

**INFORMASJONSSKRIV NR. 7/2022
OPPFØLGING AV UTSATT UNGDOM**

30.11.22

Et av Statsforvalterens oppdrag for 2022 har vært dette:

«Statsforvalteren skal i 2022 i samarbeid med Nav Fylke sette i verk kompetansehevede tiltak og legge til rette for erfaringsutveksling om oppfølging av utsatt ungdom i Nav-kontorene».

Med utgangspunkt i dette oppdraget har sosialseksjonen hos Statsforvalteren i Oslo og Viken gjennomført et innsiktsarbeid med en påfølgende fagdag. Vi har vært opptatt av å stille spørsmål som både gir oss informasjon om hvordan Nav-kontorene følger opp utsatt ungdom, og samtidig gir Nav-kontorene signaler om hva vi mener er viktige indikatorer i oppfølgingsarbeidet. Vi hadde noen antagelser på forhånd som i stor grad blir bekreftet gjennom undersøkelsen.

I dette informasjonsskrivet presenterer vi undersøkelsen med en oppsummering av resultatene og våre betraktninger rundt funnene. I tillegg gir vi en kort oppsummering av fagdagen.

Undersøkelsen og fagdagen er gjennomført i den hensikt å få innsikt og gi økt kompetanse på oppfølging av målgruppa. Det har ikke vært et tilsynsarbeid, og vi kommer ikke med noen konklusjoner.

Informasjonsskrivet inneholder:

1. Informasjon om undersøkelsen: bakgrunn, antagelser og formål, målgruppe og metode
2. Funn i undersøkelsen, med Statsforvalterens kommentarer
3. Kort oppsummering av samtaler med Nav-veiledere i videregående skole
4. Informasjon om fagdagen

1. Undersøkelsen

Bakgrunn, antagelser og formål

Undersøkelsen ble utformet på bakgrunn av sosialtjenestelovens krav til oppfølging sett opp mot vår kjennskap til Nav-kontorene gjennom klagesaker, tilsyn og vår vakttelefon, og delvis på bakgrunn av egen erfaring fra tidligere arbeid som Nav-veileder i skole. Vi vet at de ulike Nav-kontorene har ulik tilnærming til ungdom som gruppe, og ulike måter å forstå og tolke lovverket på. Nav-kontorene har ungdom som en prioritert gruppe og har fokus på dette internt. Samtidig vet vi at dette er en gruppe som det er utfordrende å fange opp og hjelpe, og vi vet også at det er noen hindringer i systemet. Vårt utgangspunkt er dermed at vi antar at det er en del ungdom som Nav-kontorene ikke klarer å fange opp, men som likevel har behov for sosiale tjenester, og at noen av de som fanges opp ikke får tilstrekkelig bistand. Vi oppfatter at særlig skoleelever og

hjemmeboende ungdom med behov for sosiale tjenester er i risiko for å ikke bli fanget opp på et tidlig nok tidspunkt. I tillegg har vi en antagelse om at kontorene har ungdom i sine porteføljer (via familie eller andre ytelser/avdelinger) som de ikke klarer å fange opp.

Gjennom undersøkelsen ønsker vi å få innsikt i Nav-kontorenes tilnærming til målgruppa, deres metoder for oppfølging og hvordan de legger til rette for å fange opp ungdom som har behov for sosiale tjenester. Samtidig ønsker vi å bruke undersøkelsen til å gjøre Nav-kontorene oppmerksomme på hvilke områder vi oppfatter som sentrale i oppfølgingen av ungdom og hva som må til for å gi forsvarlige tjenester.

I undersøkelsen setter vi særlig søkelys på om tjenestene er tilgjengelige for alle som trenger det, om det gjøres konkrete og individuelle vurderinger, bruk av virkemidler i oppfølgingen og samarbeid med andre instanser.

Målgruppe

I oppdraget er «ungdom» ikke nærmere definert. I mange Nav-kontorer er ungdom definert som aldersgruppa 18 – 30. I dette aldersspennet vil det være store ulikheter i brukernes utfordringer og behov. På bakgrunn av oppdragets formulering «utsatt ungdom» valgte vi å konsentrere arbeidet rundt aldersgruppa 16 – 24 år, og definerte målgruppa som ungdom i alderen 16 – 24 år som har eller kan ha behov for sosiale tjenester. Det har vært viktig for oss å sette fokus på oppfølging av de aller yngste ungdommene, og også å inkludere ikke bare de som mottar tjenester etter sosialtjenesteloven, men også de som *kan ha* behov for sosiale tjenester. De yngste er spesielt sårbare, særlig når det kommer til tilgjengelighet, systemforståelse og det å kunne hevde sine rettigheter på eget initiativ uten bistand. Vi har valgt denne målgruppa for å sette fokus på forebygging og tidlig innsats, og synliggjøre Nav-kontorets ansvar for å avdekke og fange opp behov for sosiale tjenester, og tydeliggjøre ansvaret for å gjøre konkrete og individuelle vurderinger.

Metode

Undersøkelsen er utformet med både kvantitative og kvalitative spørsmål. I den kvantitative delen ber vi om tall på unike brukere over en periode på 6 måneder. Dette valgte vi for å fange opp flere brukere. Noen kontorer er små og har få brukere i målgruppa. Dersom vi hadde spurt om tall fra et eksakt tidspunkt eller en kortere periode ville vi trolig fått et for lite tallgrunnlag fra mange kontorer. I tillegg ønsket vi å inkludere perioden august-september fordi vi antar at dette er en periode hvor flere ungdom i målgruppa henvender seg til Nav på grunn av manglende skoleplass, utfordringer med å finne jobb og bolig eller på grunn av skolefravall.

Undersøkelsen ble sendt ut 07.02.22 som questback til alle Nav-kontorene i Oslo og Viken med svarfrist 22.02.22. Sammen med undersøkelsen sendte vi en veiledning til spørsmålene, for å sikre mest mulig lik forståelse av spørsmålene. Flere kontorer ba om utsatt frist, og undersøkelsen ble lukket 03.03.22. Totalt ble undersøkelsen besvart av 44 kontorer.

