for denne gruppa. Ytingar som kan givast utan at mottakaren har helseproblem, kan til dømes vere tiltakspengar, kvalifiseringsstønad gjennom deltaking i

<sup>196</sup> NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.*

<sup>197</sup> Meld. St. 14 (2020–2021). *Perspektivmeldingen 2021.*

<sup>198</sup> NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.*

<sup>199</sup> Strand, A. H. & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspengar og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning (Fafo-rapport 2021:35).*

<sup>200</sup> Universitetsforlaget (2020). Simen Marcussen og Knut Røed. *Bidrar medikalisering av ungdom til utstøying fra skole og arbeidsliv?*

kvalifiseringsprogrammet eller økonomisk sosialhjelp. Satsen for tiltakspengar<sup>201</sup> blei redusert i 2021. Nav-kontora erfarer at nokre ungdommar dermed får større behov for økonomisk sosialhjelp i periodar.

Mottakarar av økonomisk sosialhjelp, som er ei mellombels yting, må jamleg søkje om å forlengje ytinga og følgje opp sjølv for ikkje å miste den økonomiske hjelpa. Dei som får arbeidsavklaringspengar, må også vere aktive og sende inn meldekort, men skilnaden er at dei får jamleg oppfølging frå Nav. På den måten viser eitt av Nav-kontora at brukarar med helseutfordringar er i ein betre situasjon med tanke på oppfølging. Nav-kontoret fortel at dersom brukaren kjem til Nav med ei helseutfordring, er det ein risiko for at hen får eit meir langvarig forhold til Nav. Den største utfordringa for brukarar utan helseproblem er manglande inntektssikring. Det kan i nokre tilfelle vere ein risiko for at det blir konstruert større helseproblem enn det brukaren har. På bakgrunn av dette meiner Nav-kontoret at det er viktig at helseproblema ikkje blir gjorde til eit større problem enn det dei reelt sett er.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at medikalisering og stor merksemd på diagnosar delvis har samanheng med regelverket for velferdsytingane. Fleire unge får helserelaterte ytingar i Noreg enn i andre land. Vi har likevel relativt få unge utanfor arbeid og utdanning totalt sett. Det som skil Noreg frå andre land, er at dei unge som står utanfor arbeidslivet, i større grad gjer det på grunn av helseproblem. Arbeidsavklaringspengar er ofte den einaste moglegheita unge har til stabil inntektssikring medan dei får oppfølging frå Nav, og dette gjer at mange unge blir pensa inn i eit avklaringsløp der uføretrygd er eitt av utfalla. Direktoratet viser til at dette også bidreg til at unge som står utanfor, i ein del tilfelle blir pressa mot å dokumentere helseproblem framfor å rette blikket mot eigne moglegheiter på arbeidsmarknaden.<sup>202</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykkjer at medikalisering og merksemd på diagnosar har samanheng med ei generell samfunnsutvikling med eit stadig betre utbygd helsetilbod for medisinsk utgreiing og behandling, og dessutan at diagnosar ofte utløyser rett til ekstra ressursar i barnehagen og skulen. Her viser direktoratet til ein rapport der det kjem fram at dette truleg bidreg til at fleire barn og unge blir greidde ut og dermed også blir diagnostiserte.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Tiltakspengeforskrifta. *Forskrift om tiltakspenger mv.* FOR-2013-11-04-1286, § 3.

<sup>202</sup> Holte, H. C. (2024, 30. januar). Unge uføre: Dette vet vi. *Dagens Næringsliv*. Fyen, S. (2024, 8. februar). Uføreeksplasjon blant unge: Forskere peker på én hovedgrunn. *Dagsavisen*.

<sup>203</sup> Bråten, R. H. og Sten-Gahmberg, S. (2022). Unge uføre og veien til uføretrygd. *Søkelys på arbeidslivet*.

## 7 Overgang til arbeid og utdanning

I dette kapitlet ser vi på resultatene av Navs arbeid med å hjelpe personer under 30 år over i arbeid og utdanning. I mange år har det vore eit mål i arbeids- og velferdspolitikken å få fleire i arbeid og aktivitet og færre på stønad, og unge under 30 år har vore ei prioritert målgruppe for arbeidsretta bistand sidan 2016. Dei har blitt prioriterte både ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak og gjennom forsterka oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten. Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2018–2023 har sett eit mål om at overgangen til arbeid for unge under 30 år skal auke.

### 7.1 Om analysane

For å undersøkje resultatene av Navs arbeid med overgang til arbeid eller utdanning følgjer vi i stor grad tilnærminga som Oslo Economics og Frischsenteret utarbeidde på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2022.<sup>204</sup> Vi tek utgangspunkt i alle personar mellom 18 og 30 år som får arbeidsretta bistand frå Nav og ikkje er i arbeid eller utdanning i ein gitt måned.<sup>205</sup> For kvar måned undersøker vi så kor stor del av alle desse som er komne over i arbeid eller utdanning seks månader seinare. Observasjonseininga er person-månad; kvar måned ein person er utanfor arbeid og utdanning, utgjer ein observasjon i datasettet.

For å fange opp variasjon i effekten av Navs arbeidsretta bistand over år samanliknar vi den faktiske andelen som kjem over i arbeid eller utdanning, med den forventande andelen ut frå kjenneteikn ved brukarane og den lokale arbeidsmarknaden. Den forventande andelen blir berekna gjennom ein regresjonsmodell køyrd på data for ein femårsperiode som predikerer overgang til arbeid for kvar person.

I tillegg til eigne analysar har vi i dette kapitlet teke med analysane som Arbeids- og velferdsdirektoratet gjer av overgangen til arbeid blant personar under 30 år, som har avgang frå status som arbeidssøkar eller nedsett arbeidsevne for åra 2018 til 2023.

### 7.2 Kor stor del kjem over i arbeid eller utdanning?

Vi ser først overordna på kor stor del av dei unge som får arbeidsretta bistand og ikkje er i arbeid eller utdanning i ein gitt måned, og som er komne over i arbeid eller utdanning seks månader seinare. Vi reknar personar som «i arbeid» viss dei har jobba minst 16 timar i løpet av ein kalendermånad.<sup>206</sup> Personar som er melde opp til formell utdanning i ein gitt måned, reknar vi som «i utdanning».

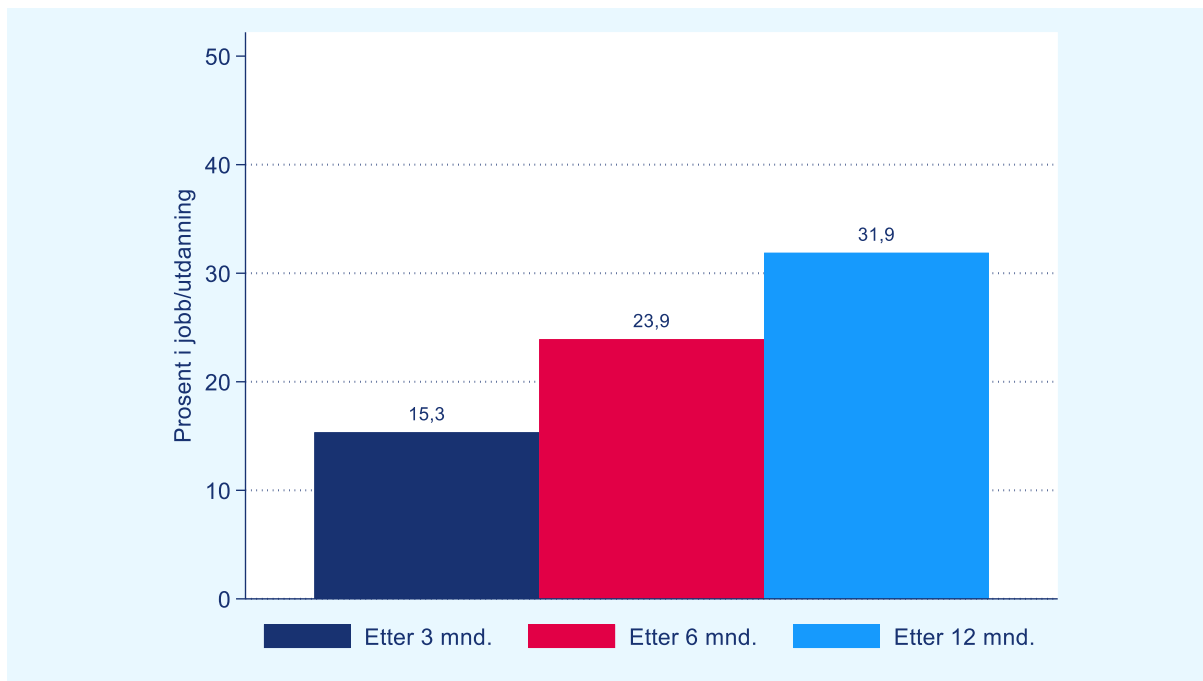
Populasjonen inkluderer både personar som nyleg har byrja å få arbeidsretta bistand, og personar som har gjort det lenge. Vi ser altså ikkje på sjansen for overgang i eit visst tidsrom etter personen først byrja å få arbeidsretta bistand frå Nav.

<sup>204</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*

<sup>205</sup> Vi manglar ein del av 29-åringane for kvar måned i undersøkingsperioden. Dette kjem delvis av at det endelege datasettet berre inkluderer fødselsår (ikkje fødselsdato), og delvis ein feil i uttrekket som vi fekk frå Arbeids- og velferdsdirektoratet (sjå kapittel 2.2.4).

<sup>206</sup> Rapporten frå Oslo Economics og Frischsenteret foreslår denne operasjonaliseringa.

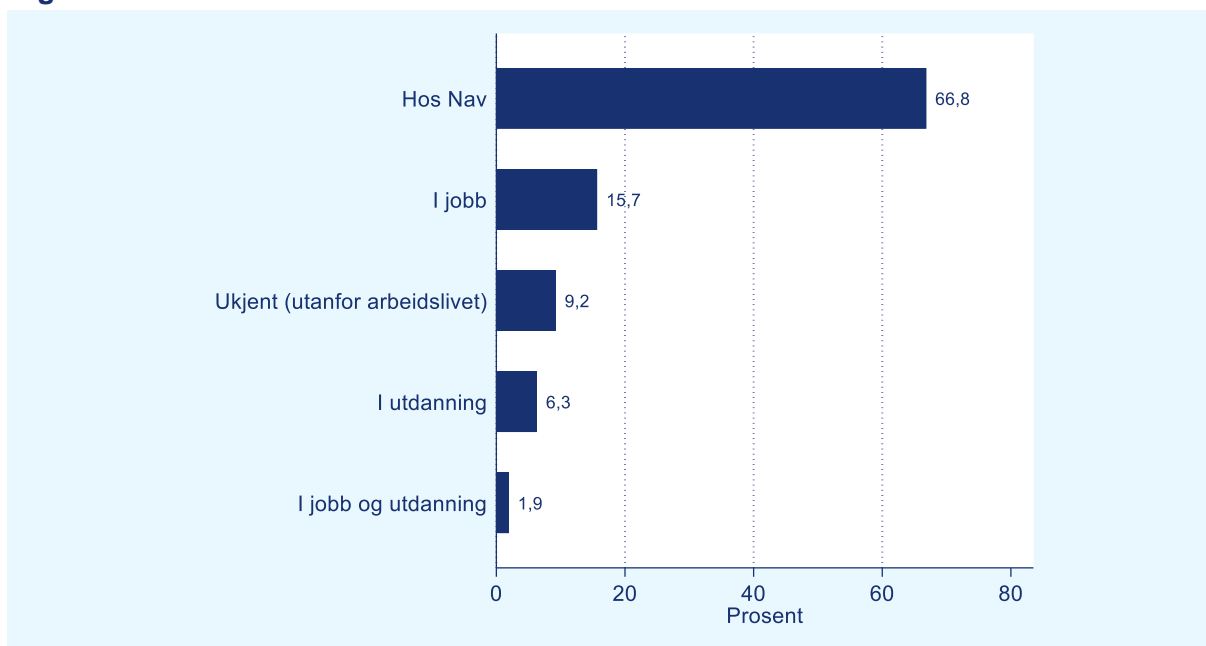
**Figur 10 Andel med overgang til arbeid og/eller utdanning, tre, seks og tolv måneder fram i tid**



Kjelde: Riksrevisjonens analysar baserte på persondata frå Nav og SSB. Gjennomsnitt for perioden 2018–2022. n(3 md.) = 2 161 840; n(6 md.) = 2 060 683; n(12 md.) = 1 846 186. Utvalet n er talet på observasjonar (person-månader). Talet på personar er høvesvis 183 440 (3 md.), 180 430 (6 md.) og 171 609 (12 md.).

For kvar måned i undersøkingsperioden ser vi om kvar person i populasjonen er komen over i arbeid tre, seks eller tolv månader fram i tid. Ved å ta gjennomsnittet av alle desse månedlege målingane for kvar person finn vi den gjennomsnittlege andelen med overgang for heile perioden. Figur 10 viser denne andelen for tre ulike tidsvindauger mellom målepunkt og utfallsmåling. Vi ser at delen som har overgang til arbeid eller utdanning, blir større jo lenger fram i tid vi observerer. Tre månader fram i tid er 15,3 prosent kome over i arbeid eller utdanning, medan seks månader fram er delen 23,9 prosent, og tolv månader fram er delen 31,9 prosent.

**Figur 11 Prosentdel med ulike utfall seks måneder fram i tid**



Kjelde: Riksrevisjonens analysar baserte på persondata frå Nav og SSB. Gjennomsnitt for perioden 2018–2022. Utvalet n = 2 060 683 (person-månader). Antal personar = 180 430.

Figur 11 gir eit meir finkorna bilete av situasjonen som er observert seks månader fram i tid. Over dobbelt så mange er i arbeid (15,7 prosent) som i utdanning (6,3 prosent), og ein liten del (1,9 prosent) er både i arbeid og utdanning. To av tre er framleis hos Nav og ikkje i arbeid eller utdanning, medan 9,2 prosent er ikkje i arbeid eller utdanning og får heller ikkje arbeidsretta bistand frå Nav. Den sistnemnde gruppa kan mellom anna omfatte personar i militærteneste og personar som har busett seg i utlandet.

Ein stor del av dei som har overgang til arbeid eller utdanning, kjem tilbake til Nav og får arbeidsretta bistand på eit seinare tidspunkt. Tabellen nedanfor viser andelen av dei som var komne over i arbeid etter 6 månader, som 12 og 24 månader seinare igjen er utanfor arbeid og utdanning og får arbeidsretta bistand frå Nav.<sup>207</sup>

**Tabell 7 Andel personar som returnerer til Nav etter overgang til arbeid eller utdanning**

Månader etter overgang	Andel	n
12 månader	16,3 %	370 685
24 månader	19,3 %	233 453

Kjelde: Riksrevisjonen. Utvalet n er antal observasjonar (person-månader) i populasjonen som andelen er berekna av. Antal personar er 105 644 for 12 månader-analysen og 71 469 for 24 månader-analysen.

Tabell 7 viser at 16,3 prosent er tilbake hos Nav og får arbeidsretta bistand 12 månader etter overgangen til arbeid eller utdanning. Tilsvarende er 19,3 prosent tilbake hos Nav 24 månader etter overgangen til arbeid eller utdanning.

Den relativt låge terskelen for at personar blir rekna som «i arbeid», inneber at dei som har overgang til arbeid, kan jobbe i svært varierende grad. I gjennomsnitt jobbar personane som har overgang til

<sup>207</sup> Utgangspunktet for overgangsmålingane rekk fram til mars 2022. Analysen for 12 månader etter overgang er derfor avgrensa til brukarar hos Nav frå januar 2018 til mars 2021, medan analysen for 24 månader er avgrensa til brukarar frå januar 2018 til mars 2020.



arbeid 11,5 timar per veke i månaden då utfallet blir målt.<sup>208</sup> Det svarar til 31 prosent stilling. Dei aller fleste, nesten ni av ti, arbeider mindre enn det som svarar til 50 prosent stilling. Tabell 8 viser fordelinga i meir detalj.

**Tabell 8 Kor mykje arbeider dei som kjem over i arbeid etter å ha fått hjelp frå Nav?**

Prosent arbeid av full stilling	Prosentdel	Antal
10–29 %	64,1	232 453
30–49 %	23,6	85 569
50–69 %	9,7	35 030
≥70 %	2,7	9 788
<b>Sum</b>	<b>100</b>	<b>362 840</b>

Kjelde: Riksrevisjonen. Antal viser observasjonar (person-månader). Antal personar totalt i denne analysen = 102 133. Vi har berre teke med personar som ikkje har vore i jobb/utdanning i ein viss månad, og som kjem over i arbeid seks månader seinare. Stillingsprosenten er kalkulert ut frå registrerte arbeidstimar i månaden vi måler utfallsvariabelen.

Vi brukar også ein romsleg definisjon av «i utdanning», som også kan omfatte personar som melder seg opp til utdanning, men ikkje faktisk gjennomfører. Ser vi på dei som var komne over i utdanning seks månader seinare, hadde to av tre (67,8 prosent) progresjon i utdanninga. Med progresjon meiner vi at personen bestod eit kurs eller ei utdanning eller fekk minst eitt studiepoeng.<sup>209</sup>

## 7.3 Utvikling over tid i overgang til arbeid og utdanning

Endringar over tid i andelen som kjem over i arbeid og utdanning kan kome av innsatsen til Nav, men også endringar i brukargruppa og i arbeidsmarknaden. Vi prøver å ta høgd for slike faktorar ved å bygge ein regresjonsmodell for å predikere overgang på personnivå og deretter samanlikne årleg forventta (predikert) overgangsandel frå modellen med den overgangsandelen som faktisk er observert.

Analysen omfattar alle personar som får arbeidsretta bistand og ikkje er i arbeid eller utdanning i ein gitt månad i perioden 2018–2022.<sup>210</sup> Observasjonseininga er person-månad; kvar månad ein person er utanfor arbeid og utdanning utgjer ein observasjon i datasettet. Den avhengige variabelen er ein dummy som tek verdien 1 viss personen er i arbeid eller utdanning seks månader fram i tid, og verdien 0 viss personen verken er i arbeid eller utdanning, og vi brukar ein probit-modell.

Metoden og variablane følgjer i stor grad forslaga i rapporten frå Oslo Economics og Frischsenteret, som blei bestilt av Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>211</sup> Ei nærmare beskriving av metoden og alle variablane finst i kapittel 2.2.4 og i vedlegg 1 og 2.

Hovudformålet med regresjonsanalysen er å estimere forventta sannsyn for overgang ut frå kjenneteikn ved kvar person og arbeidsmarknaden på eit gitt tidspunkt. Merk at vi ikkje har som mål å estimere kausaleffekten av kvar av variablane i modellen. Med ikkje-eksperimentelle data er dette krevjande, og det fordrar spesielt tilpassa analysar for kvar forklaringsvariabel. Koeffisientane frå analysen bør derfor ikkje tolkast direkte som estimat på kausaleffekt. Vi viser og diskuterer derfor ikkje alle koeffisientane her, men beskriv i grove trekk retninga på samanhengen for variablane i modellen. Regresjonstabell med alle koeffisientane finst i Tabell 14 i vedlegget.

<sup>208</sup> Medianen var på 9,4 timar i veka.

<sup>209</sup> Personar som framleis er melde opp til kurset/utdanninga på måletidspunktet, blir ekskluderte frå berekninga.