Vi vil understreke at undersøkelsen ikke har vært et tilsyn, men et innsiktsarbeid, som gir et grunnlag for oss til å se tendenser og få en pekepinn på hvor det er behov for utvikling.

Svarandelen på undersøkelsen er relativt høy. Likevel er det feilmarginer i tallmaterialet, og det er i liten grad stilt oppfølgingsspørsmål. Tallene er dermed ikke forskningsmessig valide, men gir likevel et bilde av hvordan Nav-kontorene jobber med målgruppa, og Nav-kontorene selv kan få en idé om hvordan de ligger an i forhold til andre kontorer eller i forhold til gjennomsnittet.

2. Funn i undersøkelsen, med Statsforvalterens kommentarer

Her følger en presentasjon av spørsmålene med en oppsummering av resultatene. Noen av resultatene blir presentert i tabeller. Vi kommer også med noen betraktninger rundt svarene, disse er markert med blå skrift. Disse betraktningene ble presentert på fagdagen.

For spørreskjema med veiledning til spørsmålene, se vedlegg 1.

2.1 Rapporter fra kommunalt fagsystem

2.1.1 Antall registrerte ungdom ved kontoret

Hvor mange ungdom i alderen 18-24 er registrert med selvstendig sosialsak i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

På dette spørsmålet har vi ikke funnet det hensiktsmessig å oppsummere eller presentere tall. Svarene på dette spørsmålet spriker veldig, ettersom det er bydeler og kommuner av både ulik størrelse og med ulik demografi. Tallene gir dermed ingen mening med mindre de fremstilles i en større demografisk og sosioøkonomisk sammenheng. I gjennomgang av undersøkelsen har tallene likevel vært viktige for oss som sammenligningsgrunnlag, og har gitt en total på hvert kontor slik at vi har hatt et grunnlag for å trekke ut prosentandeler på de andre spørsmålene.

Hvor mange ungdom i alderen 16-17 år er registrert med selvstendig sosialsak i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Her er det åtte kontorer som svarer 1 eller 2, mens to kontorer har noen flere i denne aldersgruppa. De fleste har ingen registrerte brukere under 18 år.

Mye tyder på at det er en gjengs oppfatning blant Nav-ansatte, og kanskje også hos brukere og samarbeidspartnere, om at Navs tjenester er forbeholdt de over 18 år. Men det er ingen nedre aldersgrense i sosialtjenesteloven. Det er andre lovverk som kommer i betraktning for denne aldersgruppa, men noen kan ha behov for sosiale tjenester og ungdom under 18 år kan ikke avvises med henvisning til at de ikke har rettigheter etter loven. For eksempel er tjenester etter § 17 aktuell for brukere under 18 år.

2.1.2 Spørsmål om aldersgruppa 18 – 24 år

Hvor mange har hatt ettervernstiltak fra barneverntjenesten i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Prosentandel brukere	Antall kontorer
0	8
1 %	1
2 %	6
3 %	3
4 %	5
5 %	2
6 - 9 %	4
10 - 20 %	5
Mer enn 20 %	3
Vet ikke	7

Flere kontorer svarer at de ikke har tall på dette. Over halvparten av kontorene har under 5 prosent i ettervern. Kun 3 kontorer har mer enn 20 prosent av sine brukere i ettervern.

Det er en tendens i svarene til at de som rapporterer flest i ettervern også er de som svarer at de har et systematisk samarbeid med barneverntjenesten.

Statistikk viser at mer enn 20 prosent av ungdommene i ettervern også har støtte fra Nav. Mange av disse har arbeidsavklaringspenger, men noen mottar også sosialhjelp. Også her vil vi peke på retten til tjenester etter sosialtjenestelovens § 17 som en aktuell tjeneste uavhengig av økonomisk stønad. Vi vet fra tidligere tilsyn at det er rom for bedre samarbeid mellom Nav og barneverntjenesten. En forskningsrapport gjort på oppdrag fra Bufdir har de senere åra vist at en av de store utfordringene er at instansene ønsker å skyve ansvaret over på hverandre, og at det blir diskusjoner om økonomi fremfor ungdommens behov. Konsekvensen av dette kan bli at ungdommene blir stående uten et godt nok tilbud.

En årsak til at man skyver på ansvaret i slike saker kan være manglende forståelse for hverandres oppdrag og arbeidsmetoder. Samarbeid med barnevernet og bedre kjennskap til barneverntjenestens oppdrag er noe av det som etterspørres av Nav-kontorene i vår undersøkelse.

Hvor mange har deltatt i kvalifiseringsprogram i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Prosentandel brukere	Antall kontorer
0	11
1 %	6
2 %	6
3 %	5
4 %	3
5 %	6
Mer enn 5 %	7

Det er få ungdom i kvalifiseringsprogrammet (KVP), de fleste kontorene rapporterer mellom 0 og 5 prosent av det totale antallet registrerte sosialhjelpsmottakere. Ingen rapporterer over 10 prosent.

Kvalifiseringsprogrammet er et virkemiddel som Nav-kontorene er forpliktet til å vurdere for alle sosialhjelpsmottakere, og det er også direktoratets holdning at bruken av KVP må opp, særlig blant de yngste.

Hvor mange har hatt aktivitetskrav etter § 20a i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Svar	Antall kontorer
Vet ikke	9
Ingen	4
Under 10 %	2
10-20 %	5
21-30 %	6
31-40 %	3
41-50 %	6
51-60 %	2
61-70 %	0
71-80 %	4
81-90 %	2
91-100 %	2
"de fleste"	2

På dette spørsmålet spriker tallene mye. Noen stiller vilkår i alle vedtak, andre stiller sjelden vilkår. 26 kontorer, altså litt over halvparten av alle kontorene, har stilt vilkår i under 50 prosent av sine saker. 12 kontorer har stilt vilkår i mer enn 50 prosent av sine saker.

I undersøkelsen spurte vi om tall for perioden august 2021 – januar 2022. I denne perioden gjaldt den midlertidige forskriften om unntak fra sosialtjenesteloven § 20 og § 20a som følge av Covid 19-pandemien. Dette kan være en medvirkende årsak til lite bruk av vilkår. Vi vet imidlertid at det er delte meninger om aktivitetsplikten, og at kontorene forholder seg til denne på ulike måter.