<sup>210</sup> Behaldninga til og med mars 2022, sidan vi har utdanningsdata berre fram til september 2022.

<sup>211</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*

**Tabell 9 Variablar og samanheng med overgangssannsyn i regresjonsmodellen**

Variabel	Samanheng med overgangssannsyn i regresjonsmodellen
Nav-historikk*	Negativ
Arbeidserfaring*	Positiv
Nedsett arbeidsevne	Negativ
Arbeidsavklaringspengar	Negativ
Dagpengar	Positiv
Tiltakspengar	Positiv
Sosialhjelp	Negativ
Kvalifiseringsstønad	Positiv
Behandling for psykisk diagnose	Negativ
Behandling for psykiske plager	Negativ
Somatisk behandling	Negativ
Utdanningsnivå*	Positiv
Alder*	Kurvelineær (høgast overgangssannsyn ved 21 år)
Barn under 18 år	Ikkje signifikante
Kjønn (mann = 1)	Positiv
Føderregion: EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia, New Zealand <sup>^</sup>	Negativ viss ikkje norsk statsborgarskap; positiv viss norsk statsborgarskap
Føderregion: resten av verda (utanom Noreg) <sup>^</sup>	Positiv
Føderregion: ukjent/statslaus <sup>^</sup>	Negativ
Norsk statsborgarskap <sup>^</sup>	Positiv for personar frå eu/efta, storbritannia, usa, canada, australia, new zealand og ukjent land /statslaus; negativ for personar frå resten av verda (utanom noreg)
Pandemi	Positiv
Arbeidsløyse bu- og arbeidsregion	Negativ
Månad*	Februar–juli har høgt overgangssannsyn (6 md. Seinare), oktober–desember særleg låg

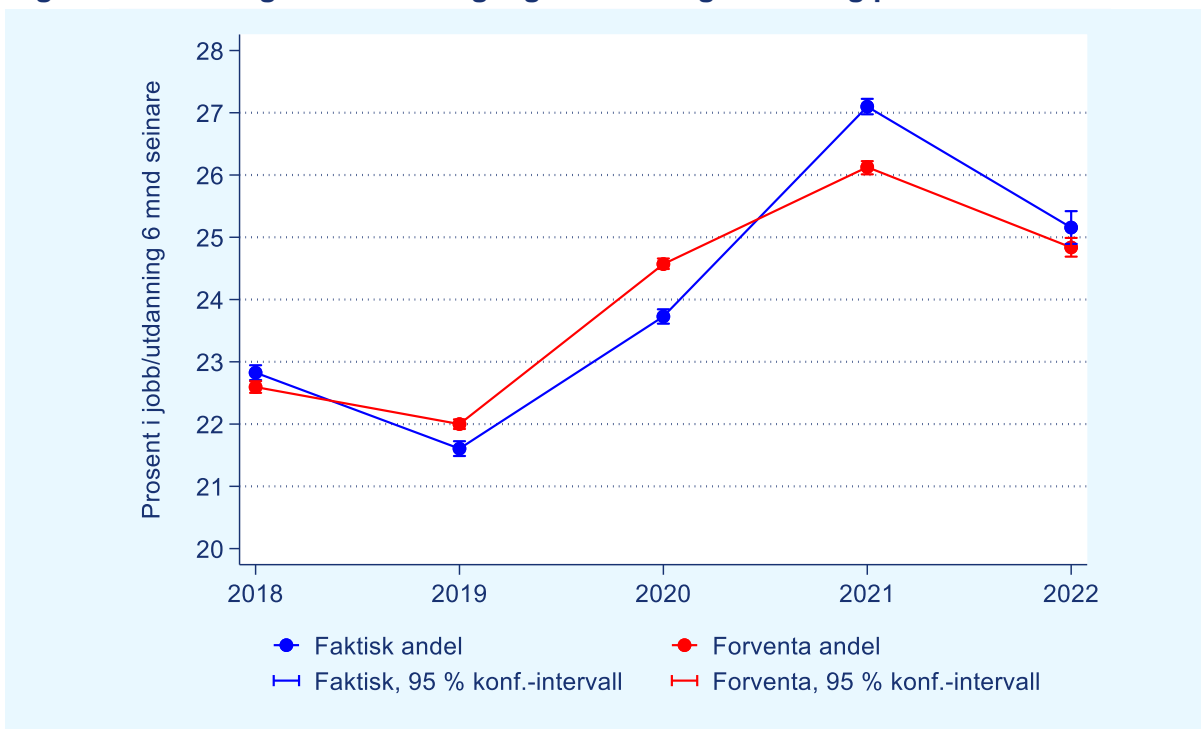
Kjelde: Riksrevisjonen. \*Variabelen er lagd inn som fleire dummyvariablar i regresjonsmodellen (tabell 11 og 14 i vedlegg 1). <sup>^</sup>Modellen inkluderer også interaksjon mellom kvar føderregion og norsk statsborgarskap.

Tabell 9 samanfattar regresjonsresultata for kvar variabel i modellen. Her kommenterer vi berre dei viktigaste variablane.<sup>212</sup> Som forventa er det å ha fått arbeidsretta bistand frå Nav over lang tid knytt til lågare sjanse for å kome over i arbeid og utdanning, medan lengre arbeidserfaring er knytt til større sjanse for overgang. Personar med nedsett arbeidsevne som får sosialhjelp og helsehjelp for psykisk eller somatiske plager eller sjukdom, har lågare sjanse for overgang.<sup>213</sup> Det å få dagpengar, tiltakspengar eller kvalifiseringsstønad er derimot knytt til høgare sjanse for overgang. Personar med utdanning utover grunnskulenivå har også høgare sjanse for å kome over i arbeid og utdanning. Høgare arbeidsløyse i bu- og arbeidsregionen til personen er som forventa relatert til lågare overgangssannsyn. Overgangssannsynet varierer også med sesong og er høgare frå februar til og med juli.

<sup>212</sup> Vi brukar storleiken på koeffisienten og t-verdien som indikatorar på viktige variablar. Koeffisientane er relativt enkle å samanlikne for nesten alle variablane, sidan dei er lagde inn som dummyvariablar.

<sup>213</sup> Vi har skilt mellom symptom og plager og sjukdomsdiagnosar for psykiske diagnosar i samsvar med ICPC-2.

**Figur 12 Faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning per år**



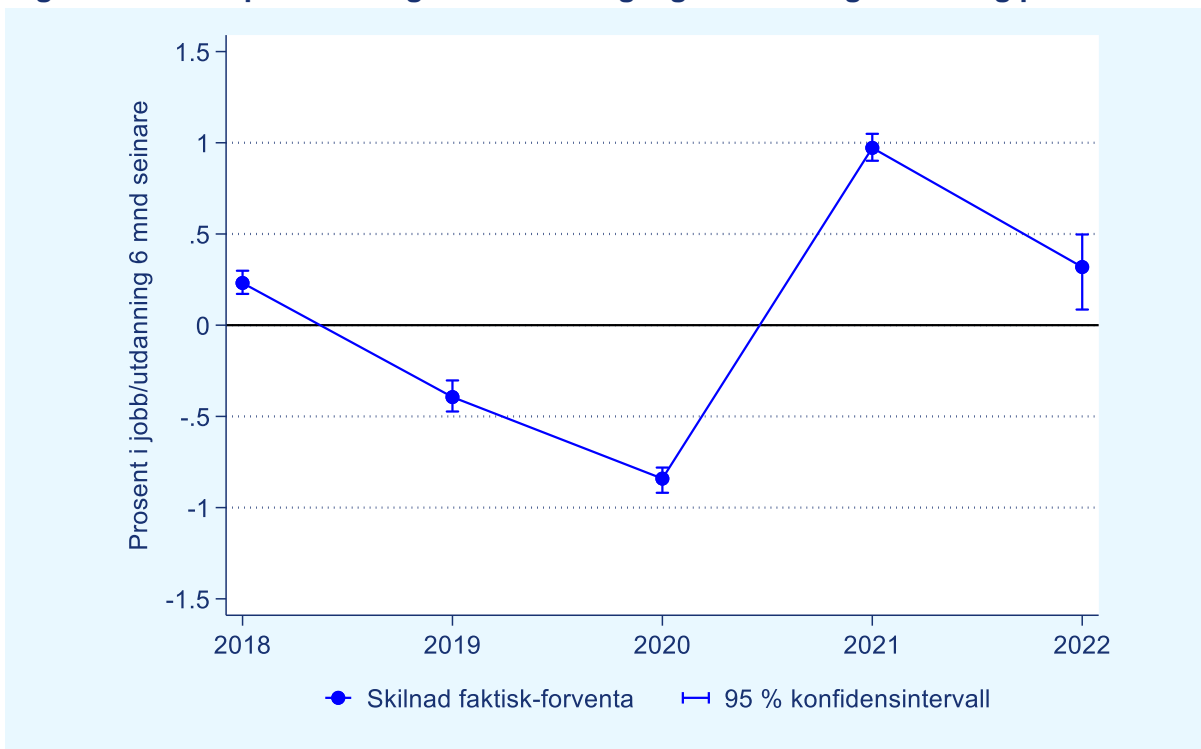
Kjelde: Riksrevisjonen. n = 2 060 683 (person-månader). Antal personar = 180 430.

I neste steg brukar vi regresjonsresultata til å anslå andelen som er forventa å kome over i arbeid og utdanning per år ut frå kjenneteikna ved brukarpopulasjonen og arbeidsmarknaden på det tidspunktet. Figur 12 viser andelen som faktisk hadde kome over i arbeid eller utdanning seks månader fram i tid (blå linje), og andelen som var forventa å ha overgang (raud linje) per år. Konfidensintervall, som indikerer uvisse knytt til utvalsstorleik og talet på variablar i modellen, er også viste for begge estimata. Konfidensintervalla for begge estimata er små sidan vi har eit stort utval.

Den faktiske utviklinga viser ein stor oppgang frå botnpunktet i 2019, då 21,6 prosent hadde overgang, til 2021, då 27,1 prosent hadde overgang. Deretter ser vi litt nedgang til 2022, då 25,2 prosent kom over i arbeid eller utdanning. Den forventa overgangsandelen viser i stor grad den same utviklinga, sjølv om dei to linjene ikkje er heilt parallelle. Det tilseier at ein god del av endringane i den faktiske overgangsandelen kan forklarast med endringar i brukarmassen og samfunnsøkonomiske forhold, som den forventa andelen tek omsyn til.

Endringa i viktige kontrollvariablar over år kan gi ein indikasjon på kva som driv endringane i den forventa andelen med overgang til arbeid eller utdanning (sjå Tabell 13 i vedlegget). Mellom 2019 og 2020 gjekk arbeidsløysa opp, noko som gjorde det vanskelegare å kome over i arbeid. Samstundes kom det inn fleire i brukargruppa med gode føresetnader for å kome i arbeid eller utdanning: Andelen med utdanning over grunnskulenivå auka, og det same gjorde andelen med lengre arbeidserfaring. Det bidrog til at den forventa andelen med overgang auka frå 2019 til 2020. Til 2021 gjekk den forventa overgangsandelen vidare oppover ettersom arbeidsløysa sakk kraftig att. Den moderate nedgangen i forventa overgangsandel mellom 2021 og 2022 kjem av at brukarmassen i snitt fekk dårlegare føresetnader, mellom anna indikert ved mindre arbeidserfaring, men den vidare nedgangen i arbeidsløysa modererer utslaget av dette.

**Figur 13 Skilnad på faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning per år**



Kjelde: Riksrevisjonens analysar. 95 prosent konfidensintervall i klammer.  $n = 2\,060\,683$  (person-månader). Antal personar = 180 430.

Figur 13 viser skilnaden mellom den faktiske og den forventa overgangsandelen i prosentpoeng per år – estimatet vårt på den relative effekten av Navs arbeidsretta bistand for denne gruppa over tid. Tala vist i Figur 13 og i Figur 12 finst i Tabell 15 i vedlegget.

Overordna tyder figuren på at effekten av Navs arbeid med å få unge over i arbeid og utdanning er relativt stabil over tid. Generelt er skilnadene mellom faktisk og forventa overgangsandel små – nær 1 prosentpoeng på det meste i 2021. Dette er mykje mindre enn variasjonen mellom år i den faktiske overgangsandelen vist i Figur 12. Sidan konfidensintervalla er smale, er likevel alle skilnadsestimata signifikant ulike 0.<sup>214</sup> Det lågaste nivået er i 2020, då overgangsandelen var 0,8 prosentpoeng lågare enn forventa, og det høgaste i 2021, då overgangsandelen var 1,0 prosentpoeng høgare enn forventa.

Det er heller ingen tydeleg trend. I 2022 (då vi berre måler første kvartal) var det 0,3 prosentpoeng fleire som kom over i arbeid eller utdanning enn forventa. Det er berre så vidt høgare enn i 2018, då overgangsandelen var 0,2 prosentpoeng høgare enn forventa. Skilnaden mellom dei to åra er heller ikkje statistisk signifikant på 95 prosent-nivå (heile konfidensintervallet for 2018 er innanfor konfidensintervallet for 2022).

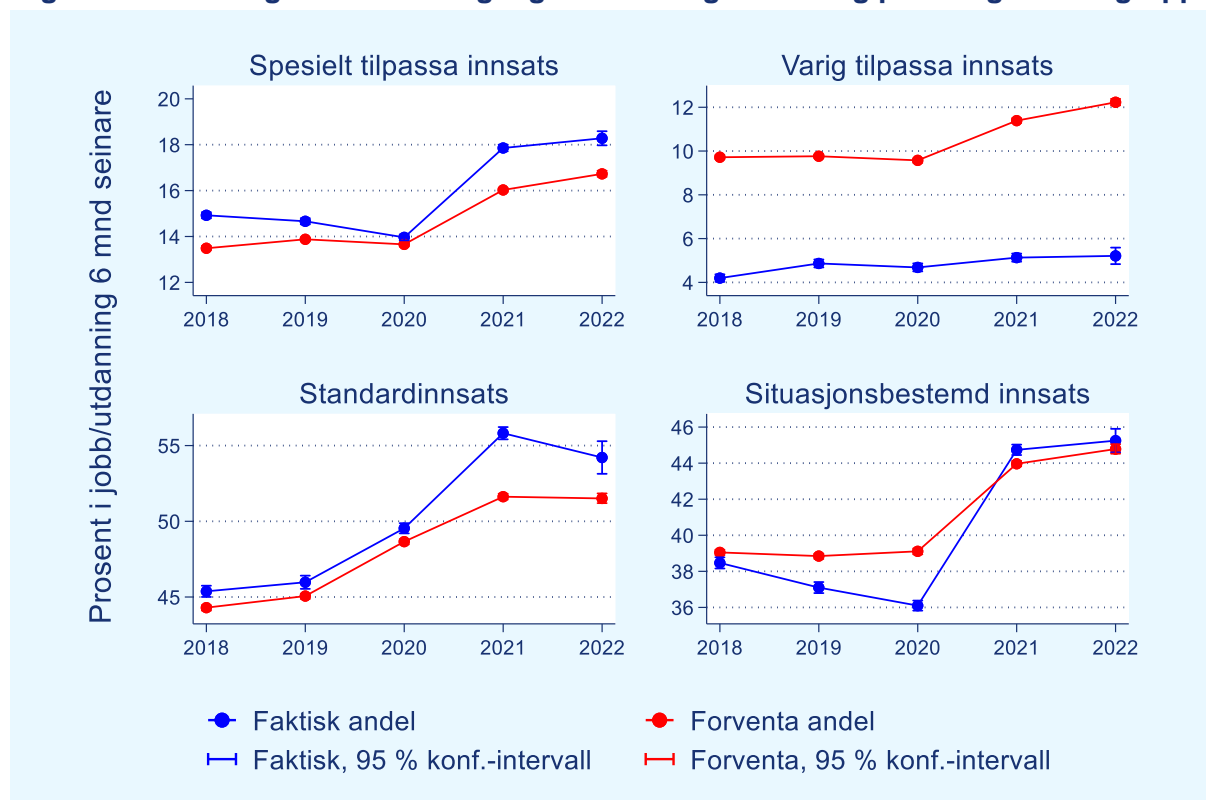
Denne regresjonsbaserte analysen gir ein betre indikasjon på resultatata av Navs arbeidsretta innsats over tid enn den faktiske overgangsandelen åleine, sidan han tek omsyn til endringar i brukarpopulasjonen og arbeidsmarknaden over tid. Likevel er uvissa i estimatet for Navs relative resultat større enn det konfidensintervalla gir inntrykk av, sidan vi ikkje kan vere sikre på at regresjonsmodellen fangar opp alle viktige forklaringsfaktorar som varierer over tid, og som er utanfor Navs kontroll.

<sup>214</sup> Konfidensintervallet for skilnaden er berekna separat (med bootstrapping) sidan ein ikkje presist kan avgjere om ein skilnad på to gjennomsnitt er signifikant ved å sjå på konfidensintervallet til kvart av gjennomsnitte.

## 7.4 Overgang til arbeid og utdanning for ulike innsatsgrupper

Det er også interessant å undersøke resultatene separat for personene i dei ulike innsatsgruppene, sidan dei får ulik hjelp frå Nav. Det er også interessant å undersøke resultatene separat for personene i dei ulike innsatsgruppene, sidan dei får ulik hjelp frå Nav. Figur 14 viser den faktiske overgangsandelen (i blått) og den forventa overgangsandelen (i raudt) per år for kvar av innsatsgruppene, basert på regresjonsanalysen som er beskriven ovanfor. Tala som figur 14 viser, finst i tabell 16 i vedlegget.

**Figur 14 Faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning per år og innsatsgruppe**



Kjelde: Riksrevisjonens analysar. 95 prosent konfidensintervall i klammer.  $n(\text{Spesielt tilpassa innsats}) = 1\,122\,988$ ,  $n(\text{Varig tilpassa innsats}) = 225\,012$ ,  $n(\text{Standardinnsats}) = 270\,796$ ,  $n(\text{Situasjonsbestemd innsats}) = 441\,887$ .

Vi ser at det er store gjennomgåande skilnader i overgangsandelar mellom gruppene. Lågast sannsyn for overgang til arbeid eller utdanning har personar på varig tilpassa innsats (gjennomsnittleg 5 prosent), deretter dei på spesielt tilpassa innsats (gjennomsnittleg 16 prosent), medan dei med situasjonsbasert innsats og standardinnsats har mykje høgare overgangsandel (høvesvis 40 prosent og 50 prosent i gjennomsnitt).

Avviket mellom faktisk og forventa overgangsandel er også gjennomgåande ulikt mellom gruppene. Merk at innsatsgruppene ikkje inngår i regresjonsmodellen, sidan tildeling av innsatsgruppe er noko Nav kan påverke. Store gjennomgåande avvik mellom faktisk og forventa overgang kan derfor tyde på at modellen manglar variablar som kunne fanga opp skilnader i føresetnader mellom innsatsgruppene. Vi ser at avviket er størst for dei på varig tilpassa innsats, med ein mykje høgare forventa enn faktisk overgangsandel. Det kan truleg forklarast med at variablane i modellen ikkje fullstendig fangar opp utfordringane til denne spesifikke gruppa.

Vi ser også at endringane over tid er litt ulike på tvers av innsatsgruppene. For dei med spesielt tilpassa innsats minka skilnaden mellom faktisk og forventa andel fram til 2020, før han voks igjen.