Etter gjennomgang av undersøkelsen stilte vi oppfølgingsspørsmål til kontorene og ba om deres refleksjoner rundt at tallene er så ulike. Vi fikk flere og utfyllende svar, og det er interessant å se at de argumentene noen bruker *mot* å benytte aktivitetsplikten systematisk er de samme som andre kontorer bruker *for* å benytte aktivitetsplikten aktivt.

De som svarer at de benytter aktivitetsplikten i mindre grad argumenterer ofte for dette med at de ønsker å rette fokuset mot dialog framfor sanksjoner.

Vi vil understreke at man ved vilkårsbrudd ikke har en plikt til å iverksette sanksjoner. Og sanksjonene må ikke nødvendigvis bare handle om økonomiske sanksjoner, det kan være aktuelt med andre konsekvenser.

Aktivitetsplikten ble innført som et virkemiddel for å sikre tett og individuell oppfølging med den hensikt å styrke tjenestemottakerens muligheter for å bli selvhjulpen. Aktivitetsplikten er ikke bare en plikt, men en rettighet, som også gir klagemulighet. Aktivitetsplikten må ses i nær sammenheng med formålsparagrafen i sosialtjenesteloven. Nyere forskning viser at vilkår om aktivitet særlig har god effekt overfor unge tjenestemottakere – forutsatt brukermedvirkning. God dialog og tett oppfølging er avgjørende for at aktivitetsplikten skal være hensiktsmessig og medføre endringer i brukers liv. Manglende oppfyllelse av de fastsatte aktivitetene kan bety at man må iverksette andre tiltak, ha tettere oppfølging eller se aktivitetsplikten i sammenheng med tjenesten opplysning, råd og veiledning etter § 17. Gjennom slik oppfølging kan brukeren gradvis komme i en situasjon som gjør at han eller hun vil være i stand til å gjennomføre en tilpasset aktivitet. Her er kartlegging og dialog avgjørende for et godt samarbeid og en konkretisering av rettigheter og plikter.

2.1.3 Spørsmål om aldersgruppa 16 – 24 år

Hvor mange har søkt om livsoppholdsytelser i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Her svarer de fleste kontorene at 100 prosent eller nært opptil 100 prosent av alle registrert brukere har søkt om livsoppholdsytelser. Som på spørsmål 1.1 gir svarene her ikke informasjon av stor betydning, men fungerer som et totalantall slik at vi har beregningsgrunnlag på de neste spørsmålene. Vi ser imidlertid av svarene at de fleste kontorene har en lav andel registrerte brukere som ikke har søkt om livsopphold. Det er i seg selv ikke bemerkelsesverdig, men det hadde vært interessant å følge opp med spørsmål om hvorfor disse er registrert og hva slags

oppfølging de får. Det kan for eksempel være personer som skulle vært passive, eller det kan være personer som står registrert på grunn av depositumslån eller annen oppfølging. Det er ikke mulig å trekke noen konklusjoner om dette ut fra vår undersøkelse. De kontorene som har registrerte brukere som ikke har søkt om livsoppholdsytelser, er for eksempel ikke sammenfallende med de kontorene som har en høy andel skoleelever eller en høy andel vedtak etter § 17.

Hvor mange har fått innvilget stønad etter § 18 i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Vi ser av svarene her at det er en del av søkerne som får avslag. 8 kontorer svarer at 100 prosent av søkerne har fått innvilget stønad etter § 18. Videre fordeler tallene seg jevnt nedover med hovedvekt fra 60 prosent og oppover, mens fire kontorer svarer at de har innvilget stønad etter § 18 til under 50 prosent av søkerne. I likhet med forrige spørsmål i undersøkelsen, er det heller ikke her grunnlag for å trekke noen konklusjoner, og det er ikke umiddelbart noe bemerkelsesverdig ved funnene. Dessuten er det på dette spørsmålet knyttet noe usikkerhet rundt hvordan kontorene har tolket spørsmålet. Det har trolig vært utfordrende å svare konkret ettersom vi har spurt etter tall for en lengre periode, hvor mange brukere antagelig har mange søknader, kanskje med ulikt utfall, innenfor perioden.

Hvor mange har fått innvilget stønad etter § 19 i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Vi ser av undersøkelsen at § 19 brukes i liten grad. Det er 6-7 kontorer som har registrert en viss andel § 19 vedtak, mens 16 kontorer svarer at de ikke har noen vedtak etter § 19 i perioden. Det er fem kontorer som ikke har klart å hente ut tallene fra sine fagsystemer.

Vi ser også av de klagesakene som kommer til oss at § 19 vurderingen ofte er begrenset, og noen ganger er det ikke gjort noen vurdering etter § 19 i det hele tatt. Det tyder på at mange synes at disse vurderingene er vanskelige. Her kan det kanskje være til hjelp å tenke på dette: Selv om sosialtjenesten ikke har plikt til å yte hjelp, kan konsekvensen av å avslå være at personen på sikt ikke blir selvhjulpen. Her må det utøves skjønn.

Hvor mange har fått vedtak på tjenester etter § 17 i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Andel vedtak	Antall kontorer
0	21
1 %	7
2 %	5
3%	3
4 %	0
5 %	1
6 %	1
7 %	1
8 %	1
9 %	2
10 %	1
Mer enn 10 %	1

Det er 21 kontorer i vår undersøkelse som rapporterer at de ikke har noen vedtak om tjenester etter § 17 i den aktuelle perioden. Hovedvekten av de som har registrert vedtak etter § 17 ligger på 1-3 prosent av klientmassen. 1 kontor har vedtak etter § 17 på alle sine brukere.

Nav- kontorene rapporterer altså ytterst få vedtak etter § 17 sett opp mot andelen stønadsmottakere i relevant aldersgruppe. Det er derfor grunn til å anta at flere ungdommer vil ha behov for mer langsiktig råd og veiledning, til tross for at de ikke nødvendigvis har rettigheter på økonomisk sosialhjelp.

Opplysning, råd og veiledning etter § 17 er et viktig virkemiddel i endringsarbeid med brukerne, og en viktig rettighet brukerne har når det gjelder oppfølging. Tjenesten skal være lett tilgjengelig, har ingen aldersbegrensning, og det er ikke krav til at man mottar andre tjenester samtidig.

Tjenester etter § 17 kan sies å være sosialt arbeid satt i system. Det handler om å hjelpe brukeren til å holde fokus på avtalte oppgaver, og ta ett skritt av gangen på veien mot målet. Som vi har påpekt flere steder i rapporten anser vi at opplysning, råd og veiledning kan bidra til at tjenestemottagerne får den helhetlige oppfølgingen som kreves for å oppnå formålet med loven.

Hvor mange er skoleelever i videregående opplæring eller grunnskoleopplæring i perioden 01.08.21 – 31.01.22?

Andel skoleelever	Antall kontorer
0	4
Under 10 %	8
10 - 20 %	21
Over 20 %	5

De fleste kontorene rapporterer mellom 10 og 20 prosent av det totale antall klienter mellom 16 og 24 år. Noen ligger litt under eller over. Noen få kontorer har 0 skoleelever, og et kontor har 70 prosent, dette er små kontorer med få klienter. Det er 6 kontorer som ikke har funnet tall på dette.

Vi anser at det er viktig å ha oversikt over de som går på skole parallelt med at de har kontakt med Nav, og ha dialog med utdanningsinstitusjonen der man får samtykke til det. Skolesystemet har mye verdifull informasjon som det kan være nyttig for Nav å kjenne til, og et samarbeid med utdanningssektoren kan være med på å hindre utenforskap. I saker der man stiller vilkår om fremmøte på skolen, eller lar være å stille vilkår om aktivitet fordi brukeren er skoleelev, er dette særlig viktig.

Det er noe variasjon i hvordan Nav-kontorene forholder seg til skoleelever. Når man leser rundskrivet er det viktig å merke seg at det skiller mellom skoleelever og studenter, og at skolegang til og med videregående skole ikke er definert som høyere utdanning.

2.2 Åpne spørsmål

2.2.1 Spørsmål om aldersgruppa 16 -24 år

Har det hendt at skoleelever som ønsker å levere søknad om sosiale tjenester har blitt avvist ved deres kontor?

Er søknader fra skoleelever avslått utelukkende begrunnet med at de er skoleelever?

Har det hendt at hjemmeboende ungdom som ønsker å levere søknad om sosiale tjenester har blitt avvist ved deres kontor?

Er søknader fra hjemmeboende ungdom avslått utelukkende begrunnet med at de forsørges av foreldre?

Totalt på disse fire spørsmålene er det 14 kontorer som svarer ja på ett eller flere av spørsmålene. Fem av kontorene har svart ja på to av spørsmålene, mens ett kontor har svart ja

på tre av spørsmålene. Det kan handle om flere ting, og vi trekker ingen konklusjoner ut fra dette. På disse spørsmålene er Nav-kontorenes kommentarer mer interessante enn hvorvidt kontoret svarer ja eller nei. Vi vil derfor gjennomgå noen av kommentarene og komme med våre bemerkninger rundt disse.

Noen svarer at det blir gitt avslag på bakgrunn av at kartlegging viser at det ikke er spesielle grunner til å innvilge.

Utgangspunktet er at alle andre muligheter skal være forsøkt før man har krav på stønad etter sosialtjenesteloven. Foreldre har forsørgeransvar for barn inntil 18 år, og til og med fylte 23 år der ungdommen er elev i ordinær skolegang. Dette er under forutsetning av at foreldrene har forsørgerevne.

Mange svarer i tråd med rundskrivet, at de alltid gjør en helhetlig og individuell vurdering av alle henvendelser og søknader. Noen svarer at de gir råd og veiledning og gjør oppmerksom på andre muligheter.

For å sikre forsvarlige tjenester er det en forutsetning her at det er gjort en grundig kartlegging slik at de andre mulighetene man henviser til faktisk er reelle muligheter for ungdommen.

Flere henviser til foreldrenes forsørgeransvar og sier at ungdommen er en del av foreldrenes sak. De tilbyr samtale sammen med foreldrene, kartlegger foreldrenes forsørgerevne eller råder foreldrene til å søke.

Her vil vi minne om retten til en selvstendig vurdering når ungdommen ønsker det. Vi vet at flere kontorer har rutine for å snakke med foreldre, også i saker der ungdom opplyser at de ikke kan bo hjemme. Vi vil minne om at Nav-kontoret har taushetsplikt både overfor ungdommen og foreldrene. Nav kan ikke kontakte foreldrene uten samtykke i en sak der en person er over 18 år, og det er ikke anledning til å gi foreldrene informasjon om at en ungdom over 18 år har en selvstendig sosialsak.

Noen svarer at de avklarer at ungdommen har andre muligheter og at brukeren blir informert om at han kan trekke søknaden, eller at brukeren velger å trekke søknaden når han skjønner at det blir et avslag.

Vi minner om at det ikke er anledning til å gi muntlige avslag. Alle har rett til å levere søknad, og den skal registreres og behandles i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Uansett i hvilken form søknaden fremsettes, skal den besvares med et enkeltvedtak med klageadgang. Det er viktig at Nav-kontorene er oppmerksomme på sitt ansvar for å ivareta rettssikkerheten til brukerne, og sikre at den kontakten som har vært er sporbar.

Noen svarer at ungdommene ofte ikke leverer nok dokumentasjon til at saken kan behandles.

I slike tilfeller må Nav-kontoret ta i betraktning ungdommens systemforståelse, digitale kompetanse og evt språkutfordringer, og ta høyde for at de ikke nødvendigvis forstår de kravene som stilles. Ungdommene kan også være i en situasjon der kravene som stilles oppleves

vanskelige eller umulige å oppfylle. Nav har et ansvar for å prøve å få tak i brukeren og forklare innholdet i brev de sender ut, for eksempel ved innhenting av dokumentasjon.

Alle som henvender seg til kontoret har rett på informasjon om Navs tjenester og ytelser. Brukeren må få den informasjonen han eller hun trenger om hvordan systemet fungerer, hvilke rettigheter og plikter de har, og om saksgang og klagerett. Dette er med på å sikre at de sosiale tjenestene er tilgjengelige for brukeren.