Dermed er Navs relative resultat omtrent likt i 2022 som i 2018. For dei på varig tilpassa innsats er skilnaden meir stabil over tid, sjølv om gapet mellom faktisk og forventta auka noko frå 2020 til 2022. For dei på standardinnsats ser vi ei positiv utvikling mot slutten av perioden, der fleire hadde faktisk overgang enn forventta i 2021 og 2022. For dei på situasjonsbestemd innsats ser vi ei negativ utvikling fram til 2020, og deretter ei positiv utvikling, slik at skilnaden mellom faktisk og forventta overgangsandel endar på omtrent same nivå som i 2018.

## 7.5 Navs indikator for overgang til arbeid

I dette delkapittelet tek vi utgangspunkt i ein av Navs eksisterande resultatindikatorar for overgang til arbeid: andel personar med overgang til arbeid seks månader etter at dei var registrerte med status som arbeidssøkjjar eller med nedsett arbeidsevne. Som beskrive i kapittel 2.2.4 er det ei svakheit ved denne indikatoren at han berre inkluderer dei som ikkje lenger er arbeidssøkjjarar eller ikkje lenger har nedsett arbeidsevne. Indikatoren måler då ikkje overgang for personar som framleis har status som arbeidssøkjjar eller nedsett arbeidsevne. Desse personane har lågare risiko for overgang, fordi ein vanleg grunn til at personar ikkje lenger får hjelp frå Nav, er at dei har hatt overgang til arbeid.

For at ein person skal bli teken med i avgangsstatistikken, må personen ha fått arbeidsretta bistand som arbeidssøkjjar eller med nedsett arbeidsevne<sup>215</sup> i ein gitt referansemånad, men ikkje dei to følgjande månadene. Dersom dette vilkåret er oppfylt, definerer Nav at personen har avgang frå Nav og ikkje lenger får arbeidsretta bistand. Deretter sjekkar Nav statusen til personen seks månader etter referansemånaden.<sup>216</sup>

**Tabell 10 Andel personar med overgang til arbeid etter avgang frå Nav, 20–30 år, prosent**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Arbeidssøkjjarar</b>	<b>65 %</b>	<b>66 %</b>	<b>76 %</b>	<b>79 %</b>	<b>76 %</b>	<b>70 %</b>
<b>Nedsett arbeidsevne</b>	<b>42 %</b>	<b>42 %</b>	<b>41 %</b>	<b>45 %</b>	<b>52 %</b>	<b>53 %</b>

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapportar for perioden 2018–2023.

Tabell 10 viser at det har vore ein auke i andelen personar med status som arbeidssøkjjar under 30 år med overgang til arbeid i løpet av perioden. Det var ein aukande trend frå 2018 til 2022, før andelen med overgang gjekk litt ned i 2023. I årsrapporten for 2020 forklarar Nav auken i andelen personar som gjekk frå å vere arbeidssøkjjarar til å få arbeid i 2020, med at mange personar blei permitterte i samband med pandemien og relativt raskt kom seg tilbake i arbeid. Også i 2021 og 2022 driv personar som er permitterte, opp andelen med overgang til arbeid, men dei utgjorde ein mindre del enn i 2020. Andelen personar med status som arbeidssøkjjar under 30 år med overgang til arbeid gjekk tilbake med 6 prosentpoeng frå 2022 til 2023. Nav forklarar ein del av nedgangen med at færre arbeidssøkjjarar er permitterte. Utviklinga i overgang blant arbeidssøkjjarar stemmer godt overeins med den faktiske andelen personar med overgang til arbeid og utdanning som er presentert i kapittel 7.2.

For personar med status med nedsett arbeidsevne har det vore ei positiv utvikling i fem av seks år. Gjennom heile perioden har andelen med overgang til arbeid seks månader etter referansemånaden auka med 11 prosentpoeng.

<sup>215</sup> Ein person som har avgang frå status som arbeidssøkjjar, men som har vore registrert med nedsett arbeidsevne dei siste fem månadene, blir klassifisert om til avgang frå nedsett arbeidsevne.

<sup>216</sup> Nav. (2019) *Begreper, kjennemerker og grupperinger*. Henta 11. mars 2024 frå [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger\\_kap\\_4](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger_kap_4).

Nav opplyser at blant personane som har avgang frå status som arbeidssøklar, men som ikkje har overgang til arbeid, er det fleire som gjennomfører førstegongsteneste, startar med utdanning, er heimeverande eller får ytingar. Blant personar som går frå å ha nedsett arbeidsevne, og som ikkje går over til arbeid, har den største gruppa overgang til uføretrygd.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Nav. (2024). *Avgang som arbeidssøker og nedsatt arbeidsevne*. Henta 11. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/overgang-til-arbeid-og-stonad>.

## 8 Styring og oppfølging frå departementa

I dette kapittelet ser vi nærmare på korleis Arbeids- og inkluderingsdepartementet styrer og følgjer opp Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med å følgje opp unge utanfor arbeidslivet. I tillegg ser vi på Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med å leggje til rette for at Nav og helsetenesta skal samarbeide om å hjelpe unge som står utanfor arbeidslivet og har psykiske lidningar.

### 8.1 Styring og oppfølging av området frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det overordna ansvaret for verksemda til arbeids- og velferdsforvaltninga. Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordna ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten oppfyller dei krava som blir stilte til etaten, og når dei måla og resultatane som går fram av tildelingsbrev og instruks til departementet om verksemds- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>218</sup> Dei grunnleggjande styringsprinsippa er at det skal fastsetjast mål og resultatkrav, og at desse skal oppnåast på ein effektiv måte.

#### 8.1.1 Styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet

##### Føringar i tildelingsbrev og rapportering til departementet

Av tildelingsbrev frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2018–2023 går det fram at unge er ei brukargruppe som skal prioriterast av arbeids- og velferdsetaten. Styringsinformasjonen for åra 2018 til 2023 viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer relevant informasjon om gjennomføringa av ungdomsinnsatsen og inkluderingsdugnaden.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at styringsparametrane åleine ikkje gir nok informasjon om tilbodet til unge og korleis området utviklar seg over tid. I tillegg til rapportering på styringsparametrane ber departementet også om informasjon om nøkkelparantar, annan statistikk på området og rapportering på oppdrag gitt i tildelingsbrevet. Det går føre seg ein løpande fagleg dialog gjennom året, og gjennom verksemdsrapporteringa får departementet overordna informasjon om ungdomsinnsatsen. Denne informasjonen dannar grunnlaget for innhaldet i dei faste styringsdialogmøta mellom departementet og direktoratet.

Departementet opplyser at det har sett i gang eit indikatorprosjekt saman med direktoratet. Formålet med prosjektet er å sjå på resultatane av arbeidet til Nav-kontora retta mot overgang til arbeid og vurdere desse resultatane nærmare. Slik ønskjer departementet å måle effekten av Navs innsats, og det vil også gi grunnlag for å diskutere praksisen mellom Nav-kontora.

##### Etatsstyringsmøte og tilbakemelding på rapporteringa frå direktoratet 2018–2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomfører faste etatsstyringsmøte med Arbeids- og velferdsdirektoratet tre gonger i året. I perioden 2018 til 2023 er det i tillegg halde fleire særsmøte om ungdomsinnsatsen og inkluderingsdugnaden. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det har rapportert resultatane av ungdomsinnsatsen regelmessig til departementet frå 2018, inkludert informasjon frå fagavdelingane i direktoratet. Frå 2022 har det ifølgje direktoratet vore eit tett samarbeid og regelmessige fagmøte med departementet om korleis innhaldet skal utviklast, og korleis

<sup>218</sup> Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet*.



den nye ungdomsgarantien skal innrettast. Den nye ungdomsgarantien byggjer på kunnskap frå evalueringa av den tidlegare ungdomsinnsatsen.

Her omtalar vi styringsdialogen om ungdomsinnsatsen og den arbeidsretta bistanden til unge under 30 år i åra 2018 til 2023.

## 2018

I etatsstyringsmøta og særsmøta om korleis arbeids- og velferdsetaten har gjennomført arbeidet med ungdomsinnsatsen, kjem det fram at Arbeids- og velferdsdirektoratet var fornøgd med innsatsen frå etaten gjennom året. Arbeids- og velferdsdirektoratet sa i særsmøte i november 2018 at det var fornøgd med at innsatsen blir retta mot ungdom, og at inkluderingsdugnaden er prioritert i også i 2019. Direktoratet peikte på at det er viktig at det blir tydeleg at andre etatar også må bidra i inkluderingsdugnaden, ved at tilsvarande styringssignal blir gitt i dei respektive tildelingsbreva. Arbeids- og sosialdepartementet ville følgje opp denne oppmodinga.<sup>219</sup>

## 2019

I eit etatsstyringsmøte i november forklarte Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er viktig at mange i gruppa unge under 30 år får tverrfagleg oppfølging. Direktoratet sa at det er behov for å styrkje samarbeidet med helsesektoren. Arbeids- og velferdsdirektøren sa seg i samband med dette fornøgd med at departementet hadde kalla inn til eit møte på direktør- og departementsrådsnivå mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.<sup>220</sup>

I møtet om behandlinga av årsrapporten for 2018 understreka Arbeids- og velferdsdirektoratet igjen at samarbeidet med helse- og utdanningsstyresmaktene er viktig. For ungdom har det vore ei utfordring at dei som blir motiverte til å gå tilbake til vidaregåande skule, ikkje får tilstrekkeleg oppfølging der og fell frå igjen. Departementet tok informasjonen til etterretning.<sup>221</sup>

## 2020

I tilbakemeldinga på Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport for 2019 uttrykte departementet at det i hovudsak var fornøgt med resultatane under målet om fleire i arbeid også for året 2019. Overgangen til arbeid for arbeidssøkjjarar var god, noko som ikkje kan sjåast uavhengig av den gode situasjonen i norsk økonomi i denne perioden. Det same gjeld overgang til arbeid for unge. Likevel merka departementet seg at det har blitt litt mindre overgang til arbeid for personar med nedsett arbeidsevne, både generelt og for unge under 30 år. I årsrapporten står det at arbeidet med inkluderingsdugnaden og ungdomsinnsatsen er prioritert. Det kjem likevel i liten grad fram om overgangen til arbeid for personar med nedsett arbeidsevne kunne vore større, med tanke på den gode arbeidsmarknaden og arbeidet etaten har gjort med inkluderingsdugnaden og ungdomsinnsatsen. Departementet understreka at det er viktig at desse gruppene framleis får god oppfølging med sikte på overgang til arbeid.

Departementet peikte på at innsatsen overfor utsette grupper framover må sjåast i samanheng med innsatsen for å forhindre at arbeidsløysa som kjem av koronapandemien, stabiliserer seg på eit høgare nivå. Det er rom for betre analysar av innsatsen etaten har gjort for å auke overgangen til arbeid blant utsette grupper i arbeidsmarknaden. Det viste til oppdrag i tildelingsbrevet 2019 om å vidareutvikle styringsinformasjon om overgang til utdanning og arbeid. Når det gjeld rapportering på innsatsen i inkluderingsdugnaden, sa departementet at det ser eit behov for å leggje meir vekt på

<sup>219</sup> Referat frå særsmøte 30. november 2018 om tildelingsbrevet for 2019.

<sup>220</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 14. november 2019.

<sup>221</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 10. april 2019.

konkrete resultat, talfesta tiltak/aktivitetar og dessutan eventuelle døme på innsats som har gitt særleg positive resultat regionalt eller lokalt.<sup>222</sup>

Arbeids- og velferdsetaten hadde svakare resultatoppgåing i den arbeidsretta oppfølginga i 2020 som følgje av koronapandemien. Det var ein nedgang i formidlingar, og det blei færre brukarar i arbeidsretta aktivitet. For å følgje opp i tråd med smittevernreglane omdisponerte etaten ressursar og følgde opp brukarar digitalt.<sup>223</sup> Koronapandemien fekk store konsekvensar for oppfølgingsarbeidet i Nav. Mange av Nav-brukarane hadde behov for arbeidsretta oppfølging frå mars 2020. Etaten retta ein særleg innsats mot dei prioriterte målgruppene, ungdom, innvandrarar og personar som har stått lenge utan arbeid, og dessutan mottakarar av arbeidsavklaringspengar. Tilbodet til ledige blei hovudsakleg gitt som digitale tenester og digital oppfølging. Direktoratet opplyste at personar med nedsett arbeidsevne fekk tidleg og tett oppfølging i andre tertial. Departementet understreka i etatsstyringsmøtet 30. oktober at det er viktig at grupper som har behov for tett oppfølging, får eit godt nok tilbod.<sup>224</sup>

## 2021

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021 skriv departementet at det er ein auka risiko for at personar varig fell utanfor arbeidsmarknaden, særleg unge arbeidstakarar som ikkje har fullført vidaregåande skule, eller som har svak tilknytning til arbeidslivet. For personar frå allereie utsette grupper har det no blitt endå vanskelegare å kome i arbeid. Ei særskild arbeidsretta bistand skal givast til heilt ledige og personar med nedsett arbeidsevne under 30 år. Arbeids- og velferdsetaten skal intensivere ungdomsinnsatsen.

Av det første etatsstyringsmøtet i 2021 går det fram at det har vore ein stor vekst i antalet langtidsledige på grunn av koronatiltaka, og at antalet som får helserelevante ytingar, også har auka. Arbeids- og velferdsdirektoratet understreka at det hadde halde fram med å prioritere unge, trass i pandemien. Direktoratet framheva at det også framover ville vere nødvendig å styrkje innsatsen retta mot prioriterte grupper, og at dette må gjerast i dialog med departementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet peikte på at utfordringsbiletet inviterer til ein diskusjon om dei arbeidsretta verkemidla og tenestene til Nav. Departementet understreka også at det framover blir særleg viktig å forhindre at arbeidsløysa held fram på eit varig høgt nivå, og at utsette grupper blir skovne lenger unna arbeidsmarknaden. I samband med dette er ungdomsinnsatsen og inkluderingsdugnaden sentrale verkemiddel som framleis skal få stor merksemd.<sup>225</sup>

Tema for særsmøtet i oktober var innsatsen frå arbeids- og velferdsetaten overfor unge, utfordringsbiletet, status og resultat av arbeidet. Departementet konkluderte med å føre vidare dialog og prosessar mellom departementet og direktoratet som gjeld innsatsen etaten gjer overfor utsette unge, inkludert handteringa av rettslege spørsmål om informasjonsutveksling og samarbeid med andre aktørar.<sup>226</sup> I tilbakemeldinga til direktoratet ved særsmøtet i november understreka departementet at innsatsen til etaten er viktig og må utviklast vidare for at fleire frå utsette grupper skal kome i arbeid. Særleg viktig er det å innrette innsatsen slik at færre unge fell varig ut av arbeidslivet. Departementet understreka også behovet for god gjennomføring av oppfølgingsiltak i eigen regi, i samsvar med løyvinga.<sup>227</sup>

## 2022

Nedstenging under pandemien var eit stort hinder for tiltaksgjennomføringa i Nav. I 2021 klarte likevel arbeids- og velferdsetaten ifølgje Arbeids- og velferdsdirektoratet å halde oppe eit høgt nivå på

<sup>222</sup> Brev av 20. mai 2020 frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilbakemelding på årsrapporten for 2019.

<sup>223</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 19. juni 2020.

<sup>224</sup> Referat frå etatsstyringsmøte og særsmøte 30. oktober 2020.

<sup>225</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 19. april 2021.

<sup>226</sup> Referat frå særsmøte 13. oktober 2021.

<sup>227</sup> Referat frå særsmøte 5. november 2021.

tiltaksgjennomføringa, der tiltak har vore særskilt retta mot dei prioriterte gruppene på arbeidsmarknaden. Etaten prioriterte særleg unge som treng bistand for å kome i arbeid. I etatsstyringsmøtet i april peikte Arbeids- og velferdsdirektoratet på at pandemien har forsterka utfordringane for utsette grupper, og at direktoratet er bekymra for langtidsverknadene av pandemien for dei mest sårbare gruppene. Mange unge Nav-brukarar har ikkje fullført vidaregåande skule, har psykiske helseplager og har ofte samansette utfordringar. Derfor er det behov for å prioritere oppfølging og tiltak av utsette grupper for å unngå langtidsarbeidsløyse og varig utestenging frå arbeidslivet. For unge er samarbeidet med fylkeskommunen svært viktig for at dei skal få nødvendige kompetanseløp. Dette samarbeidet varierer mellom dei ulike fylka.<sup>228</sup>

I 2022 betra arbeidsmarknad seg, og dei som stod nærmast arbeid, kom raskt ut i jobb. Direktoratet gjorde greie for resultat under målet om fleire i arbeid og rapporterte om god måloppnåing i arbeidet med prioriterte grupper i etatsstyringsmøtet i november 2022. Andelen unge i arbeidsretta aktivitet var høgare enn i same periode året før.<sup>229</sup>

## 2023

Gjennom 2023 var arbeidet med ungdomsgarantien – som blei innført 1. juli – eit sentralt tema i etatsstyringsmøta. Arbeids- og velferdsdirektoratet informerte i april om at fylka var godt i gang med å rekruttere ungdomsretteleiarar og førebu innføringa av garantien i tråd med dette. Nedgang i tiltaksmidlar var ei bekymring for direktoratet, fordi ungdom treng kompetanseheving for å kunne få og stå i jobb. Det er mange innbyggjarar med nedsett arbeidsevne som får arbeidsavklaringspengar, og andre prioriterte grupper som konkurrerer om dei same tiltaksplassane. Direktoratet sa at det vil trenge verktøy for å følgje opp desse gruppene på ein god og formålstenleg måte. Årsrapporten for 2022 viser at talet på AAP-mottakarar har auka kraftig. Dette vil føre til eit auka trykk i arbeids- og velferdsforvaltninga når denne gruppa skal følgjast opp.<sup>230</sup>

Av etatsstyringsmøtet i juni 2023 kjem det fram at direktoratet løfta temaet allokering av ressursar til ungdomsgarantien inn i Navs risikokart for første tertial 2023. I risikokartet blir det peikt på at ein må gjere krevjande omdisponeringar av midlar/ressursar i fylka når ein skal jobbe med ny ungdomsgaranti, både volum og kompetanse må omdisponerast. Mange unge med helseutfordringar og svak utdanningsbakgrunn er i målgruppa. Departementet la til grunn at etaten gjer nødvendige tiltak for å leggje til rette for ei vellykka iverksetjing, og at direktoratet kjem tilbake til departementet ved behov.<sup>231</sup>

I referatet frå etatsstyringsmøtet i november 2023 opplyste direktoratet at arbeidet med ungdomsgarantien går etter planen. Departementet understreka at dialogen om ungdomsgarantien må halde fram for å sikre ei god implementering også framover.<sup>232</sup>

Innføringa av ungdomsgarantien var også tema på det siste særsmøtet i desember. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste at etaten har arbeidd systematisk med fagutvikling i samband med ungdomsgarantien.

Direktoratet viste til spørjeundersøkinga til Nav-kontora i oktober 2023, som viste at porteføljestorleiken hos rettleiarane har auka frå 2022 til 2023. Porteføljestorleiken har auka mest for rettleiarar som følgjer opp personar som er 30 år og eldre, men det er også ein tendens til auke for dei som følgjer opp målgruppa for ungdomsgarantien. For desse har porteføljen auka frå om lag 57 til 62 unge per rettleiar. Sidan midlane til ungdomsgarantien er øyremerkte, forventar ikkje departementet at den gjennomsnittlege porteføljestorleiken skulle auke blant ungdomsretteleiarar. Departementet peikte

<sup>228</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 21. april 2022.