Har dere tilgang på midlertidige boliger til denne aldersgruppa?

Her svarer 26 kontorer at de har tilgang på midlertidige boliger og 18 kontorer svarer at de ikke har det. Mange kommuner har driftsavtale eller kvalitetsavtaler med noen overnattingssteder, noen samarbeider med private aktører. Noen svarer at dette fungerer greit, og at de stort sett finner overnattingssteder ved behov. Andre svarer at det er en utfordring å finne egnede midlertidige boliger for målgruppa i undersøkelsen.

Her viser vi for øvrig til Statsforvalterens boligundersøkelse som også er gjennomført tidligere i år og vil bli publisert i løpet av høsten 2022.

Har dere god oversikt over ungdom i alderen 16-24 som er del av foresattes sosialsak?

Her svarer mange ja, men 12 kontorer svarer nei. De fleste av disse kommenterer at de gjerne skulle hatt bedre oversikt. Mange skriver at de kartlegger hele familien ved å snakke med foreldrene, og at de gir råd og veiledning via foreldrene. Noen av kontorene har kontakt med ungdommene via sommerjobbprosjekt eller andre tiltak i tilknytning til aktivitet for ungdom.

Helsetilsynet har vurdert manglende kartlegging av barns behov som et av områdene i sosialtjenesten med høyest risiko for svikt. Vi ser av våre klagesaker at kartleggingen av barna ofte ikke er tilstrekkelig. Man kartlegger de utgiftene som er lett å få oversikt over, som barnehage, sfo, vintertøy, skoleutstyr, organiserte fritidsaktiviteter og andre utgifter som er lett å dokumentere. Det kan være mer utfordrende å synliggjøre de utgiftspostene som følger med ungdommene. Barn og unge skal ha mulighet til å delta på de samme sosiale arenaene som jevnaldrende der de bor. For ungdom medfører dette helt andre utgifter enn hos de yngre barna.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets forventningsbrev til kommunene, som er et styringsdokument for sosialtjenesten i Nav, står det at Nav-kontoret skal kartlegge og dokumentere barns situasjon og iverksette tiltak når det er nødvendig. Målsettinga er å fange opp, avverge og avhjelpe vanskelige livssituasjoner for barn og unge som lever i utsatte familier.

Her er det viktig at Nav-kontoret er oppmerksom på de risikofaktorene som følger med å vokse opp i en lavinntektsfamilie, og kartlegger familieforholdene. Det kan være trangboddhet, ansvar og omsorgsoppgaver hjemme, konflikt i familien eller negativ sosial kontroll, kriminalitet eller salg og bytte av seksuelle tjenester. Dette er faktorer som kan medføre utfordringer i døgnrytme

og utfordringer med å følge opp og fokusere på skolegang eller annen aktivitet. En del av disse ungdommene får store hull i skolegangen, og dette er med på å opprettholde den sosiale arven.

De hjemmeboende ungdommene er allerede i systemet, og Nav-kontorene har både en mulighet og et ansvar for å fange opp ungdommene og jobbe forebyggende. For å avdekke denne typen utfordringer er det ikke alltid tilstrekkelig å snakke med foreldrene. Nav-kontoret må være tilgjengelige og være i dialog med andre instanser som følger opp ungdom. Hjemmeboende ungdom over 18 år har rett på en selvstendig sosialsak dersom de ønsker det, og det vil i noen tilfeller være hensiktsmessig for oppfølgingen av ungdommen.

2.2.2 Spørsmål om kontoret/organisering

Har kontoret et eget ungdomsteam eller egne ungdomsveiledere?

Med noen få unntak har alle kontorene egne ungdomsteam, eller dedikerte ungdomsveiledere som har et formalisert samarbeid. Ungdomsteamene er organisert på mange ulike måter. Noen har inndeling på grunnlag av ytelse, noen etter aldersgruppe og noen etter innsatsbehov. Et fellestrekk ser ut til å være at de som jobber med ungdom jobber mye tverrfaglig, etterstreber et helhetlig fokus og ønsker å jobbe forebyggende.

Har kontoret nav-veileder i skole?

Litt i overkant av halvparten av kontorene svarer at de har nav-veileder i skole. Det er ulike måter å organisere Nav i skole på, og noen kontorer er med i ordningen med kull-ansvar i stedet.

Det å ha nav-veileder i skole ser ikke ut til å påvirke prosentandelen skoleelever som er registrert med sosialsak i den ene eller andre retningen.

Det er imidlertid grunn til å tro at det å være tett på i utdanningsløpet har positive effekter både for oppfølgingen den enkelte får og ikke minst i et forebyggingsperspektiv og med tanke på å fange opp ungdom i gruppene som er nevnt i punkt 4.6.

Har kontoret en ungdomsveileder som har et særskilt ansvar for samarbeid med OT (oppfølgingstjenesten)?

Mange svarer at de har en veileder som har ansvar for samarbeidet med Oppfølgingstjenesten, mens andre steder er dette et felles ansvar. Og selv om det varierer noe hvordan man fordeler oppgavene, og oppfølgingstjenestene er ulikt organisert, virker det som at samarbeidet mellom Nav og OT er satt i system og følges opp i de aller fleste kommuner og bydeler. Likevel sier noen at når ungdommene fanges opp og henvises er det ofte allerede for sent.

Samarbeider dere med andre tjenester for utsatt ungdom i kommunen? (f eks bvtj, rus/psyk, skoler, utekontakt, OT eller andre)

Alle kontorene svarer at de samarbeider med andre tjenester for utsatt ungdom. Barneverntjenesten trekkes frem som samarbeidspartner av 23 kontorer. Deretter følger psykisk helse, rustjenester, Oppfølgingstjenesten, skole, utekontakt/uteseksjonen og SLT (Salto i Oslo) som alle nevnes av mange kontorer. I tillegg nevnes blant annet helsestasjonen, kriminalomsorgen/politiet, ettervern, ulike ungdomstiltak, DPS/BUP, Nav i skole, lege, Fact Ung, IPS Ung, PPT, ulike jobb-prosjekter, Fontenehuset, Røde Kors, familiekoordinator og boligjenester.