<sup>229</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 7. november 2022.

<sup>230</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 20. april 2023.

<sup>231</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 20. juni 2023.

<sup>232</sup> Referat frå etatsstyringsmøte 7. november 2023.

på at det var ein føresetnad i arbeidet med å forme ut og finansiere garantien at porteføljestorleiken skulle ned på eit lågare nivå enn han var på før ungdomsgarantien blei innført.

Departementet uttrykte uro for utviklinga i porteføljestorleik og spurde om direktoratet hadde fått rekruttert medarbeidarar med midlane som er løyvde, som eit ledd i gjennomføringa av garantien. Direktoratet opplyste at det vil ta tid å få rekruttert ungdomsrettleiarar i tråd med dei auka midlane. Departementet tok orienteringa til etterretning og la til grunn at direktoratet held fram med å prioritere ei god implementering av ungdomsgarantien. Statusen og framdrifta i det arbeidet direktoratet gjer med å innføre ungdomsgarantien, skal følgjast opp tett i den vidare fag- og styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2024, ifølgje departementet.<sup>233</sup>

Gjennomgangen av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det har vore tett dialog mellom departementet og direktoratet om arbeidet med ungdomsinnsatsen og den arbeidsretta oppfølginga av unge i perioden 2018 til 2023. Satsingane og prioriteringa av dei unge har så langt ikkje ført til vesentlege endringar i måloppnåinga.

Ungdomsinnsatsen har ifølgje departementet gjort at dei unge har blitt prioriterte høgare i arbeids- og velferdsetaten. Sjølv om det er knappe ressursar til oppfølging og tiltak, skal dei unge prioriterast i dette arbeidet. I tillegg opplyser departementet i intervju at ein positiv effekt av ungdomsinnsatsen er at Nav har jobba med metodikk og oppfølging, mellom anna gjennom meir bruk av ungdomsteam. Departementet erkjenner at ikkje alt har lykkast, men noko av oppfølgingsmetodikken er ført vidare i arbeidet med ungdomsgarantien. Ungdomsgarantien er dermed ei forlenging av det beste Nav gjorde i ungdomsinnsatsen.

### 8.1.2 Sentrale satsingar for å få fleire unge inn i arbeidslivet

Fleire politiske satsingar har blitt vedtekne dei seinare åra med mål om å få fleire unge inn i arbeidslivet og bort frå helserelevante ytingar. Dette omfattar mellom anna ungdomsinnsatsen, som blei innført på landsbasis i 2018, og inkluderingsdugnaden som blei lansert av regjeringa i 2018. Ungdomsinnsatsen skulle sikre at arbeids- og velferdsetaten prioriterte unge under 30 år både i oppfølgingsarbeid og ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak. Innsatsen skulle også sikre at etaten legg meir vekt på tidleg innsats, slik at unge blir følgde opp raskt og får tilbod om aktivitetar som stimulerer til rask overgang til arbeid eller utdanning.<sup>234</sup> Inkluderingsdugnaden har som overordna mål å få fleire som står utanfor arbeidslivet med nedsett funksjonsevne eller hol i CV-en, over i ordinær jobb. Dugnaden legg mellom anna vekt på betre samarbeid og samhandling mellom Nav, arbeidsgivarar og utdannings- og helsesektoren, slik at personar med samansette problem skal få betre og meir tilpassa tilbod.<sup>235</sup> Unge under 30 år er særleg prioriterte når arbeids- og velferdsetaten følgjer opp inkluderingsdugnaden.<sup>236</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det ser eit tydeleg behov for å få fleire unge inn i arbeid, og at kvaliteten på oppfølginga må betrast. Frå ein fagleg ståstad er ikkje direktoratet fornøgt med resultatane av ungdomsinnsatsen. Det er positivt at unge blir prioriterte av Nav, og at rettleiarane for denne gruppa har færre å følgje opp. Unge får raskare kontakt og kjem raskt i aktivitet, men direktoratet ser at det framleis står att mykje arbeid på dette feltet.

Dei nemnde satsingane kjem i tillegg til tidlegare etablerte prosjekt som «Jobbstrategi for personar med nedsett funksjonsevne», som rettar seg spesielt mot personar under 30 år<sup>237</sup> og «0–24-

<sup>233</sup> Referat frå sær møte 18. desember 2023.

<sup>234</sup> Prop. 1 S (2016–2017), Prop. 1 S (2017–2018); Tildelingsbrev 2017–2022; Navs årsrapport for 2020.

<sup>235</sup> Meld. St. 32 (2020–2021).

<sup>236</sup> Sjå Navs årsrapport for 2020 og 2021. I tillegg til unge under 30 år er innvandrarar frå land utanfor EØS særleg prioriterte i inkluderingsdugnaden, ifølgje årsrapportane. I Navs årsrapport for 2019 blir det peikt på at Nav frå 2019 har sett inkluderingsdugnaden i samanheng med ungdomsinnsatsen.

<sup>237</sup> Blei lansert i 2012. Strategien handlar særleg om overgangen frå utdanning til arbeid. Sjå vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012 og SINTEFs rapport «Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne» (2014).

samarbeidet (2015–2020)», som var retta mot utsette barn og unge under 24 år.<sup>238</sup> Tidlegare var unge også prioriterte gjennom ulike garantiordningar retta mot ungdom.<sup>239</sup> Regjeringa har starta ei fullføringsreform for å få fleire til å fullføre og bestå vidaregåande opplæring.<sup>240</sup> I tillegg har fleire lovendingar blitt vedtekne for at fleire skal kome over i arbeid, inkludert aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakarar under 30 år (innført 1. januar 2017), innstramningar i regelverket for arbeidsavklaringspengar (innført i 2018)<sup>241</sup> og reduksjon av minstesatsane for arbeidsavklaringspengar for personar under 25 år (innført i 2020).<sup>242</sup>

Den 1. juli 2023 blei det innført ein ny ungdomsgaranti som skal sikre at unge som treng hjelp til å kome i ordinært arbeid, får tidleg innsats og tett oppfølging så lenge det er nødvendig. Den nye ungdomsgarantien er forskriftsfesta i eit eige kapittel i forskrift om oppfølgingstiltak i arbeids- og velferdsetatens egenregi. Etter denne nye garantien skal unge få ein fast kontaktperson og tilbod om regelmessige oppfølgingssamtalar. Ungdomsgarantien skal sikre at oppfølginga blir gitt samanhengande i heile garantiperioden, mellom anna medan den unge deltek i arbeidsmarknadstiltak, arbeidsretta aktivitetar, opplæring, medisinsk behandling og arbeid på arbeidsplassen. Vidare skal det utarbeidast ein aktivitetsplan, jf. arbeids- og velferdsforvaltningslova § 14 a tredje ledd. Målgruppa omfattar personar under 30 år som Nav-kontoret har vurdert har behov for situasjonsbestemd eller spesielt tilpassa innsats.<sup>243</sup>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at når ungdomsgarantien som gjeld frå 1. juli 2023, er forskriftsfesta, inneber det at det er sett tydeleg krav til innhald og kvalitet i oppfølginga, og at dei unge skal få tilbod om ein fast kontaktperson i arbeids- og velferdsetaten. Ungdomsgarantien stiller også krav til bistand til å samhandle med andre relevante instansar, mellom anna utdanningsstyresmaktene og helsetenesta. Ungdomsgarantien skal sikre at oppfølginga blir gitt samanhengande i heile garantiperioden, og er dermed ei meir heilskapleg teneste for dei unge. Det er også lagt større vekt på brukarmedverknad i forskrifta om ungdomsgarantien.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understrekar at det er mange faktorar som vil påverke resultatane av ungdomsgarantien. Departementet peikar mellom anna på faktorar som situasjonen på arbeidsmarknaden, kva utfordringar dei unge har, og kva ressursar Nav får. Departementet viser til at garantien er utarbeidd i tett samarbeid med direktoratet og brukarorganisasjonar. Departementet vurderer dette samarbeidet som viktig for å oppnå gode resultat. Det meiner det er vanskeleg å talfeste forventane resultat av ungdomsgarantien, men departementet forventar at han vil bidra positivt, og at fleire unge vil kome i jobb, og at fleire kjem til å fullføre utdanning.

### 8.1.3 Regelverk og retningslinjer for arbeidsretta oppfølging av unge utanfor arbeidslivet

Regelverket styrer kven som til kvar tid kan ha rett til ulike økonomiske stønader og ytingar. Regelverket bestemmer også storleiken på utbetalingar, kor lenge ein brukar kan ha rett til ein bestemd stønad, og kva oppfølging kvar enkelt kan få frå Nav. Departementet utarbeider forslag til lov, og Stortinget vedtek og gjer endringar. Direktoratet har ansvaret for rundskriv, retningslinjer og rettleiingar. Desse må vere i tråd med gjeldande lov, reglar og rettspraksis.

<sup>238</sup> Blei starta i 2014. «0–24-samarbeidet (2015–2020)» var eit samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, som hadde som mål at fleire skulle gjennomføre vidaregåande opplæring og kome i arbeid (sjå t.d. Prop. 1 S (2017–2018)). Det sentrale var å styrkje «den tverrsektorielle oppfølginga» av utsette barn og unge under 24 år og familiane deira og få til eit tidleg og meir heilskapleg tenestetilbod gjennom samarbeid og samordning av verkemiddel og tenester. Samarbeidet blei avslutta i 2021.

<sup>239</sup> Sjå t.d. Fafo-rapporten *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere* frå 2015 av Anne Hege Strand, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningseter.

<sup>240</sup> Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*.

<sup>241</sup> Dette inneber å gjere sjukdomskravet tydelegare og omfattar tettare individuell oppfølging, utvida tilgang til å kombinere arbeidsavklaringspengar med jobbsøking og dessutan innstramningar i minstesatsen for nye mottakarar av arbeidsavklaringspengar under 25 år i 2020. Sjå Prop. 74 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdløven mv. (arbeidsavklaringspengar og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*.

<sup>242</sup> Prop. 10 L (2019–2020) *Endringer i folketrygdløven og enkelte andre lover* (samleproposisjon hausten 2019).

<sup>243</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). Høyringsnotat. Forslag til nytt kapittel 4 i ny forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi (forskriftsfesting av ein ny ungdomsgaranti) 28. februar 2023.

I tildelingsbrevet for 2023 til Arbeids- og velferdsdirektoratet står det at direktoratet skal identifisere område der regelverksutvikling og forenklingar kan gi betre brukaropplevingar og meir effektive interne arbeidsprosessar. I arbeidet med regelverksutvikling bør ein leggje vekt på digitalisering som bidreg til auka automatisering og sjølvbetening.<sup>244</sup>

For å sikre at praksisen ved Nav-kontora er så lik som mogleg, har Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidd retningslinjer for korleis kontora skal arbeide på dette området. Direktoratet har mellom anna utarbeidd retningslinjer for korleis Nav skal gjennomføre vurderingar og ta avgjerder om oppfølginga av brukarar som ønskjer eller treng bistand retta mot arbeid. Retningslinjene er reviderte i mars 2012 og gjeld for alle brukarar.<sup>245</sup>

Direktoratet har også utarbeidd ei rettleiing for alle som jobbar med arbeidsretta oppfølging i Nav.<sup>246</sup> Rettleiinga er eit støtteverktøy som beskriv arbeidsprosessane for arbeidsretta oppfølging. Ho beskriv dei lovpålagde stega i arbeidsretta oppfølging av personar som har rett til hjelp frå Nav for å kome i jobb. Rettleiinga gjeld for alle aldersgrupper og inneheld enkelte punkt retta spesielt mot unge med konkrete tips til ungdomsretteiarane.

Regelverka for dei ulike stønadene er gjennomgåande like for alle aldersgrupper. Satsen for arbeidsavklaringspengar er likevel lågare for aldersgruppa under 25 år. Ytingar til dei unge utanfor arbeidslivet har to formål. For det første skal ytingar bidra til overgang til arbeid. Ytingane skal byggje opp under at mottakarane aktivt søker seg tilbake til jobb. For det andre må ytingane vere store nok til at ein kan leve av dei. Arbeidsavklaringspengar retta mot dei unge er eit resultat av desse to formåla, og dette er ei politisk avgjerd.

Departementet opplyser vidare at regelverket for arbeidsmarknadstiltaka skal vareta fleire omsyn. Mange av dei unge møter dei same utfordringane, og då kan ein bruke dei same tiltaka på fleire. Det er både formålstenleg og effektivt. Men ifølgje departementet trengst det også særtiltak for dei med spesifikke utfordringar. Det kan til dømes gjelde unge med innvandrarbakgrunn, unge med ulike helseutfordringar og unge som slit med å gjennomføre utdanning. Departementet understrekar at det likevel er viktig å behalde eit heilskapleg rammeverk for arbeidsmarknadstiltaka. Det skal ikkje vere for vanskeleg for Nav-kontora å forvalte tiltaka. Dersom tiltaka er innretta på eit overordna nivå, blir dei enklare å tilpasse til kvar av brukarane, som har litt ulike behov.

## 8.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets tilrettelegging for samarbeid mellom Nav og helsetenesta

Relevante føringar:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet må samordne verkemidla sine for å bidra til god oppfølging av unge som er utanfor arbeidslivet og får psykiske helsetenester.<sup>247</sup>
- I fleire av tildelingsbrev for perioden 2018–2023 har Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet fått eit felles oppdrag om å betre samhandlinga mellom sektorane helse og arbeid. Dette skal bidra til å utvide og forbetre tenestene på tvers av arbeids- og helseområdet og

<sup>244</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023*.

<sup>245</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i Nav. Vurdering av behov for bistand for å behalde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivtetsplan etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a.

<sup>246</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Veileder for arbeidsrettet oppfølging (ABO)*. Eit støtteverktøy som beskriv arbeidsprosessane for arbeidsretta oppfølging. Digital rettleiing henta frå intranettet i Nav 1. juni 2022.

<sup>247</sup> Samordning er eit forvaltningspolitisk mål. I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* går det fram at samordning er særleg viktig når ulike statlege verkemiddel blir retta mot dei same målgruppene. Jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009). Fleirtalet i komiteen bestod av Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

dessutan forsterke arbeidet for å oppnå samtidigheit i ved arbeidsretta oppfølging og helsemessig hjelp.

- Av oppdragsdokumenta frå Helse- og omsorgsdepartementet til dei regionale helseføretaka går det fram at dei regionale helseføretaka skal bidra til at pasientar i spesialisthelsetenesta blir tilbodne samtidige helse- og arbeidsretta tilbod i eit samarbeid med Nav, for å bli inkluderte i arbeidsliv eller skule.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at samarbeidet mellom Nav og helsetenesta er viktig for unge som får psykiske helsetenester. Eit godt samarbeid er viktig for innsatsen Nav har ansvaret for, og for at det skal fungere for dei unge brukarane. Departementet erkjenner at det er utfordrande å få til eit godt samarbeid, og derfor arbeider ein med dette på fleire nivå, på departementsnivå, direktoratsnivå og lokalt nivå.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det arbeider med å leggje til rette for samarbeid utover felles oppdrag. Det er etablert eit løpande samarbeid og faste kontaktpunkt med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, der det blir delt informasjon. Departementa vurderer felles oppdrag og oppfølginga av desse og dessutan korleis analysar og rapportering skal følgjast opp. Departementa samarbeider mykje om dei større dokumenta som treffer begge sektorane. Direktoratata jobbar no med å utvikle og pilotere modellar for systematisk samarbeid mellom Nav og kommunale helse- og omsorgstenester. Utprøvinga er samfinansiert mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Det er også ein ambisjon å integrere arbeidsinkludering i det generelle helsearbeidet, til dømes gjennom felles mål og tiltak i stortingsmeldingar.

Departementa har ifølgje Helse- og omsorgsdepartementet fleire verkemiddel for å styrkje samarbeidet mellom helsetenesta og arbeids- og velferdssektoren om unge utanfor arbeidslivet. Verkemiddel som blir brukte, er felles oppdrag, finansiering/samfinansiering, felles modellutprøvingar og pedagogiske verkemiddel. I helsesektoren er det viktig å utarbeide normative dokument som faglege retningslinjer, rettleiingar, råd og nasjonale forløp for å støtte opp under ei god fagleg utvikling lokalt i helse- og omsorgstenesta. At det kjem eit felles oppdrag frå departementa om å utarbeide felles faglege tilrådingar frå Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet til tenesteutøvarar, skal styrkje samarbeid og god fagleg tenesteutøving lokalt og dessutan styrkje samarbeidet mellom direktorata. Ifølgje departementet er det også viktig at departementa samarbeider om omtalar, mål og retning i større dokument.

Nyare stortingsmeldingar tek opp betydninga av samarbeid mellom helse- og arbeids- og velferdssektoren:

- Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga. Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*
- Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*
- Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 – Vår felles helsetjeneste*

Av Nasjonal helse- og samhandlingsplan går det fram at regjeringa vil inkludere fleire med helseutfordringar i arbeid, styrkje arbeidsretta rehabilitering og bidra til eit betre arbeidsmiljø, mellom anna gjennom eit forsterka samarbeid mellom helsesektoren og arbeids- og velferdssektoren.

Departementa har også tett samarbeid for å samordne og vurdere verkemiddelbruken. Det finst noko heiter *Kjernegruppe for barn og unge*, der sju departement er involverte. Her arbeider ein med ulike tema. Helse- og omsorgsdepartementet har over mange år gitt tilskot som både helseføretak og kommunar har kunna søkje på for å få støtte til å tilsetje jobbspesialistar som jobbar med individuell jobbstøtte (IPS). Tilskotet har gitt insentiv til å opprette og vidareutvikle tiltaket IPS, som er ein kunnskapsbasert samarbeidsmodell med mål om å hjelpe personar med moderate til alvorlege psykiske lidningar og personar med rusmiddelproblem inn i ordinært arbeid. Det blir utarbeidd

tverrsektorielle rettleiingar, og departementet nemner rettleiaren *Psykisk helse barn og unge*, som blei publisert i oktober 2023 og rettar seg mot kommunane, og som skal bidra til å sikre eit heilskapleg og samordna psykisk helsearbeid for barn og unge.

### 8.2.1 Satsingar og strategiar for samarbeidet mellom Nav og helsetenesta

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har utarbeidd Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse for å konkretisere innhaldet i samarbeidet og utfordringane på området. Strategien er ikkje eit oppdrag frå departementa, men er utarbeidd i eigenregi av direktorata. Helsedirektoratet opplyser i intervju at strategien har blitt teken godt imot av fagfeltet og blir følgd opp i tenestene. Dette er ein strategi som seier noko om korleis direktorata skal jobbe med feltet framover, men det er ikkje ein tiltaksplan. Det som er førande for samarbeidet, er det som står i dei offisielle styringsdokumenta. Direktoratet seier at dei har ein ambisjon om å rapportere status for måla i strategien årleg, der fleire av dei omtalte strategiske grepa har relevans for unge utanfor arbeidslivet. For mellom anna å følgje opp felles strategi er det sett ned eit felles fagråd (ekspertråd) for arbeid og helse. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikkje arbeidd målretta med å innføre Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse, men tverrsektorielt samarbeid er ei overordna ambisjon og føring, ifølgje Helsedirektoratet.