Samarbeid handler om mer enn hvem man samarbeider med. Det er ofte personavhengig, og det er ikke tilstrekkelig å ha rutiner for samarbeid, dersom rutinene ikke er kjent eller ikke følges opp. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke hvordan man samarbeider.

Nav-kontoret har et ansvar for å kartlegge familiens samlede behov, ta hele familien i betraktning ved vurdering og beslutning, og gi den oppfølgingen familien har behov for. Det innebærer blant annet at familier som trenger hjelp fra flere instanser får et samordnet og koordinert tjenestetilbud.

Det er viktig å huske på at ungdom ikke alltid forstår at det er relevant å informere om andre kontakter de har i hjelpeapparatet. Her er det nyttig med gode kartleggingsverktøy, og å be om samtykke til samarbeid. Det kan finnes mye nyttig informasjon hos andre tjenester, og det er viktig at alle parter anerkjenner hverandres rolle og jobber sammen om å gi helhetlig oppfølging. Dette tydeliggjøres i sosialtjenestelovens § 13, hvor det fra 1. august 2022 er presisert at kommunen i Nav har et ansvar for å medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt også av andre offentlige organer. Nav har også et generelt ansvar for å delta i samarbeidsorganer som blir etablert, i den grad det bidrar til å fremme Nav- kontorets egne oppgaver.

2.2.3 Spørsmål med tanke på kompetanseheving

Har dere iverksatt tiltak, prosjekter eller har dere gode grep som dere tror at andre kan ha nytte av å høre om?

Flere kontorer gir utfyllende svar her, og mange har ulike tiltak for ungdom eller beskriver organisering de opplever som hensiktsmessig med tanke på god oppfølging av målgruppa. Svarene på dette punktet gjengis ikke her. Svarene har imidlertid vært grunnlag for at vi har kontaktet flere kontorer for nærmere samtaler om tiltak og oppfølgingsmetoder. På grunnlag av disse samtalene valgte vi to kontorer som fikk presentere seg på fagdagen.

Har dere ønsker om temaer/fokus for kompetansehevende tiltak for ansatte som jobber med målgruppa?

Veldig mange svarer at de ønsker kompetanseheving innenfor psykisk helse. Både kartleggingsverktøy, hvordan man bør følge opp brukerne og kunnskap om behandlingstilbud er etterspurt her. Det nevnes også hvordan man kan se muligheter på tross av utfordringer og helseproblemer.

Flere nevner sammensatte utfordringer, levekårsproblematikk og hvilke konsekvenser det har å vokse opp i lavinntektsfamilier. Bostedsløshet og ustabile og utrygge boforhold nevnes og knyttes av noen til utfordringsbildet i endringsarbeid med brukerne.

Mange etterspør veiledningskompetanse, kompetanse på motivasjonsarbeid, relasjonsarbeid og kommunikasjon, og flere etterspør kompetanse på spesifikke arbeidsmetoder som for eksempel MI. Sosialfaglig oppfølging er også nevnt av noen. Videre er det også noen som nevner arbeidsrettet oppfølging og karriereveiledning i tilknytning til manglende aktivitet hos ungdom.

Mer generelt ønsker flere kompetanse på utfordringsbildet for ungdom, innblikk i hverdagen – hva sliter de med, hvordan skal man finne ungdommene og forstå hva de vil og hva de trenger. Hvordan kan man forstå konsekvensene av manglende systemforståelse, manglende ressurser og manglende erfaring med å navigere i byråkrati og arbeidsliv, og hvordan møter man best disse utfordringene. Noen trekker frem hvordan man kan jobbe med atferd, holdninger, tidsbruk, frister og oppmøte, disponering og budsjettering.

Innenfor skole etterspørres utdanningsmuligheter, studenters rettigheter, tilrettelagte opplæringsløp, kunnskap om frafall i skolen og samarbeid med Fylkeskommunen for å forebygge dette, samt hvilke tilbud som finnes til skolelei ungdom. Noen er usikre på Navs tilbud til ungdom mellom 16 og 18 år, og Navs tilbud til skoleelever.

Innenfor rus etterspørres kjennetegn, kartleggingsverktøy, nyttige tiltak og oppfølging.

Mange svarer at de ønsker mer samarbeid og samhandlingskompetanse, og nevner det å bli kjent på tvers av tjenester, vite om hverandres kompetanse og grensesnitt. Samarbeid med barneverntjenesten, samarbeid med øvrige bydelstjenester, samt tiltak for målgruppa nevnes spesielt. Det er også flere som nevner at de ønsker mer erfaringsutveksling og arenaer for å dele og lære av hverandre. Ny oppvekstreform ønskes det også kompetanse på.

I tillegg er § 17, kvp, aktivitetsplikt, utlendingers rettigheter, autismespekterforstyrrelser, kriminalitetsforebyggende arbeid, arbeid med gjengangere og ulike spesifikke tiltak nevnt.

Vi ser at kompetanseheving etterspørres på flere områder. Mange av disse temaene vil Nav være ansvarlig for å drive opplæring på selv. Flere av temaene var imidlertid sammenfallende med våre antagelser på forhånd, og innholdet i fagdagen ble utformet etter gjennomgang av ønskene fra Nav-kontorene.

3. Samtaler med Nav i skole

I etterkant av undersøkelsen har vi intervjuet Nav-veiledere i skole og veiledere som har kullansvar. De har gitt et utfyllende bilde av ungdommenes utfordringer og beskrevet både hvordan ungdommene opplever møtet med Nav, og hvordan samarbeid og brukermedvirkning kan bidra til gode prosesser med ungdommene. Nav-veilederne i skole beskriver noen av sine viktigste oppgaver som å være koordinator og brobygger, avlaste og håndtere bekymringer og byrder, og «fjerne bakgrunnsstøy» for ungdommen slik at de kan ha fullt fokus på skolen. De bruker også mye tid på å hjelpe til med å finne fram i systemet, og få kontakt med hjelpeapparatet, kartlegge og gi råd og veiledning.

Nav-veiledere i skole oppgir at hovedutfordringen for de som dropper ut av skole eller står i fare for å droppe ut, som oftest handler om sammensatte utfordringer med dårlig hjemmesituasjon, utrygg og ustabil tilværelse som fører til stress som gjør at de ikke kan fokusere på skole.

Vi har også spurt flere Nav-veiledere i skole om hva som er suksessfaktorer i oppfølginga, og de svarer blant annet at det er å være tett på, å være tilgjengelig, og samarbeide med andre tjenester. Ungdommen må føle seg sett og hørt og tatt på alvor. Opplevelse av mestring og trygghet er viktig for å bryte den sosiale arven.

4. Fagdagen

I etterkant av undersøkelsen arrangerte vi en fagdag 08.06.22. Temaet for dagen var oppfølging av utsatt ungdom i Nav, målgruppa var veiledere og fagledere som jobber med ungdom i Nav, samt andre interesserte. I tillegg til Nav-ansatte, var blant annet Oppfølgingstjenestene i Oslo og Viken, Sosialombudet i Oslo og Velferdsetaten i Oslo representert. Totalt var det 200 deltagere.

Innholdet i fagdagen ble utformet delvis på bakgrunn av de ønskene om kompetanseutvikling og erfaringsutveksling som ble meldt i svarene på undersøkelsen, samtidig som vi dekket noen av de områdene der vi ser at det er behov for større oppmerksomhet.

På fagdagen ble funn fra undersøkelsen presentert sammen med våre betraktninger rundt funnene med utgangspunkt i rundskriv H35, og mer utfyllende enn det er presentert i denne rapporten. Vi i sosial- og barnevernsavdelingen hos Statsforvalteren hadde i tillegg innlegg om aktivitetsplikt etter § 20a, opplysning, råd og veiledning etter § 17, og om oppvekstreformen og ettervern. Foreningen Voksne for barn hadde et foredrag om utenforskap og psykisk helse. Nav Fylke var representert ved Oslo og Vest-Viken med innlegg om familieperspektiv og helhetlige tjenester, samt fremlegg av en innsiktsrapport Nav har gjort om oppfølging av ungdom. To lokalkontor, Nav Asker og Nav Aurskog-Høland, hadde innlegg om hvordan de jobber med sine unge brukere.

Programmet for fagdagen ligger vedlagt, se vedlegg 2.

5. Avslutning

Vårt arbeid har som nevnt innledningsvis vært et innsiktsarbeid og målet har først og fremst vært å bidra til kompetanse- og erfaringsutveksling. Dette har vi gjort ved å undersøke hvordan Nav-kontorene følger opp utsatt ungdom, og både gjennom undersøkelsen og fagdagen, og nå denne rapporten, ønsker vi å sette fokus på viktigheten av å fange opp ungdom og på det viktige sosialfaglige arbeidet som Nav er pålagt å utføre. Etter vår oppfatning er det av avgjørende betydning at de som jobber med utsatt ungdom har kjennskap til og forståelse av levekårsutfordringer og de risikofaktorene som følger med. Vi er opptatt av kvalitet og forsvarlighet i tjenestene. Det å fange opp og følge opp denne gruppa krever at man har både tid, ressurser og kompetanse. Gjennom undersøkelsen og fagdagen har vi prøvd å sette oppfølgingsarbeidet og det forebyggende arbeidet inn i en sammenheng som viser viktigheten av at de sosiale tjenestene er tilgjengelige, at man kartlegger tilstrekkelig og gjør konkrete og individuelle vurderinger for denne målgruppa, samt at man gir relevant opplysning, råd og veiledning. Våre funn har i stor grad vært sammenfallende med de antagelsene vi hadde på forhånd, og er også sammenfallende med tidligere tilsyn og med forskning på området. I etterkant av fagdagen sendte vi ut en evaluering av undersøkelsen og fagdagen. Vi fikk relativt lite respons på denne, og har derfor ikke tillagt evalueringen stor vekt. Evalueringsskjemaet gikk til e-postadressene som var registrert ved påmelding til fagdagen. I mange tilfeller var det nok ikke de samme som hadde besvart undersøkelsen for sitt kontor. Evalueringsskjemaet kan derfor ha blitt oppfattet som ikke relevant å besvare for mange av mottakerene.

Vi fikk imidlertid mange positive tilbakemeldinger på selve fagdagen, og oppfattet at innholdet var relevant for de fleste deltagerne. Mange ytret ønske om mer utveksling av erfaringer mellom Nav-kontorene. Det fremgår også av undersøkelsen at både kompetanse og erfaringsutveksling er etterspurt på mange områder.

Arbeidet som er presentert i denne rapporten vil bli lagt frem på samling for Nav-ledere i Oslo og Viken 2. desember 2022.

Videre vil vi vurdere å følge opp dette arbeidet med en egenvurdering for Nav-kontorene på et senere tidspunkt.

Statsforvalteren gjennomfører landsomfattende tilsyn i 2022-2023 med temaet Nav-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker økonomisk stønad. Veilederen for tilsynet er tilgjengelig på Helsetilsynets sider, internserien 4/2022. Både veilederen og funnene fra tilsynet vil være interessante for alle som jobber med ungdom. Våre rapporter etter gjennomførte tilsyn i utvalgte kommuner vil også bli offentliggjort på Helsetilsynet.no. Innholdet her vil være relevant for alle ansatte i Nav-kontorene, uavhengig av hvilket nivå man jobber på og hvilke målgrupper man jobber med.

Vedlagt er spørreskjema med veiledning til spørsmålene og programmet for fagdagen.