Helsedirektoratet opplyser i intervju at det også er føringar og strategiar som handlar om helsa til dei unge og betydninga av samarbeid mellom Nav og helsetenesta, og viser mellom anna til

- *#Ungdomshelse – regjeringens strategi for ungdomshelse 2016–2021*
- *Mestre hele livet. Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022)*
- Prop. 121 S (2018–2019) *Opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024)*
- *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*, ei nasjonal rettleiing som er gitt ut av Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022)

Helsedirektoratet har gitt ut ei nasjonal rettleiing i å følgje opp personar med store og samansette behov. Ifølgje rettleiinga bør helsetenestene, barnevernet, Nav og utdanningssektoren etablere eit forpliktande samarbeid for å fange opp barn og ungdom som står i fare for å falle ut av utdanningsløp. Helsedirektoratet tilrår at koordinerande einingar utviklar tverrsektorielle rutinar for samarbeidet mellom sektorane for å fange opp barn og unge så tidleg som mogleg. Rutinane bør omfatte tiltak både for å identifisere behov og for å følgje opp. Det er viktig å ta med vidaregåande opplæring.<sup>248</sup>

Det går også føre seg andre satsingar innanfor arbeid og helse:<sup>249</sup>

1. **HelseArbeid** er ein modell for tenestehandling om helsefremjande og førebyggjande tiltak retta mot arbeidslivet. Samhandlingsmodellen er retta mot grupper som står i fare for å bli sjukmelde eller falle ut av arbeidslivet på grunn av muskel- og skjelettplager og/eller psykiske plager. Individtiltaket gir desse personane rask tverrfagleg utgreiing og arbeidsfokustert avklaring i poliklinikk etter tilvising frå fastlege.
2. I samband med inkluderingsdugnaden er det etablert eit forsøk med individuell jobbstøtte (IPS) spesielt retta mot unge under 30 år med moderate til alvorlege psykiske lidningar og/eller ruslidningar – **IPS ung**. Målet med IPS ung er at fleire unge i denne målgruppa gjennomfører utdanning/lærlingeløp og kjem over i ordinært lønt arbeid. Satsinga er nærmare omtalt i kapittel 6.
3. **Senter for jobbmeistring** blei etablert i 2008 som eit metodeutviklingsprosjekt. Formålet var å utvikle eit tilbod til personar med psykiske plager og lidningar som er for friske til å få eit tilbod i helse- og omsorgstenesta, men for sjuke til å vere i jobb – og som utgjer ein stor del av sjukefråværet. Målet var å kombinere hjelp til å handtere psykiske plager og lidningar kombinert med arbeidsoppfølging, med bruk av dei evidensbaserte metodane kognitiv terapi og individuell jobbstøtte.

<sup>248</sup> Helsedirektoratet. (2017). Nasjonal veileder. *Oppfølging av personer med store og sammensatte behov*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/oppfolging-av-personer-med-store-og-sammensatte-behov>.

<sup>249</sup> Meld. St. 32 (2020–2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*.



4. **Assertive community treatment (ACT) og flexible assertive community treatment (FACT)** er ein teambasert modell for å gi oppsøkjande, samtidige og heilskapelege tenester til personar med alvorlege psykiske lidningar og ruslidingar. ACT- og FACT-team rettar seg mot personar som kan ha større utfordringar med å møte opp og nytte seg av det ordinære behandlingstilbodet. Per 2021 er det om lag 80 ACT- og FACT-team i Noreg.
5. I 2019 sette Helsedirektoratet i gang eit **FACT ung**-pilotprosjekt, oppsøkjande og tverrfaglege team for å gi hjelp til sårbare barn og unge med langvarige og samansette behov. Helsedirektoratet har ansvar for forsøket med FACT ung, inkludert utvikling av det faglege innhaldet og pilotprosjektet for team. Per i dag er det etablert fire pilotprosjekt og seks forprosjekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal samarbeide med Helsedirektoratet om FACT ung, mellom anna ved å hjelpe FACT ung-pilotprosjekta med utdannings- og jobbspesialistar.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at ungdomsgarantien også er eit sentralt element i arbeidet med å styrkje samarbeidet med helsetenesta, og at det er nedfelt i forskrifta at oppfølginga skal givast samanhengande i heile garantiperioden, også under medisinsk behandling. I samband med dette har rettleiarane ved Nav-kontora ei viktig og koordinerande rolle retta mot både helse- og utdanningssektoren. Departementet meiner at tiltaket individuell jobbstøtte er eit viktig tiltak i denne samanhengen, og viser til evalueringa<sup>250</sup> som peikte på dette.

### 8.2.2 Barrierar som står i vegen for eit godt samarbeid mellom Nav og helsetenesta

Ei rekkje barrierar påverkar tenestehandlinga mellom helsetenestene og Nav og kan føre til at brukarane ikkje får den hjelpa dei treng, til rett tid. I *Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse* blir det vist til at innsatsen med å etablere meir heilskapelege og integrerte tenester er utfordrande på fleire ulike område:

---

<sup>250</sup> Norce. (2021). *Evaluering av samarbeidet mellom Nav og helsetjenesten om individuell jobbstøtte (IPS)*.

## Faktaboks 11 Utfordringar i innsatsen med å etablere meir heilskaplege og integrerte tenester

- Enkeltpersonar har krav på likebehandling og å få rettane sine varetekne. Komplekse problem krev at løysingane blir tilpassa kvar enkelt og dei lokale forholda.
- Det er ikkje tilstrekkelege (m.a. økonomiske) insitament til å prioritere førebygging og tidleg innsats.
- Dagens ordning der pasienten med hjelp frå helsetenesta må bevise sviktande helse, i staden for å få hjelp til å utvikle potensial og moglegheiter, har motsett effekt.
- Helsetenestene og Nav må samarbeide betre for å dekkje dei behova brukarane har for tenester. Nav blir koplå for sjeldan og for seint på i forløp for brukarar med behov for arbeidsretta bistand.
- Tenestetilbod på arbeids- og helsefeltet er ofte knytt til spesialisthelsetenesta eller bedriftshelsetenesta, der det finst eit tilbod om dette. Tenestetilbodet blir sjeldan gitt i kommunale tenester. Det inneber uønskt variasjon i tilgjengelegheit og tilbod, og mange må vente på tilvising til spesialisthelsetenesta før dei får hjelp.
- Det er ikkje lagt til rette for at aktørane som er forventa å samarbeide, har den same oppdaterte situasjonsforståinga. Dette kan mellom anna kome av at det manglar regelverk for å tillate at sektorane deler nødvendig og relevant informasjon med kvarandre.
- Nav og helsetenesta har ulike samfunnsoppdrag og rapporterer om resultat separat, med ulike parametarar. Derfor blir det ikkje lagt nok vekt på koordinert samvirke.
- Det er mangelfull overordna sektorovergripande koordinering av igangverande og eventuelt framtidige digitaliseringsprosjekt. God bruk av digitale verktøy kan gi enklare dialog mellom alle involverte og gjere det enklare å delta i heile prosessen for mottakaren av tenesta, og for involverte pårørande, arbeidsgivaren og utøvarar i tenestene.

Kjelde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2021). *Strategi for fagfeltet arbeid og helse*.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet fekk i 2022 eit felles oppdrag frå Arbeids- og Inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om tenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren, omtalt i kapittel 6 i rapporten.

I rapporten om systematisk tenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren peikar direktorata på fire hovudkategoriar av barrierar for tenestesamhandling:

- *juridiske*: Både Nav og helsetenesta blir utfordra til å utvikle samarbeid som tenar brukaren, kjem samfunnet til gode, gir betre ressursutnytting og skapar betre samla tenester. Dei juridiske barrierane blir opplevde som nokre av dei fremste utfordringane med å få til ei slik ønskt samhandling på tvers av ulike etatar;
- *organisatoriske*: *Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse* viser til at felles tenestetilbod på arbeids- og helsefeltet ofte er knytte til spesialisthelsetenesta, eller bedriftshelsetenesta, der det finst eit tilbod om dette. Tenestene blir sjeldan tilbodne i kommunale tenester. Det inneber at det er uønskt variasjon i tilgjengelegheit og tilbod, og at mange må vente på tilvising til spesialisthelsetenesta før dei får hjelp;
- *økonomiske*: *Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse* viser til at ein ikkje har tilstrekkelege økonomiske insitament til å prioritere førebygging og tidleg innsats på tvers av sektorane. I rapporten *Informasjonsutveksling mellom NAV og fastlegar* blir det tilrådd å greie ut heilskapleg bruk av takstar i Nav med mål om å modernisere takstregimet vi har i dag;
- *digitale*: *Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse* viser til eit uforløyyst potensial for å utnytte digitale moglegheiter som støttar koplingar mellom arbeid og helsefeltet. I begge sektorane går det føre seg ulike initiativ som skal støtte opp under tenester og kommunikasjon på dei ulike nivåa i dei to sektorane, men i mange tilfelle er det løysingar som berre delar av feltet får tilgang til.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at desse barrierane vil gjelde uavhengig av aldersgruppe, men presiserer at manglande samarbeid spesielt kan ha uheldige følgjer for unge med samansette utfordringar. Direktoratet viser her til at psykiske helseplager er den desidert største diagnosegruppa blant unge som får arbeidsavklaringspengar. I dei ulike prosjekta og tiltaka som er under planlegging og i arbeid, blir det derfor ifølgje direktoratet satsa spesielt på å få til meir systematisk samarbeid og betre tilbod til denne brukargruppa.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at arbeidet for at unge skal kome tilbake til arbeidslivet, er høgt prioritert. Noko av utfordringa i samarbeidet mellom arbeidsmarknads- og helsesektoren er at sektorane har ulike formål. Arbeidsmarknadssektoren skal jobbe for å styrkje moglegheitene for å kome over i jobb og stå i jobb. Helsesektoren har eit anna overordna mål: å førebyggje og behandle sjukdom og å fremje god livskvalitet. Derfor må dei to sektorane prioritere ulikt ut frå kva oppgåver som er viktigast, og dermed også korleis ressursane skal prioriterast i sektorane. Sektorane kan derfor ha ulik forståing av kva som er rett å gjere for den enkelte unge. Sektorane har også ulike styringsformer, regelverk og finansiering. Dette er også faktorar som kan vere hinder for samarbeidet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppgir at ressursar og ventetid på behandling er to av hovudutfordringane i samarbeidet med helsetenesta. Dei unge som står utanfor arbeidslivet, er ei relativt stor gruppe, og mange treng helsehjelp. Det gjer at det blir krevjande å gi eit tilfredsstillande tilbod til alle som treng helsehjelp, og det gjer det viktig å samarbeide og finne alternative løysingar for mange i denne gruppa. I denne samanhengen er arbeidet som no blir gjort gjennom ungdomsgarantien, viktig.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det samarbeider godt med Helse- og omsorgsdepartementet om dei felles utfordringane. Departementa vurderer både styringssignal og korleis signala blir følgde. I tillegg vurderer ein dei ulike finansieringssystema for at desse skal vere med på å initiere og fremje samarbeid på tvers av sektorane.

Regelverket er også noko Arbeids- og inkluderingsdepartementet er oppteke av, til dømes reglane om utveksling av informasjon. Eit sentralt spørsmål er korleis ein kan leggje til rette for ei god samhandling mellom sektorane og samstundes vareta personopplysningane til kvar enkelt. Dette er eit tema som både departementet og direktoratet jobbar med. Vidare viser departementet til konkrete oppdrag i tildelingsbrev. Oppdraga bidreg til å styrkje samarbeidet, mellom anna gjennom dialog mellom sektorane, som dermed byggjer opp under og styrkjer samarbeidet, ifølgje departementet.

I samband med tiltaket individuell jobbstøtte blir det no arbeidd med felles faglege tilrådingar for Nav og helsetenestene, ifølgje departementet. Tilrådingane vil innehalde eit felles utgangspunkt for korleis ein skal arbeide med tiltaka på dette området, noko som betyr at dei utøvande tenestene får tydelegare signal.

Tidlegare var tenestene meir opptekne av å sjå på helse og arbeid som ei rekkje av behandling og aktivitet, og ikkje noko som kan skje på same tid. Det håpar departementet å endre på gjennom arbeidet med felles faglege tilrådingar. Det krev mykje samarbeid når ting skal skje samstundes, men departementet meiner at gevinstane blir større dersom samarbeidet lykkast. Departementet understrekar at det framleis er hindringar i dette arbeidet, og viser mellom anna til prioriteringsforskrifta. Forskrifta handlar om rett til nødvendig helsehjelp, og arbeidsretta aktivitet er i utgangspunktet ikkje ein del av kriteria i forskrifta. Departementet meiner likevel at merksemda om arbeidslinja og betydninga av arbeid som helsefremjande har blitt mykje større dei siste åra, noko som mellom anna kjem av felles strategiar og at sektorane har meir og betre dialog om temaet.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser likevel at departementa ikkje nødvendigvis er samde i at ulike regelverk alltid er ein barriere, slik direktorata beskriv. Når det gjeld nettopp teieplikta, blir det

peikt på at ho er viktig for å vareta tillitsforholdet mellom pasienten og behandlaren og mellom brukaren og Nav. Dette tillitsforholdet er viktig for å kunne hjelpe pasienten og brukaren. Departementet meiner derfor at det er fornuftig å jobbe som dei gjer i dag, med å hente inn samtykke. Teieplikta blir rekna som grunnleggjande viktig.

Departementet viser til at direktorata jobbar med faglege tilrådingar for arbeid og helse der mellom anna IPS er tema. Dette arbeidet er viktig for å gi gode råd og tilrådingar til tenestene om korleis samarbeidet, inkludert samtykke og deling av opplysningar, skal handterast.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> Brev av 26. april 2024 frå Helse- og omsorgsdepartementet til Riksrevisjonen.

## 9 Vurderingar

Å vere i arbeid er viktig for kvar enkelt som ei kjelde til trygg og stabil inntekt, sosial fellesskap, høgare livskvalitet og personleg utvikling og læring.<sup>252</sup> Etersom befolkninga blir eldre og ein lågare del er i yrkesaktiv alder, er tiltak for å få fleire i arbeid særleg viktige i tida framover.<sup>253</sup>

For at sysselsetjinga skal vere høg, er det spesielt viktig å hindre at unge hamnar varig utanfor arbeidslivet. Dei unge har mange år føre seg i arbeidslivet, og det er viktig at dei kjem inn i og blir verande i arbeid. Stortinget legg til grunn at unge skal vere ei prioritert målgruppe for arbeidsretta bistand, og understrekar kor viktig det er at Nav gir tidleg innsats og tett oppfølging.<sup>254</sup>

Mange unge som står utanfor arbeidslivet, har samansette utfordringar med både helseproblem og manglande utdanning og kompetanse. Dei har også ofte lite arbeidserfaring. Dei samansette utfordringane gjer at dei unge treng koordinerte tenester frå ulike sektorar på same tid. Desse sektorane er mellom anna Nav, helsetenesta og utdanningssektoren.

Unge under 30 år har vore ei prioritert målgruppe sidan 2017, både ved tildeling av arbeidsmarknadstiltak og gjennom styrkt oppfølging frå arbeids- og velferdsetaten. Den styrkte ungdomsinnsatsen har vore eit verkemiddel for å få fleire unge i utdanning og arbeid i heile perioden fram til 2023. Den 1. juli 2023 blei det innført ein ny forskriftsfesta ungdomsgaranti. Garantien er ein oppfølgingsgaranti som skal sikre alle i målgruppa rask hjelp og tett oppfølging så lenge det er nødvendig. Vi meiner det er positivt at arbeidet med ungdomsinnsatsen blir ført vidare med ein ungdomsgaranti.

Sjølv om det er satsa på arbeidsretta oppfølging av unge over fleire år, viser undersøkinga at det framleis er mange utfordringar med å få unge inn i arbeid eller utdanning. Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd aukar mykje og utgjorde om lag 51 250 personar i 2023.<sup>255</sup> Undersøkinga viser at den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene ikkje i tilstrekkeleg grad bidreg til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning. Den arbeidsretta bistanden er heller ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet. Unge med psykiske lidningar får ikkje i tilstrekkeleg grad heilskapleg og koordinert oppfølging av Nav og helsetenesta.

### 9.1 Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar og uføretrygd, aukar betydeleg

#### 9.1.1 Målet om at færre unge skal vere mottakarar av ein stønad, blir ikkje nådd

Nedsett arbeidsevne er ein føresetnad for at personar skal få fleire ytingar som skal gi inntektssikring frå Nav, først og fremst arbeidsavklaringspengar og uføretrygd. Undersøkinga viser at mange unge får arbeidsavklaringspengar over fleire år, med lange periodar utan arbeidsretta aktivitet.

Talet på unge som får arbeidsavklaringspengar, har stige frå om lag 25 000 i 2018 til 29 500 i 2023. Av personar som fekk sitt første vedtak om oppfølging frå Nav i 2018, fekk i underkant av 5 000 unge arbeidsavklaringspengar i perioden 2018–2022. Dette utgjer 17 prosent av personane som fekk sitt første oppfølgingsvedtak i 2018. I overkant av halvparten av desse fekk arbeidsavklaringspengar i meir enn to år totalt, medan meir enn ein firedel fekk ytinga i meir enn tre år.

<sup>252</sup> Meld. St. 14 (2020–2021). *Perspektivmeldingen 2021*.

<sup>253</sup> NOU 2021: 2 og NOU 2019: 7. Meld. St. 29 (2016–2017) og Meld. St. 14 (2020–2021).

<sup>254</sup> Innst. 49 S (2016–2017), Innst. 15 S (2021–2022).

<sup>255</sup> Talet på mottakarar av arbeidsavklaringspengar og uføretrygd per 31. desember 2023.

Talet på unge som får uføretrygd, steig frå om lag 18 000 i 2018 til 21 800 i 2023. I 2013 var det 10 400, medan det i 2000 var 8200 personar som fekk uføretrygd. Ved utgangen av både 2000 og 2013 utgjorde dette i overkant av 1 prosent av alle personar i aldersgruppa, medan denne andelen var auka til 2,6 prosent per desember 2023.<sup>256</sup> Det betyr at det på ti år har vore meir enn ei fordobling av både antalet og andelen unge som får uføretrygd. Fleire i arbeid og aktivitet og færre på stønad har vore det overordna målet for arbeids- og velferdspolitikken gjennom mange år. Vi konstaterer at dette målet ikkje blir nådd for unge under 30 år, og meiner det er ei urovekkjande utvikling.

Både i forskning og i offentlege utgreiingar blir det peikt på at det å få arbeidsavklaringspengar kan ha uheldige konsekvensar for tilknytninga dei unge har til arbeidslivet.<sup>257</sup> Dagens organisering av oppfølgingsarbeidet med ei arbeidsevnevurdering legg føringar som bidreg til at helsesituasjonen blir dominerande i oppfølginga av unge. Nedsett arbeidsevne på grunn av sjukdom er eit vilkår for rett til arbeidsavklaringspengar. Dette fører til eit uheldig diagnosefokus. Helseplager kan bli betre over tid, og mange unge kan arbeide noko sjølv om dei har helseutfordringar. Vi vurderer det som uheldig at ein ikkje legg meir vekt på ressursane og moglegheitene til dei unge i den arbeidsretta oppfølginga for å nå målet om arbeid eller utdanning.

### 9.1.2 Andelen norske unge utanfor arbeid, utdanning og opplæring er lågare enn i andre OECD-land

Kvart år bereknar OECD andelen unge under 30 år som er utanfor arbeid, utdanning og opplæring (NEET-ar). Han er i større grad basert på registerdata og har høgare tal enn arbeidskraftundersøkinga som vi viser til nedanfor. Ifølgje OECDs statistikk for Noreg var 6,5 prosent av dei unge under 30 år utanfor arbeid, opplæring eller utdanning i 2022. Gjennomsnittet for alle OECD-landa var 12,7 prosent, og Noreg var det landet som hadde nest lågast andel.

I ein rapport frå OECD frå 2018 blei det mellom anna peikt på at 70 prosent av unge norske utanfor arbeid, utdanning og opplæring ikkje aktivt søker etter arbeid. Den tilsvarende gjennomsnittlege andelen i OECD var 50 prosent.

Rapporten viser også til at Noreg har den høgaste andelen av unge som får helserelaterte ytingar, og beskriv uheldige sider ved det norske velferdssystemet som kan bidra til at unge «blir låste» i stønadene. Dette inneber at dei unge ved å få ytingar blir haldne ute frå arbeidslivet i lengre periodar.

Kvart år gjennomfører SSB ei arbeidskraftundersøking der dei intervjuar eit representativt utval unge. Undersøkinga viser at talet på unge som står utanfor arbeid og utdanning, har vore relativt stabilt i undersøkingsperioden, frå om lag 66 000 i 2018 til 65 000 i 2023.<sup>258</sup>

## 9.2 Den arbeidsretta bistanden frå styresmaktene bidreg ikkje nok til å få fleire unge over i arbeid eller utdanning

Befolkninga er aldrande, og ein lågare del av befolkninga er i yrkesaktiv alder. Derfor er det svært viktig at dei unge ikkje fell utanfor arbeidslivet og går over på helserelaterte ytingar. Tilknytninga til arbeidslivet har også stor betydning for kvar enkelt.

Arbeids- og velferdsetaten skal gi bistand til arbeidsledige og personar med nedsett arbeidsevne for å bidra til overgangen til arbeid eller utdanning og motverke at fleire fell varig ut av arbeidslivet. Målet er

<sup>256</sup> Nav. (2024). Sjukefråvær. Statistikk. Henta 21.mai 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/sykefravar-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforepensjon-etter-kjonn-og-alder.pr.31.12.2000-2009.antall> og NOU Norges offentlige utredninger 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. NOU Noregs offentlege utgreiingar 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

<sup>257</sup> NOU Noregs offentlege utgreiingar 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. NOU Noregs offentlege utgreiingar 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

<sup>258</sup> SSB. (2023). *Arbeidskraftundersøkelsen*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>.

at ledige og permitterte raskast mogleg skal kome tilbake i arbeid eller utdanning, og at utsette grupper i arbeidsmarknaden får hjelp til å kome i arbeid eller utdanning. Det har vore eit særskilt mål at fleire unge under 30 år skal kome over i arbeid eller utdanning. Undersøkinga viser at det samla sett var i overkant av 344 000 unge som fekk arbeidsretta bistand frå arbeids- og velferdsetaten i perioden 2018–2022. I 2022 var det i underkant av 107 000 personar mellom 18 og 28 år som fekk arbeidsretta bistand.

Det er vanskeleg å fastslå eksakt effekten av Navs arbeid for å hjelpe unge raskt over i arbeid og utdanning. Det er likevel mogleg å undersøkje om effekten endrar seg, ved å samanlikne resultat over tid.<sup>259</sup> Resultata frå dei regresjonsbaserte analysane våre tyder på at effekten av arbeidet Nav har gjort, varierer relativt lite i løpet av undersøkingsperioden. Analysane viser rett nok at ein større del av dei unge som fekk arbeidsretta bistand, kom over i arbeid eller utdanning i 2022 enn i 2018, men denne skilnaden kan hovudsakleg forklarast med endringar i faktorar som Nav ikkje har kontroll over, til dømes arbeidsmarknaden. Når vi tek høgde for endringar i eigenskapar ved Nav-brukarane og ved arbeidsmarknaden, finn vi at andelen med overgang til arbeid eller utdanning er omtrent den same i 2022 som i 2018.

Vi har estimert omfanget av overgangar ved å sjå på kor mange i brukargruppa unge som får arbeidsretta bistand og ikkje er i arbeid i ein bestemd månad som er komne over i arbeid eller utdanning seks månader seinare. Ser vi på gjennomsnittet av desse månadlege målingane frå 2018 til 2022, var 24 prosent komne over i arbeid eller utdanning seks månader seinare. Vidare viser undersøkinga at i gjennomsnitt 16 prosent av personane med overgang til arbeid eller utdanning er tilbake hos Nav eitt år etter overgangen, medan 19 prosent er tilbake hos Nav to år etter overgangen. Blant dei som ikkje har overgang til arbeid eller utdanning, får to tredelar framleis arbeidsretta bistand seks månader etter måletidspunktet, medan 10 prosent verken får arbeidsretta bistand frå Nav eller har hatt overgang til arbeid eller utdanning.

Resultata frå overgangsanalysane samsvarar i stor grad med evalueringar av ungdomsinnsatsen. I evalueringa av den første implementeringsfasen av ungdomsinnsatsen i 2020 fann Fafo positive endringar som følgje av forsterka ungdomsinnsats i Nav. Unge blei prioriterte av Nav-kontora, og oppfølginga av dei unge som registrerer seg hos Nav, starta raskt etter registreringa. Evalueringa fann likevel ingen målbare effektar på overgang til arbeid for unge ledige som følgje av at ein innførte forsterka ungdomsinnsats.

Vi meiner at innsatsen frå Nav ikkje i tilstrekkeleg grad bidreg til målet om at fleire unge skal kome i arbeid eller utdanning. Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har det overordna ansvaret for å sikre at måla på området blir nådde. Satsingane og prioriteringa av dei unge har så langt ikkje ført til vesentlege endringar i måloppnåinga.

### 9.3 Den arbeidsretta bistanden er ikkje tilstrekkeleg tilpassa unge utanfor arbeidslivet

Arbeids- og velferdsetaten skal tilpasse tenestene etter behova til kvar enkelt brukar. Kjenneteikn ved unge som har behov for tenester frå Nav, er låge kvalifikasjonar, psykiske helseutfordringar, sosiale utfordringar og/eller økonomiske problem. Litt over halvparten av personane i undersøkinga hadde berre grunnskuleopplæring. Somme av dei unge slit med å handtere vaksenlivet, enkel livsmeistring

<sup>259</sup> Vi har undersøkt dette ved å bruke tilnærminga til ny resultatindikator, som Oslo Economics og Frischsenteret har utvikla på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. For å ta omsyn til faktorar utanfor Navs kontroll, har vi bygd ein regresjonsmodell på individnivå som fangar opp relevante kjenneteikn ved brukarane og ved økonomien generelt. Basert på modellen har vi estimert kor stor del av brukarane ein kan forvente kjem over i jobb eller utdanning per år. Denne forventa overgangsandelen kan vi samanlikne med den faktiske overgangsandelen for å få ein indikasjon på den relative effekten av Navs arbeid over tid. Sjå nærmare beskriving av modellen i kapittel 2.

og dei krava som blir stilte til dei i arbeidslivet. Det tek tid for Nav-kontora å få ei tilstrekkeleg oversikt over og innsikt i utfordringane, slik at dei kan setje inn relevante tiltak.

### 9.3.1 Fleire unge har samansette utfordringar og behov for arbeidsretta bistand

Undersøkinga viser at det har blitt fleire unge som har samansette utfordringar og behov for arbeidsretta bistand for å kome i arbeid eller utdanning.

I perioden 2018–2023 auka talet på oppfølgingsvedtak for dei som etter ei arbeidsevnevurdering hadde behov for spesielt tilpassa innsats frå Nav, frå i overkant av 19 000 til ca. 28 000. I 2018 utgjorde denne gruppa 17 prosent av vedtaka, medan ho i 2023 hadde vakse til 29 prosent. Spesielt tilpassa innsats blir tilboden til brukarar som etter ei arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevna er nedsett, samstundes som det blir lagt til grunn at brukaren kan skaffe seg eller behalde arbeid gjennom eigeninnsats og innsats frå Nav eller andre samarbeidande aktørar.

Medan delen med nedsett arbeidsevne og større innsatsbehov veks, er det ein kraftig reduksjon i talet på brukarar under 30 år som kan ventast å kome over i arbeid eller utdanning ved hjelp av eigeninnsats. Av dei unge som Nav forventar skal klare å skaffe seg arbeid eller byrje på utdanning ved eigeninnsats, er omtrent halvparten i jobb eller utdanning seks månader seinare. Blant personar som har behov for spesielt tilpassa innsats, er berre i gjennomsnitt 16 prosent i jobb eller utdanning seks månader seinare for perioden 2018–2022.

Ei slik endring i behova for bistand gjer at Nav må gi fleire brukarar tett og individuell oppfølging. Alle aktørane som er intervjua i undersøkinga, framhevar at det er krevjande å følgje opp unge med slike samansette utfordringar. Undersøkinga viser at Nav-kontora har behov for ytterlegare støttemateriell for å sikre ein meir einsarta og meir effektiv kartlegging og oppfølging av brukarane. Det same kjem fram i saksgjennomgangen vår. Sjølv om eit fleirtal av Nav-kontora har organisert oppfølginga av unge i ungdomsteam, slik at dei har færre brukarar å følgje opp, opplever Nav-kontora i stor grad ressursknappleik. Dette går også fram av intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet og av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet.

I 2023 blei talet på Nav-retteiargar redusert, og retteiagarane fekk ansvaret for å følgje opp fleire unge brukarar. I tillegg har det blitt fleire brukarar med eit større oppfølgingsbehov. Undersøkinga viser at det er store variasjonar i porteføljestorleikar mellom fylke og mellom små og store Nav-kontor. Nokre fylke har store porteføljar, og det er særskilt krevjande for dei å redusere porteføljane til eit nivå som kan tilfredsstillе forventningane i ungdomsgarantien.

Brukarane vi har intervjua, opplever også hyppige byte av retteiagarar. Saksgjennomgangen stadfestar dette. Då ungdomsgarantien blei innført 1. juli 2023, skulle unge med behov for arbeidsretta bistand få tilbod om ein fast kontaktperson.

Undersøkinga viser at den arbeidsretta oppfølginga i Nav kjem raskt i gang etter at den unge har kontakta Nav, ved at mange får eit oppfølgingsvedtak med utfallet «standard innsats». Det vil seie at ein ventar at brukaren skal kunne kome i arbeid hovudsakleg gjennom eigenaktivitetar, i løpet av relativt kort tid og med liten innsats frå Nav. Undersøkinga viser også at ein stor del av dei som først får eit oppfølgingsvedtak med utfallet «standard innsats», seinare blir plasserte i ei innsatsgruppe som inneber større behov for arbeidsretta bistand. I intervju fortel Nav-kontora at mange unge er registrerte med standard innsats over lang tid sjølv om dei kan ha behov for meir bistand frå Nav. Vi meiner det er uheldig at dei unge som har behov for arbeidsretta bistand, blir verande lenge i ei innsatsgruppe som er meint for brukarar som er forventa å kunne skaffe seg arbeid i løpet av relativt kort tid, hovudsakleg gjennom eigenaktivitetar. Konsekvensen blir at for mange unge blir passive og ikkje kjem raskt nok i ein aktivitet som kan bidra til at dei kjem over i arbeid.



### 9.3.2 For lite av dialogen mellom Nav og brukaren handlar om overgang til arbeid

Den arbeidsretta oppfølginga av brukarar går i hovudsak føre seg gjennom dialog mellom brukaren og rettleiaren i ein chattefunksjon i den digitale aktivitetsplanen. Denne planen gir brukaren og rettleiaren ei oversikt over aktivitetar for å kome i arbeid eller annan aktivitet. Det er ei utbreidd oppfatning i samfunnet at unge har høg digital kompetanse, men undersøkinga viser at det er stor variasjon i korleis den digitale aktivitetsplanen fungerer for dei unge. Mange unge synest at dei digitale løysingane til Nav er krevjande. Dei trekkjer fram at det er vanskeleg å finne fram til aktivitetsplanen, og at det er fleire dialogar som er aktive samstundes om ulike tema. Dette gjer det vanskeleg for mange unge å halde oversikta og vite kva ein skal svare på.

Frå Navs side er det eit klart mål at dialogen skal handle om arbeid og aktivitet. Undersøkinga viser at det varierer om måla for brukaren er definerte i aktivitetsplanen. Når det er definert eit mål, er dette ofte med formuleringar som «målet er å skaffe arbeid» eller «målet er å få ein jobb», utan at det er ein konkret plan for korleis brukaren skal nå målet. Det er viktig at unge i ein tidleg fase av vaksenlivet får avklart kva moglegheiter dei har til å delta i arbeidslivet, og eventuelt også kva avgrensingar dei har. Forsking som er gjord på unge mottakarar av arbeidsavklaringspengar og aktivitetsplanane deira, viser også at brukarane sjølve i liten grad har definert tydelege mål for oppfølginga. Fråværet av mål blir spegla i dialogen mellom brukaren og Nav, og det er få spor av at Nav gjer brukaren medviten om kva som er målet med avklaringa.<sup>260</sup> Vi meiner for lite av dialogen mellom brukaren og Nav gjennom den arbeidsretta oppfølginga handlar om ein plan for å kome i arbeid eller utdanning.

### 9.3.3 Tiltaka er ikkje godt nok tilpassa for at unge skal kome i arbeid

Arbeidsmarknadstiltak kan nyttast for alle aldersgrupper. Kostnadene<sup>261</sup> ved tiltak har gått ned dei siste åra. Viktige tiltak for unge er ulike kvalifiserings- og opplæringstiltak, gjennomføring av vidaregåande skule, bruk av lønstilskot og tiltak i eigenregi via ein jobbspesialist. Undersøkinga viser at det manglar lågterskeltilbod som kan hjelpe unge til å førebu seg på arbeidslivet. Rettleiarane i Nav opplever at tilgangen til relevante tiltaksplassar er mest avgrensa for brukarar med dårleg oppmøteevne. Når det gjeld brukarar med psykiske lidingar, opplever nesten ein av fire rettleiarar at dei ikkje har tilstrekkeleg tilgang til relevante tiltaksplassar.

Undersøkinga viser at arbeidspraksis og oppfølging er dei mest brukte arbeidsretta tiltaka for dei unge. Arbeidspraksis inneber arbeidsførebuande trening og arbeidspraksis i skjerma og ordinære verksemder, medan oppfølgingstiltak omfattar jobbklubb, ein mentor gjennom individuell jobbstøtte (IPS) og meir omfattande oppfølging.

Nav-kontora trekkjer fram at det er tiltaka utvida oppfølging og lønstilskot som fungerer best for dei unge og gir best resultat. Tett og individuell oppfølging er to suksesskriterium for alle typar tiltak.

Gjennom behandlinga av dei årlege budsjettforslaga til Arbeids- og inkluderingsdepartementet dei seinaste åra har Stortinget understreka kor viktig det er å prioritere utsette grupper, mellom anna unge under 30 år. Undersøkinga viser likevel at Nav ikkje i tilstrekkeleg grad har lågterskeltilbod til unge og kan tilby tiltak som er tilpassa unge med psykiske lidingar. Vi meiner det er urovekkjande at så mange Nav-retteleiarar opplever at det ikkje er tilstrekkeleg tilgang til relevante tiltaksplassar.

<sup>260</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). Arbeid og velferd 1 // 2021. UTYDELIG TIL STEDE? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner.

<sup>261</sup> Justert for inflasjon.

## 9.4 Måten som Nav og helsetenesta følgjer opp unge med psykiske lidningar på, er ikkje tilstrekkeleg heilskapleg og koordinert

Undersøkinga vår omfattar totalt i overkant av 344 000 unge som får arbeidsretta bistand frå Nav i perioden 2018 til 2022. Om lag 81 000 av desse (24 prosent) har blitt greidde ut for eller fått behandling for psykiske helseutfordringar i spesialisthelsetenesta i same periode.

### 9.4.1 Individuell plan og individuell jobbstøtte (IPS) blir for lite brukt

Nav skal i samarbeid med andre tenesteytarar leggje til rette for at brukarar som har behov for det, får eit heilskapleg og koordinert tenestetilbod. NAV-lova fastslår at den som har behov for langvarige og koordinerte tenester, har rett til å få utarbeidd ein individuell plan. Nav-kontora skal samarbeide med andre tenesteytarar – både i helsetenesta og i kommunane – om den individuelle planen for å bidra til eit heilskapleg tenestetilbod. Ved uklarleik eller usemje skal kommunen avklare kva velferdstenester som har hovudansvaret for å utarbeide og følgje opp den individuelle planen.<sup>262</sup> Personen har også rett til å få ein eigen koordinator som leiår planarbeidet.

Undersøkinga viser at individuell plan blir brukt i svært liten grad. Det var 9 675 personar som hadde ein slik plan i perioden 2018–2022. Det utgjer i underkant av tre prosent av talet på personar som har fått arbeidsretta bistand i same periode. Vi har likevel ikkje data som viser kor mange av dei unge med behov for koordinerte tenester som burde hatt ein individuell plan. Ein konsekvens av at individuell plan blir brukt i så liten grad, kan vere at personar som har behov for langvarige og koordinerte tenester frå både Nav og helsetenesta, ikkje får den heilskaplege oppfølginga som mange treng for å kome over i arbeid eller utdanning.

Individuell jobbstøtte (IPS) er eit tilbod til pasientar som har moderate til alvorlege psykiske lidningar og/eller ruslidningar, som får behandling i den psykiske helsetenesta, og som har eit ønske om å jobbe eller kome i utdanning. Tiltaket er utforma som ein modell for samarbeid mellom Nav og helsetenestene. Undersøkinga tyder på at tiltaket har god effekt, men det er lite utbreidd. Talet på unge som har delteke i tiltaket IPS, har auka frå 210 i 2018 til 2 629 i 2022. Dette er ei positiv utvikling. Vi meiner likevel det er for få som får tilbod om dette tiltaket.

### 9.4.2 Samhandlinga mellom Nav og helsetenesta fungerer ikkje godt nok

Mykje av samhandlinga mellom Nav og helsetenesta går føre seg ved at dei utvekslar informasjon om medisinsk dokumentasjon for retten til ytingar. Undersøkinga viser at dagens tekniske løysingar er den største hindringa for å forbetre informasjonsutvekslinga mellom tenestene. Dei tekniske løysingane har vore ei kjend utfordring gjennom mange år. Ei effektiv og trygg informasjonsutveksling er avgjerande for å sikre at unge brukarar får god oppfølging.

Det blir trekt fram at samarbeidsmøte mellom Nav og ulike aktørar i helsetenesta er meir nyttige i samhandlinga enn å få utarbeidd ein individuell plan. Undersøkinga viser likevel at fastlegane i svært liten grad deltek i denne typen møte. Fastlegar søkte om refusjon for deltaking i samarbeidsmøte for berre tre prosent av brukarane i 2022.

Kapasitetsutfordringar i både Nav og helsetenesta påverkar samarbeidet negativt. Nav-kontora trekkjer fram at det er heilt avgjerande at dei får nok ressursar til å gi dei unge tett oppfølging ved å tilby arbeidsretta bistand parallelt med behandling i helsetenesta. Alle Nav-kontora opplever ressursknappleik, med nokre variasjonar og til dels også svingingar i løpet av året. Ei av hovudutfordringane i samarbeidet med helsetenesta er også ifølgje Arbeids- og

<sup>262</sup> Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). *Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester* (FOR-2022-06-22-1110) Lovdata <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>, § 7.

inkluderingsdepartementet at det manglar ressursar, og at ventetida på behandling er lang. Dei unge som står utanfor arbeidslivet, er ei relativt stor gruppe, og mange treng helsehjelp.