Vedlegg 1. Spørsmål med veiledning

Rapporter fra kommunalt fagsystem	
1. Antall registrerte ungdom ved kontoret	
1.1 Hvor mange ungdom i alderen 18-24 er registrert med selvstendig sosialsak i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Vi ønsker det totale antall unike brukere som har hatt en selvstendig sosialsak i løpet av den angitte perioden (uansett innvilgelse eller avslag). Ikke per måned, men totalt antall personer i løpet av perioden.
1.2 Hvor mange ungdom i alderen 16-17 år er registrert med selvstendig sosialsak i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Samme som over.
2. Spørsmål om aldersgruppa 18-24	
2.1 Hvor mange har hatt ettervernstiltak fra barneverntjenesten i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Ettervernstiltak fra barneverntjenesten innebærer en tiltaksplan, etter samtykke. Hvor mange av de registrerte ungdommene har en slik tiltaksplan fra barneverntjenesten?
2.2 Hvor mange har deltatt i kvalifiseringsprogram i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Totalt antall unike brukere som har vært i kvp i hele eller deler av perioden.
2.3 Hvor mange har hatt aktivitetskrav etter § 20a i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Totalt antall unike brukere i perioden.
3. Spørsmål om aldersgruppa 16-24	
3.1 Hvor mange har søkt om livsoppholdsytelser i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Totalt antall unike brukere som har søkt, uavhengig av utfall av søknaden.
3.2 Hvor mange har fått innvilget stønad etter § 18 i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Totalt antall unike brukere.
3.3 Hvor mange har fått innvilget stønad etter § 19 i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Samme som over.
3.4 Hvor mange har fått vedtak på tjenester etter § 17 i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Her spør vi etter <i>vedtak</i> etter § 17. Ikke råd og veiledning som gis i tekst i andre vedtak.
3.5 Hvor mange er skoleelever i videregående opplæring eller grunnskoleopplæring i perioden 01.08.21 – 31.01.22?	Totalt antall unike brukere med elevstatus i hele eller deler av perioden.

Åpne spørsmål	
4. Spørsmål om aldersgruppa 16-24	Ja/ Nei - Evt kommentarer
4.1 Har det hendt at skoleelever som ønsker å levere søknad om sosiale tjenester har blitt avvist ved deres kontor?	Her spør vi ikke etter hovedtendenser i kontoret, men etter enkelthendelser. Dersom dette har skjedd én gang i løpet av skoleåret 2021/22, er svaret i skjemaet «ja». Svaret kan evt utdypes med kommentarer.
4.2 Er søknader fra skoleelever avslått utelukkende begrunnet med at de er skoleelever?	Også her spør vi etter enkelthendelser, ikke hovedtendensen. Begrenset til perioden 01.08.21 – d.d.
4.3 Har det hendt at hjemmeboende ungdom som ønsker å levere søknad om sosiale tjenester har blitt avvist ved deres kontor?	Her spør vi ikke etter hovedtendenser i kontoret, men etter enkelthendelser. Begrenset til perioden 01.08.21 – d.d.
4.4 Er søknader fra hjemmeboende ungdom avslått utelukkende begrunnet med at de forsørges av foreldre?	Også her spør vi etter enkelthendelser, ikke hovedtendensen. Begrenset til perioden 01.08.21 – d.d.
4.5 Har dere tilgang på midlertidige boliger til denne aldersgruppa?	Enten boliger kommunen selv disponerer eller via kvalitetsavtale eller annen formalisert avtale med private/andre aktører.
4.6 Har dere god oversikt over ungdom i alderen 16-24 som er del av foresattes sosialsak?	Her vil vi gjerne ha kommentarer på om disse ungdommene kartlegges systematisk og om de får tilbud om råd og veiledning.
5. Spørsmål om kontoret/organisering	Ja/Nei - evt kommentarer
5.1 Har kontoret et eget ungdomsteam eller egne ungdomsveiledere?	Skriv gjerne utfyllende om hvordan dette er organisert.
5.2 Har kontoret nav-veileder i skole?	
5.3 Har kontoret en ungdomsveileder som har et særskilt ansvar for samarbeid med OT (oppfølgingstjenesten)	
5.4 Samarbeider dere med andre tjenester for utsatt ungdom i kommunen? (f eks bvtj, rus/psyk, skoler, utekontakt, OT eller andre)	Her ønsker vi at dere spesifiserer hvem dere evt samarbeider med.

6. Spørsmål med tanke på kompetanseheving	Kommentarer
<p>6.1 Har dere iverksatt tiltak, prosjekter eller har dere gode grep som dere tror at andre kan ha nytte av å høre om?</p>	<p>Her vil vi gjerne høre om dere har spennende prosjekter eller annet dere synes dere har lyktes med for målgruppa. Dette er helt uforpliktende med tanke på deling, men vi kommer til å kontakte noen av dere senere for å høre nærmere om svaret.</p>
<p>6.2 Har dere ønsker om temaer/fokus for kompetansehevende tiltak for ansatte som jobber med målgruppa?</p>	

Vedlegg 2. Program for fagdagen 08.06.22

Fagdager – Unge i Nav: Kompetanse og virkemidler

8. juni – KS, Håkon VII gate 9, Oslo

09.30 Kaffe og frokost fra 09.30

10.00 Velkommen v/ seksjonssjef Grete Finstad – Statsforvalteren

10.05 Bakgrunn og gjennomgang av kartleggingsundersøkelsen i Nav
v/ Anett Andreassen – Statsforvalteren

10.40 – 10.55 Pause

10.55 Aktivitetsplikten §20a og Opplysning, råd og veiledning §17
v/ Cecilie Gjerløv Engan – Statsforvalteren

11.25 – 11.40 Pause

11.40 Å vokse opp i lavinntekt og psykisk helse blant ungdom
v/ Generalsekretær Signe Horn i Voksne for barn

12.30 – 13.30 Lunsj

13.30 Oppvekstreformen og betydningen av ettervernstiltak
v/ Maria Kjølberg Evensen – Statsforvalteren

13.55 Helhetlige tjenester og familieperspektivet
v/ Heidi Jøndahl Nilsen – Nav Vest-Viken

14.10 Ung i Nav - Innsiktsrapport 2021 og oppfølging av ungdom
v/ Johanna Bäckman-Nygaard og Tamara Ivanis – Nav Oslo

14.20 – 14.35 Pause

14.35 Presentasjon av arbeid med ungdom i Aurskog-Høland
v/ Line Bakker Eid og Emili Helene Sirhaug - Nav Aurskog-Høland

15.00 Presentasjon av arbeid med ungdom i Asker
v/ Hanne Halvorsen og Christine Flesjø - Nav Asker

15.30 Takk for i dag og vel hjem!