Arbeidsmarknadssektoren skal jobbe for å gi folk større moglegheiter for å kome over i jobb og stå i jobb. Helsesektoren har eit anna overordna mål og skal førebyggje og behandle sjukdom og fremje god livskvalitet. Pasientar skal prioriterast i tråd med kor alvorleg tilstanden deira er. Dette følgjer av prioriteringsforskrifta og inneber at helsetenesta ikkje kan prioritere unge som får arbeidsretta bistand, framfor dei som skal prioriterast etter forskrifta.

Verken Nav eller helsetenesta har tilstrekkelege verkemiddel kvar for seg til å hjelpe dei unge med å kome i arbeid. Derfor er samarbeidet mellom Nav og helsetenestene svært viktig. Dei overordna myndigheitene har store forventningar til samarbeid mellom Nav og helsetenesta, men det at Nav og helsetenesta har ulike samfunnsoppdrag, gjer at dei har ulike prioriteringar og forventningar til kvarandre. Undersøkinga viser likevel at dei fleste aktørane i helsetenesta har forståing for betydninga samtidig helsehjelp og arbeidsretta aktivitet.

Det er positivt at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet legg til rette for betre samarbeid mellom Nav og helsetenesta gjennom ulike satsingar og verkemiddel. Undersøkinga viser likevel at det er få konkrete føringar for korleis samarbeidet skal gå føre seg, og dei ulike satsingane er lite kjende blant tenesteytarane. Samarbeidet mellom departementa har etter vår vurdering ikkje bidrege nok til å styrkje samarbeidet mellom dei ulike aktørane. Eit godt samarbeid er viktig for at unge med psykiske lidingar kjem i over i arbeid eller utdanning.

# 10 Referanseliste

## Lover

- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=Lov%20om%20arbeids-%20og%20velferdsforvaltningen>
- Arkivlova. (1992). *Lov om arkiv* (LOV-1992-12-04-126). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126?q=arkivloven>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30?q=Lov%20om%20kommunale%20helse-%20og>
- Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter* (LOV-1999-07-02-63). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63>
- Psykisk helsevernloven. (1999). *Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern* (LOV-1999-07-02-62). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-62?q=Lov%20om%20etablering%20og%20gjennomf%C3%B8ring>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

## Forskrifter

- Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. (2022). (FOR-2022-06-22-1110). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-22-1110>
- Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi. (2023). (FOR-2023-06-20-1073). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-06-20-1073>
- Prioriteringsforskriften. (2000). *Forskrift om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten og rett til behandling i utlandet* (FOR-2000-12-01-1208). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-01-1208/%C2%A72a#%C2%A72a>
- Tiltaksforskriften. (2015). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>
- Tiltakspengeforskriften. (2013). *Forskrift om tiltakspenger mv.* (FOR-2013-11-04-1286). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-11-04-1286>

## Reglement

- Reglement for økonomistyring i staten. (2003). (FOR-2003-12-12-1938). Fastsett 12. desember 2003 med endringer, seinast 20. desember 2022. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>
- Bevilgningsreglementet. (2005). (FOR-2005-05-26-876). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>

## Stortingsdokument

### Innstillinger til Stortinget

- Innst. O. nr. 55 (2005–2006). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).*

- Innst. O. nr. 28 (2008–2009). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner).*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- Innst. 15 S (2011–2012). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 270 S (2011–2012). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel.*
- Innst. 208 L (2014–2015). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).*
- Innst. 15 S (2015–2016). *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 49 S (2016–2017). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet.*
- Innst. 15 S (2018–2019). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 369 S (2018–2019). *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn.*
- Innst. 15 S (2019–2020). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 255 S (2019–2020). *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023.*
- Innst. 15 S (2021–2022). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2022, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*
- Innst. 218 S (2021–2022). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030.*

#### *Proposisjonar til Stortinget*

- Ot.prp. nr.4 (2008–2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner).* Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 39 L (2014–2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).* Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 121 S (2018–2019). *Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse.* Helse- og omsorgsdepartementet.

- Prop. 10 L (2019–2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2019)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022). Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022). Helse- og omsorgsdepartementet.

#### *Meldingar til Stortinget*

- St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – tid for arbeid og aktivitet*.
- Meld. St. 19 (2018–2019). *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*.
- Meld. St. 7 (2019–2020). *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023*.
- Meld. St. 32 (2020–2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*.
- Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*.
- Meld. St. 14 (2020–2021). *Perspektivmeldingen*.

#### **Offentlege utgreiingar**

- NOU 2019:7. (2019). *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2021:2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*.
- NOU 2023:4. (2023). *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*.

#### **Strategiar og planar**

- Regjeringens strategi for ungdomshelse (2016–2021).
- Regjeringens strategi for god psykisk helse. Mestres hele livet. (2017–2022).
- Regjeringens opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024).
- Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2021).

#### **Styringsdokument**

- Tildelingsbrev frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2017 til 2023.
- Referat frå etatsstyringsmøte og sær møte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2018 til 2023.
- Årsrapportar for Arbeids- og velferdsdirektoratet for åra 2018 til 2023.

#### **Rundskriv, rettleiingar og retningslinjer**

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i Nav. Vurdering av behov for bistand for å behalde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a*.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2013). Rundskriv R76-12-01-K14. Utfyllende regler til arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak.
- Helsedirektoratet. (2017). Oppfølging av personer med store og sammensatte behov.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2022). Veileder for arbeidsrettet oppfølging (ABO). Eit støtteverktøy som beskriv arbeidsprosessane for arbeidsretta oppfølging. Digital rettleiing henta frå intranettet i Nav 1. juni 2022.
- Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022). Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Nasjonal rettleiar.

### Rapportar, planar og utgreiingar

- Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2024). Rapport 2 – Systematisk tjenestesamhandling mellom arbeids- og helsesektoren (2022–2024).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for e-helse. (2023). Nå snakker vi! Utredning om forbedret informasjonsutveksling mellom Nav og helse- og omsorgstjenesten.
- OECD. (2018). Investing in youth: Norway. Rapporten om Noreg er ein del av serien «Investering i ungdom», som byggjer på OECDs ekspertise på sysselsetjing, sosial støtte og ferdigheiter blant unge.

### Forskning og litteratur

- Fafo. Strand, A, Grønningsæter, A, Nielsen, R og Holte, J. (2020). Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV.
- Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?
- Norce. Schönfelder, W, Arntzen C, Johansen, T og Munkejord, M. (2020). Jobbspesialister i Nav. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi.
- Fafo. Strand, A og Svalund, J. (2021). Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning.
- Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Hernæs, Ø. (2021). Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om sosialhjelpsmottakere under 30 år.
- Norce. Fyhn, T, Øygarden, O, Monstad, K, Skagseth, M. (2021). Evaluering av samarbeidet mellom Nav og helsetjenesten om individuell jobbstøtte (IPS).
- Oslo Economics. (2023). Navs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt. En kartlegging utarbeidet på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- OsloMet. Arbeidsforskningsinstituttet AFI. Malmberg-Heimonen, I, Bråthen, M, Frøyland, K, Spjelkavik, Ø, Tøge, A. (2024). Evaluering av IPS ung.
- Universitetsforlaget. Markussen, S, Røed, K. (2020). Vitskapleg publikasjon. Bidrar medikalisering av ungdom til utstøting fra skole og arbeidsliv?
- Universitetsforlaget. Bråten, R, Sten-Gahmberg. (2022). Vitskapleg publikasjon. Unge uføre og veien til uføretrygd.
- Fagbokforlaget. Bernt, J og Rasmussen, Ø. (2003) Frihagens forvaltningsrett bind 1.

### Anna

- Arbeid og velferd. Eit fagtidsskrift som blir gitt ut tre gonger i året av kunnskapsavdelinga i Nav. Utvalde artiklar.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2022). Spørjeundersøking til rettleiarar i Nav-kontora.

- Statistisk sentralbyrå, artiklar om tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordningar.
- Holte, H. C. (2024, 30. januar). Unge uføre: Dette vet vi. *Dagens Næringsliv*. Holte, H. C. (2024, 8. februar). Uføreeksplosjon blant unge: Forskere peker på én hovedgrunn. *Dagsavisen*.
- Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Undersøkinga viser kor mange som er sysselsette, arbeidsledige eller utanfor arbeidsstyrken.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2022). Veileder for arbeidsrettet oppfølging (ABO). Digital rettleiing henta frå intranettet i Nav 1. juni 2022. Eit støtteverktøy som beskriv arbeidsprosessane for arbeidsretta oppfølging.

### Internettkjelder

- Nav. (2024). NAVs samfunnsoppdrag og oppgåver. Henta 22.mars 2024 frå <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn#samfunnsoppdrag>
- Regjeringen.no. (2023). Grunnstrukturen i helsetjenesten. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/vurderes/grunnstrukturen-i-helsetjenesten/id227440/>
- Nav. (2023). Om Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). Henta 22. mars 2024 frå <https://www.nav.no/arbeidsgiver/aa-registeret>
- SSB. (2023). Tema- og variabelliste for NUDB, med kodelister. Henta 22. mars 2024 frå [https://www.ssb.no/a/metadata/nudb\\_variabeldokumentasjon.htm](https://www.ssb.no/a/metadata/nudb_variabeldokumentasjon.htm)
- SSB. (2024). Arbeidskraftundersøkelsen. 09858: Personer i alderen 15–29 år som verken er sysselsatt eller under utdanning, etter alder og kjønn 2006–2023. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.ssb.no/statbank/table/09858>
- Nav. (2024). Helt ledige. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige>
- SSB. (2023). Over halvparten i arbeid etter fullført kvalifiseringsprogram. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp/artikler/over-halvparten-i-arbeid-etter-fullfort-kvalifiseringsprogram>
- SSB. (2023). Unge som verken er i jobb eller utdanning. Kva er arbeidsløyse? Henta 22. mars 2024 frå <https://www.ssb.no/ssb-skole/undervisningsopplegg/den-norske-arbeidsmarknaden/unge-som-verken-er-i-jobb-eller-utdanning.kva-er-arbeidsløyse>
- Holde, H. C. (2024). Unge uføre: Dette vet vi. Henta 30. januar 2024 frå <https://www.dn.no/innlegg/arbeidsliv/sysselsetting/uforetrygd/unge-ufore-dette-vet-vi/2-1-1589941>
- Nav. (2009). Begreper, kjennemerker og grupperinger. Henta 11. mars 2024 frå [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger_kap)
- Nav. (2024). Avgang som arbeidssøker og nedsatt arbeidsevne. Henta 11. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/overgang-til-arbeid-og-stonad>



# 11 Vedlegg

## 11.1 Vedlegg 1: Variablar, deskriptiv statistikk og resultat frå overgangsanalysen

**Tabell 11 Variablar i regresjonsmodell: Operasjonalisering og datakjelder**

Variabel	Operasjonalisering	Datakjelde	I OE/Frisch-modell?
<b>Nav-historikk</b>	Ni dummyvariablar som fangar opp antal månader personen har fått arbeidsretta bistand frå Nav totalt opp til $t$	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja <sup>*263</sup>
<b>Arbeidserfaring</b>	Åtte dummyvariablar som fangar opp talet på månader personen har vore i arbeid (som definert ovanfor) totalt opp til $t$ , relativt til personar på same alder i populasjonen	Aa-registeret (2010–2022). Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja <sup>*264</sup>
<b>Nedsett arbeidsevne</b>	Dummyvariabel som indikerer om personen har registrert status nedsett arbeidsevne i $t$	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja
<b>Yting</b>	Tre dummyvariablar som indikerer om personen fekk arbeidsavklaringspengar, dagpengar eller tiltakspengar i $t$ . Referansekategori er ingen av dei tre ytingane.	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja <sup>*265</sup>
<b>Sosialhjelp</b>	Dummyvariabel som indikerer om personen fekk sosialhjelp i $t$	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Nei
<b>Kvalifiseringsstønad</b>	Dummyvariabel som indikerer om personen fekk kvalifiseringsstønad i $t$	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Nei
<b>Behandling for psykisk diagnose</b>	Dummyvariabel som indikerer om personen fekk helsehjelp relatert til psykisk diagnose i $t$	NPR, KPR og KUHR	Nei
<b>Behandling for psykiske plagar</b>	Dummyvariabel som indikerer om personen fekk helsehjelp relatert til psykiske symptom eller plagar i $t$	NPR, KPR og KUHR	Nei

<sup>263</sup> Oslo Economics/Frisch foreslår å kode dummyvariablar som fangar opp talet på månader i siste periode utan avbrekk på meir enn to månader. Vi testa dette, men det gav mindre forklaringskraft.

<sup>264</sup> Oslo Economics/Frisch foreslår å bruke inntektsdata for å måle arbeidserfaring. Vi hadde ikkje slike data tilgjengeleg og brukar derfor data på arbeidstimar. Elles følgjer vi forslaget deira om å lage dummyar for desil relativt til personar på same alder.

<sup>265</sup> Oslo Economics/Frisch foreslår ein generell dummyvariabel for om brukaren får ei av ytingane. Vi legg inn ein dummy for kvar ytingskategori sidan vi finn stor skilnad i koeffisientar på tvers av ytingskategori.

<b>Behandling for somatisk sykdom</b>	Dummyvariabel som indikerer om personen fekk helsehjelp relatert til somatisk sykdom eller plagar i <i>t</i>	NPR, KPR og KUHR	Nei
<b>Utdanningsnivå</b>	Fire dummyvariablar som indikerer (i) fullført vidaregåande utdanning, (ii) fullført bachelorgrad eller tilsvarande, (iii) fullført mastergrad eller tilsvarande eller ph.d. eller (iv) ukjent eller inga utdanning. Referansekategori er grunnskule.	NUDB (SSB), tabellen TAB_PERSON. Inneheld informasjon om månad, år og nivå for fullført utdanning.	Ja
<b>Alder</b>	Elleve dummyvariablar som indikerer alder, basert på fødselsår. Referansekategori er 18 år.	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja
<b>Barn u/18 år</b>	Dummyvariabel som tek verdien 1 viss personen har eit eller fleire barn under 18 år i <i>t</i>	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja
<b>Kjønn</b>	Dummyvariabel som tek verdien 1 for mann og 0 for kvinne	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja
<b>Føderregion</b>	Tre dummyvariablar som indikerer fødestaden til personen: (i) EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia eller New Zealand, (ii) resten av verda (utanfor Noreg) eller (iv) ukjent land / statslaus. Referansekategori er Noreg. Dette følgjer SSBs standard for landsgruppering. <sup>266</sup>	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Ja
<b>Norsk statsborgarskap</b>	Dummy som indikerer om personen har norsk statsborgarskap i <i>t</i> . Vi inkluderer også samspelledd mellom føderregion-dummyane og norsk statsborgarskap sidan statsborgarskap og butid kan ha ulik betydning for ulike innvandrargrupper.	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Nei <sup>267</sup>
<b>Arbeidsløyse i bu- og arbeidsmarknadsregion</b>	Del heilt arbeidsløydige av arbeidsstyrken i bu- og arbeidsmarknadsregionen til personen i snitt mellom månaden etter utgangspunktet ( <i>t</i> +1) og	Vi koplur andelen arbeidsløydige per kommune og månad frå Navs nettsider <sup>269</sup> med Transportøkonomisk institutt's liste over 159 bu- og	Ja

<sup>266</sup> SSB. (2024). *Standard for gruppering av land*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.ssb.no/klass/klasifikasjoner/546>.

<sup>267</sup> Oslo Economics/Frisch føreslår å inkludere *tid sidan sist opphaldsløydige i Noreg* i modellen og dessutan interaksjon mellom denne og føderregion. Vi hadde ikkje data for denne variabelen og brukar i staden norsk statsborgarskap for å indikere butid i Noreg.

<sup>269</sup> Nav. (2023). *Historisk statistikk om arbeidsmarkedet*. Månedstatistikk helt ledige, «Kommune. Beholdning måned.1995-2022 (csv)». Henta 22. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/historisk-statistikk>.

	månad for utfallsmåling (t+6) <sup>268</sup>	arbeidsmarknadsregionar, oppdatert i 2020 <sup>270</sup>	
<b>Pandemi</b>	Dummyvariabel som får verdien 1 for alle observasjonar med store koronatiltak i minst ein av månadene i tidsvindauget frå månaden etter utgangspunktet (t+1) til utfallsmålinga (t+6). Vi ser det slik at store koronatiltak eksisterte frå mars 2020 til og med februar 2022. <sup>271</sup>	Koda ut frå regjeringa si tidslinje for handtering av koronasituasjonen	Nei
<b>Månad</b>	Elleve dummyvariablar: ein for kvar måned frå februar til desember. Januar er referansekategori.	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Nei

**Tabell 12 Deskriptiv statistikk for variablar i regresjonsmodellen**

Variablar	n	Gj.-snitt	Std.-avvik	Min	Maks
I jobb/utdanning 6 md. seinare (avhengig variabel)	2060683	0,239	0,427	0	1
Nav-historikk 0 md.	2060683	0,016	0,124	0	1
Nav-historikk 1–3 md.	2060683	0,057	0,233	0	1
Nav-historikk 4–6 md.	2060683	0,058	0,234	0	1
Nav-historikk 7–9 md.	2060683	0,055	0,228	0	1
Nav-historikk 10–12 md.	2060683	0,052	0,222	0	1
Nav-historikk 13–18 md.	2060683	0,097	0,296	0	1
Nav-historikk 19–24 md.	2060683	0,086	0,281	0	1
Nav-historikk 25–49 md.	2060683	0,279	0,448	0	1
Nav-historikk 50–86 md.	2060683	0,222	0,416	0	1
Nav-historikk 87+ md.	2060683	0,077	0,267	0	1
Arbeidserfaring: desil 0	2060683	0,398	0,489	0	1
Arbeidserfaring: desil 2	2060683	0,006	0,078	0	1
Arbeidserfaring: desil 3	2060683	0,043	0,202	0	1
Arbeidserfaring: desil 4	2060683	0,069	0,253	0	1
Arbeidserfaring: desil 5	2060683	0,089	0,285	0	1
Arbeidserfaring: desil 6	2060683	0,093	0,291	0	1
Arbeidserfaring: desil 7	2060683	0,096	0,295	0	1
Arbeidserfaring: desil 8	2060683	0,101	0,302	0	1
Arbeidserfaring: desil 9	2060683	0,104	0,306	0	1
Nedsett arbeidsevne	2060683	0,654	0,476	0	1
Inga yting	2060683	0,39	0,488	0	1
Arbeidsavklaringspengar	2060683	0,407	0,491	0	1
Dagpengar	2060683	0,138	0,345	0	1
Tiltakspengar	2060683	0,065	0,246	0	1
Sosialhjelp	2060683	0,172	0,377	0	1
Kvalifiseringsstønad	2060683	0,022	0,148	0	1
Behandling for psykisk diagnose	2060683	0,179	0,384	0	1
Behandling for psykiske plager	2060683	0,119	0,324	0	1
Somatisk behandling	2060683	0,5	0,500	0	1
Grunnskule	2060683	0,634	0,482	0	1
Vidaregåande skule	2060683	0,253	0,435	0	1
Bachelorgrad	2060683	0,038	0,191	0	1
Mastergrad / ph.d.	2060683	0,013	0,113	0	1

<sup>268</sup> Vi aggregerer arbeidsløyse frå kommune til bu- og arbeidsregion etter tilråding frå Oslo Economics/Frisch-rapporten. Tanken er at aggregeringa reduserer det enkelte Nav-kontoret si moglegheit til å påverke den målte arbeidsløysa, og vi får dermed mindre endogenitetsproblem. For individ-månader som manglar kommuneinformasjon, brukar vi landsgjennomsnittet for arbeidsløyse til å fylle inn manglande observasjonar.

<sup>270</sup> Regjeringa. (2024). *Inndeling av kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/inndeling-av-kommuner-i-bo-og-arbeidsmarkedsregioner/id2662614/>.

<sup>271</sup> Regjeringa. (2023). Alle forskriftsfesta tiltak blei fjerna 12. februar 2022. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>.

Ukjent / inga utdanning	2060683	0,063	0,243	0	1
Alder: 18	2060683	0,008	0,089	0	1
Alder: 19	2060683	0,033	0,177	0	1
Alder: 20	2060683	0,059	0,236	0	1
Alder: 21	2060683	0,086	0,281	0	1
Alder: 22	2060683	0,093	0,290	0	1
Alder: 23	2060683	0,099	0,298	0	1
Alder: 24	2060683	0,1	0,300	0	1
Alder: 25	2060683	0,102	0,302	0	1
Alder: 26	2060683	0,103	0,304	0	1
Alder: 27	2060683	0,104	0,305	0	1
Alder: 28	2060683	0,107	0,309	0	1
Alder: 29	2060683	0,107	0,309	0	1
Barn under 18 år	2060683	0,178	0,383	0	1
Kjønn (mann = = 1)	2060683	0,512	0,500	0	1
Arbeidsløyse b.a.-region (snitt periode)	2060683	2,853	1,238	0	13,1
Pandemi	2060683	0,583	0,493	0	1
Januar	2060683	0,091	0,288	0	1
Februar	2060683	0,094	0,292	0	1
Mars	2060683	0,098	0,297	0	1
April	2060683	0,083	0,276	0	1
Mai	2060683	0,08	0,272	0	1
Juni	2060683	0,079	0,271	0	1
Juli	2060683	0,09	0,286	0	1
August	2060683	0,078	0,267	0	1
September	2060683	0,078	0,267	0	1
Oktober	2060683	0,076	0,265	0	1
November	2060683	0,076	0,266	0	1
Desember	2060683	0,077	0,266	0	1

Kjelde: Riksrevisjonens analysar.

**Tabell 13 Gjennomsnitt for variablar i regresjonsmodellen etter år**

Variablar	2018	2019	2020	2021	2022
Nav-historikk	37,569	37,867	34,870	36,958	38,072
Arbeidserfaring	14,393	15,670	18,757	19,357	18,423
Nedsett arbeidsevne	0,657	0,683	0,617	0,652	0,709
Inga yting	0,398	0,423	0,399	0,349	0,351
Arbeidsavklaringspengar	0,424	0,408	0,379	0,411	0,456
Dagpengar	0,110	0,101	0,162	0,177	0,129
Tiltakspengar	0,069	0,068	0,060	0,063	0,064
Sosialhjelp	0,169	0,193	0,169	0,162	0,154
Kvalifiseringsstønad	0,020	0,025	0,023	0,022	0,022
Behandling for psykisk diagnose	0,186	0,188	0,165	0,176	0,195
Behandling for psykiske plager	0,122	0,127	0,111	0,116	0,129
Behandling for somatisk sjukdom	0,506	0,511	0,476	0,503	0,534
Grunnskule	0,652	0,654	0,609	0,619	0,649
Vidaregåande skule	0,228	0,234	0,272	0,272	0,258
Bachelorgrad	0,034	0,033	0,043	0,041	0,037
Mastergrad / ph.d.	0,013	0,012	0,015	0,012	0,008
Ukjent / inga utdanning	0,073	0,066	0,060	0,057	0,048
Alder	24,594	24,560	24,538	24,629	24,787
Barn under 18 år	0,296	0,279	0,246	0,235	0,214
Kjønn (mann==1)	0,506	0,505	0,515	0,520	0,524
Fødereion: Noreg	0,812	0,812	0,800	0,796	0,812
Fødereion: EU/EFTA, UK, USA, Can, Aust, NZL	0,053	0,052	0,058	0,058	0,055
Fødereion: Resten av verda	0,131	0,132	0,134	0,139	0,128
Fødereion: ukjent/statslaus	0,004	0,004	0,008	0,007	0,005
Norsk statsborgarskap	0,893	0,895	0,887	0,885	0,897
Pandemi	0,000	0,328	1,000	1,000	0,327
Arbeidsløyse b.a.-region	2,214	2,915	4,047	2,409	1,660

Kjelde: Riksrevisjonens analysar. Ein del variablar som lagde inn som dummyvariablar i regresjonsmodellen, er vist som kontinuerlege variablar her for å forenkle tabellen.

**Tabell 14 Probit-regresjon med avhengig variabel: i jobb/utdanning 6 måneder seinare (t+6)**

Variablar	Koeffisient	Standardfeil	t-verdi
Nav-historikk (ref.kat.: 0 md)			
1–3 md.	-0,114	0,008	-140,04
4–6 md.	-0,245	0,008	-290,71
7–9 md.	-0,32	0,008	-380,05
10–12 md.	-0,376	0,009	-440,01
13–18 md.	-0,415	0,008	-500,81
19–24 md.	-0,445	0,008	-530,17
25–49 md.	-0,479	0,008	-580,95
50–86 md.	-0,539	0,009	-620,92
87+ md.	-0,596	0,01	-610,58
Arbeidserfaring (ref.kat.: 0 md.)			
Desil 2	0,241	0,014	170,05
Desil 3	0,251	0,006	430,64
Desil 4	0,272	0,005	590,70
Desil 5	0,312	0,004	780,34
Desil 6	0,358	0,004	920,86
Desil 7	0,4	0,004	1050,20
Desil 8	0,455	0,004	1210,30
Desil 9	0,528	0,004	1380,24
Nedsett arbeidsevne	-0,551	0,003	-1630,73
Yting (ref.kat.: inga yting)			
Arbeidsavklaringspengar	-0,022	0,003	-60,90
Dagpengar	0,154	0,004	420,89
Tiltakspengar	0,315	0,004	750,43
Sosialhjelp	-0,047	0,003	-150,60
Kvalifiseringsprogram	0,445	0,007	630,69
Behandling for psykisk diagnose	-0,094	0,003	-270,86
Behandling for psykiske plager	-0,084	0,004	-220,05
Behandling for somatisk sjukdom	-0,084	0,003	-320,23
Utdanningsnivå (ref.kat.: grunnskule)			
Vidaregåande skule	0,193	0,003	740,10
Bachelorgrad	0,347	0,006	620,92
Mastergrad / ph.d.	0,437	0,009	500,27
Ukjent / inga utdanning	0,035	0,005	60,66
Alder (ref.kat.: 18 år)			
19 år	0,089	0,012	70,18
20 år	0,102	0,012	80,49
21 år	0,123	0,012	100,36
22 år	0,043	0,012	30,58
23 år	0,044	0,012	30,65
24 år	0,008	0,012	00,68
25 år	0,005	0,012	00,42
26 år	-0,016	0,012	-10,31
27 år	-0,046	0,012	-30,71
28 år	-0,056	0,012	-40,48
29 år	-0,065	0,013	-50,16
Barn u/18 år (dummy)	-0,001	0,003	-00,17
Kjønn (mann = 1)	0,048	0,002	210,30
Fødreregion (ref.kat.: noreg)			
Eu/efta, uk, usa, can, aust, nzl	-0,282	0,017	-160,21
Resten av verda	0,116	0,017	60,72
Ukjent/statslaus	-0,324	0,021	-150,12
Norsk statsborgarskap	-0,068	0,017	-40,07

Føderegion#norsk statsborgarskap			
EU/EFTA, UK, USA, Kan, Aust, NZL#norsk statsborgarskap	0,318	0,019	160,44
Resten av verda#norsk statsborgarskap	-0,081	0,018	-40,60
Ukjent/statslaus#norsk statsborgarskap	0,173	0,067	20,60
Arbeidsløyse b.a.-region (snitt periode)	-0,061	0,001	-590,40
Pandemi	0,064	0,003	250,40
Månad (ref.kat.: januar)			
Februar	0,358	0,005	730,03
Mars	0,39	0,005	800,87
April	0,426	0,005	850,74
Mai	0,411	0,005	810,93
Juni	0,386	0,005	760,25
Juli	0,459	0,005	930,84
August	0,077	0,005	140,46
September	0,029	0,005	50,42
Oktober	-0,045	0,005	-80,18
November	-0,067	0,006	-120,25
Desember	-0,05	0,005	-90,18
Konstantledd	-0,341	0,021	-150,94
Observasjonar			2 060 683
Personar			180 430
Pseudo R2			0,155

Kjelde: Riksrevisjonens analysar.

**Tabell 15 Faktisk, forventa og skilnad faktisk–forventa overgang til arbeid og utdanning (6 månader seinare) per år**

	Faktisk % overgang	Nedre k.i. (faktisk)	Øvre k.i. (faktisk)	Forventa % overgang	Nedre k.i. (forventa)	Øvre k.i. (forventa)	Skilnad faktisk-forventa	Nedre k.i. (skilnad)	Øvre k.i. (skilnad)	n
<b>2018</b>	22,83	22,71	22,94	22,59	22,50	22,69	0,23	0,17	0,30	480 237
<b>2019</b>	21,61	21,49	21,72	22,00	21,92	22,08	-0,39	-0,47	-0,30	460 497
<b>2020</b>	23,73	23,61	23,84	24,57	24,49	24,66	-0,84	-0,92	-0,78	521 884
<b>2021</b>	27,10	26,98	27,22	26,13	26,01	26,22	0,97	0,90	1,05	493 389
<b>2022</b>	25,16	24,89	25,42	24,84	24,69	24,99	0,32	0,09	0,50	104 676

Kjelde: Riksrevisjonens analysar. 95 prosent konfidensintervall.

**Tabell 16 Faktisk og forventa overgang til arbeid og utdanning (6 måneder seinare) per år etter innsatsgruppe**

År	Faktisk % overgang	Nedre konf.int. (faktisk)	Øvre konf.int. (faktisk)	Forventa % overgang	Nedre konf.int. (forventa)	Øvre konf.int. (forventa)	n
<b>Standard innsats</b>							
2018	45,38	45,01	45,75	44,30	44,10	44,46	69 288
2019	45,97	45,54	46,41	45,06	44,87	45,22	50 246
2020	49,54	49,20	49,87	48,66	48,47	48,81	85 343
2021	55,82	55,41	56,22	51,62	51,43	51,82	57 716
2022	54,21	53,13	55,29	51,51	51,20	51,84	8 203
<b>Situasjonsbestemt innsats</b>							
2018	38,47	38,16	38,78	39,05	38,90	39,20	95 241
2019	37,10	36,80	37,41	38,85	38,69	38,98	95 931
2020	36,10	35,82	36,38	39,11	38,94	39,27	114 644
2021	44,74	44,45	45,03	43,96	43,82	44,12	113 847
2022	45,25	44,59	45,90	44,78	44,52	45,05	22 224
<b>Spesielt tilpassa innsats</b>							
2018	14,92	14,79	15,06	13,49	13,41	13,59	263 754
2019	14,66	14,53	14,80	13,88	13,80	13,96	260 377
2020	13,96	13,83	14,09	13,66	13,56	13,73	270 447
2021	17,86	17,71	18,00	16,03	15,94	16,11	267 499
2022	18,28	17,97	18,59	16,73	16,60	16,87	60 911
<b>Varig tilpassa innsats</b>							
2018	4,20	4,02	4,37	9,72	9,63	9,82	51 954
2019	4,86	4,68	5,05	9,76	9,67	9,85	53 943
2020	4,68	4,50	4,87	9,57	9,46	9,67	51 450
2021	5,13	4,95	5,32	11,39	11,28	11,50	54 327
2022	5,21	4,83	5,59	12,23	12,08	12,39	13 338

Kjelde: Riksrevisjonens analysar. 95 prosent konfidensintervall.



## 11.2 Vedlegg 2: Nærmere informasjon om overgangsanalysen

### Bakgrunn for tilnærminga

For å undersøkje overgang til arbeid eller utdanning følgjer vi i stor grad tilnærminga som Oslo Economics og Frischsenteret har utarbeidd på oppdrag frå Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2022.<sup>272</sup> Den nye tilnærminga forbetrar Navs eksisterande resultatindikatorar på fleire måtar. Dei eksisterande resultatindikatorane er

- andel med overgang til arbeid seks månader etter at dei var registrerte med status som arbeidssøkjjar eller med nedsett arbeidsevne
- andel med overgang til arbeid seks månader etter brukaren har avslutta eit av Navs arbeidsmarknadstiltak

Ei svakheit ved desse indikatorane er at dei berre inkluderer dei som ikkje lenger er arbeidssøkjjarar, ikkje har nedsett arbeidsevne eller deltek i eit arbeidsmarknadstiltak. Dei fangar ikkje opp kor lenge brukarar står som arbeidssøkjjarar eller deltek i eit arbeidsmarknadstiltak, og gir derfor ikkje insentiv til å få brukarar over i jobb eller utdanning så raskt som mogleg.

Indikatorane måler også berre overgang for ei utvald gruppe – dei som ikkje lenger har status som arbeidssøkjjarar eller med nedsett arbeidsevne, eller er på eit arbeidsmarknadstiltak. Denne gruppa har høgare risiko for overgang enn andre Nav-brukarar, sidan ein vanleg grunn til at personar ikkje lenger får hjelp frå Nav, er nettopp at dei har kome i arbeid.

For å unngå desse problema føreslår Oslo Economics og Frischsenteret å ta utgangspunkt i alle personar som får arbeidsretta bistand frå Nav i ein gitt måned, og sjå på kor mange av dei som er komne over i arbeid tre og tolv månader seinare. I tillegg føreslår dei å undersøkje kvar alle som får arbeidsretta bistand, arbeider i perioden frå inneverande måned og tre og eller tolv månader fram.<sup>273</sup> Denne måten å måle på gjer det mogleg å fange opp Navs samla arbeidsretta innsats, fordi han ikkje føreset at brukaren skal ha avslutta eit gitt tiltak eller status som arbeidssøkjjar. Han tek også høgde for at Nav kan påverke kor lenge brukarar er på tiltak, og fangar opp kor effektivt og raskt Nav får folk ut i arbeid.

Merk at dette målet er laga hovudsakleg med tanke på å måle skilnader i resultatata til Nav på tvers av tid eller stad. Det er vanskeleg å seie kor stor del av alle Nav-brukarar ein bør forvente skal kome over i arbeid, utan å samanlikne på tvers av tid og stad, ikkje minst sidan ein del av brukarane er på arbeidsmarknadstiltak som enno ikkje er avslutta.

Ei anna utfordring ved dagens resultatindikatorar er at dei i stor grad blir påverka av forhold som Nav ikkje har kontroll over, som eigenskapar ved brukarpopulasjonen og ved arbeidsmarknaden. Oslo Economic og Frischsenteret føreslår at ein kan handtere dette ved å kontrollere statistisk for variasjon som kjem av brukarmassen eller arbeidsmarknaden. Dette føreslår dei å gjere i to trinn:

1. Ein estimerer forventa del med overgang gjennom ein regresjonsmodell med data på personnivå for ein femårsperiode med variablar som måler eigenskapar ved brukarane og den lokale arbeidsmarknaden.
2. Ein samanliknar den faktiske andelen av brukarane med overgang (i ein viss periode eller stad) med den forventa andelen med overgang frå modellen. Ein eventuell differanse mellom den faktiske og forventa andelen kan då indikere variasjon i resultatata av Navs arbeid, eller det dei kallar «det relative Nav-bidraget».

<sup>272</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*

<sup>273</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?* Nav. (2024). *Avgang som arbeidssøker og nedsett arbeidsevne*. Henta 22. mars 2024 frå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/overgang-til-arbeid-og-stonad>.

Den største skilnaden på tilnærminga vår og tilnærminga til Oslo Economics og Frischsenteret er at vi undersøker overgang til *både* arbeid og utdanning. Overgang til utdanning blant unge vaksne som får arbeidsretta bistand hos Nav, vil ofte vere ønskjeleg, og derfor er det viktig å ta med dette som eit positivt utfall i denne undersøkinga.

Vi brukar også for enkelheits skuld ein tidsperiode på seks månader mellom utgangspunktet og måling av utfallet, i staden for både tre månader og tolv månader.

### Skilnader frå variablane til Oslo Economics / Frischsenteret

Fire av kontrollvariablane som er føreslått av Oslo Economics og Frischsenteret, er ikkje med i modellen vår. *Sivilstatus* og ein indikator på at personen får ei *yting som snart er brukt opp*, manglar vi data for. *Butid i Noreg* for innvandrarar manglar vi også data for. I staden tek vi med *norsk statsborgarskap*, som sannsynlegvis vil fange opp ein del av det same. *Trygdehistorikk* har vi koda og testa i modellen, men vi valde å ta han ut sidan han er høgt korrelert med mellom anna *Nav-historikk*, og han bidreg nesten ikkje til forklaringskrafta til modellen.

Forutan norsk statsborgarskap tek vi med seks variablar som ikkje er føreslått av Oslo Economics / Frischsenteret. *Sosialhjelp* og *kvalifiseringsstønad* har vi teke med sidan dei bidreg til forklaringskrafta til modellen, er brukte som kontrollvariablar i liknande studiar og truleg ikkje fangar opp den arbeidsretta innsatsen til Nav.<sup>274</sup> Vi tek også med tre variablar for bruk av helsetenester i inneverande månad: behandling relatert til (i) psykisk diagnose, (ii) psykiske plager, og (iii) somatisk sjukdom/plager. Grunnen til at Oslo Economics / Frischsenteret ikkje tilrår å inkludere slike variablar, ser ut til å vere at Nav kan ha høve til å tilrå personar bruk av helsetenester. Vi tek likevel med desse variablane fordi dei indikerer helsetilstand, som truleg er viktig for sjansen for å kome over i jobb og utdanning, og fordi Nav truleg har litt avgrensa moglegheit til å påverke bruken av helsetenester. Indikatorar på bruk av helsetenester er også brukte i Danmark i den danske modellen for å lage eit liknande resultatmål.<sup>275</sup>

Vi tek også med ein dummyvariabel for *pandemi*. Vi tek han med fordi det er plausibelt at koronapandemien, inkludert smittevernrestriksjonar og ekstraordinære økonomiske verkemiddel frå styresmaktene, påverka sjansen for overgang til arbeid og utdanning også utover kva som blir fanga opp av arbeidsløysvariabelen. Vi tek med dummyvariablar for kvar kalendermånad fordi vi ser månadlege variasjonar i overgangsandelar, som kan kome av sesongvariasjonar i arbeidsmarknaden og at studieoppstart oftast er i august eller januar. Denne variabelen er viktig å ha med for å kunne samanlikne 2022 med tidlegare år, sidan vi berre har data for første kvartal i 2022.

<sup>274</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*

<sup>275</sup> Oslo Economics og Frischsenteret. (2022). *Hvordan kan vi måle om NAV lykkes med å få flere i arbeid?*