



# NAV-kontorets rolle i å motvirke ungt utenforskap – proaktive og reaktive tilnærminger

## NAV offices' role in countering youth exclusion – proactive and reactive approaches

Marthine Thøgersen

Stipendiat, Senter for profesjonsstudier, OsloMet – storbyuniversitet  
[marthinet@oslomet.no](mailto:marthinet@oslomet.no)

### Sammendrag

Hvordan NAV jobber med den unge brukergruppen sin, er av stor interesse for både politikere og forskere. NAV har fått klare meldinger om at unge skal prioriteres, men *hvordan* dette skal gjøres, er et tema som fremdeles diskuteres. Denne artikkelen belyser ulike tilnærminger NAV-kontor har til det lokale arbeidet med ungdom. Datagrunnlaget er semistrukturerte intervjuer med NAV-ledere i 18 NAV-kontor. Intervjuene ble analysert og kodet i NVivo og deretter kvalitativt fortolket. Analysene viser variasjoner langs fire sentrale dimensjoner: 1) målgruppe, 2) hvordan NAV kommer i kontakt med ungdommer, 3) ansvarsområde og samarbeid med andre tjenester og 4) forebyggende arbeid. Studien viser at det er forskjeller i hvordan NAV-ledere vurderer sin rolle og sitt handlingsrom i arbeidet med ungdom. Analysene identifiserer to hovedtilnærminger i NAVs lokale arbeid med ungdom: *en proaktiv tilnærming* og *en reaktiv tilnærming*. Studien bidrar til en økt forståelse av hvordan NAV-kontor danner egne lokale tilnærminger til arbeidet med ungdom. Den viser et behov for å tydeliggjøre hva NAVs rolle i dette arbeidet skal være for å sikre at NAV-kontor har lik forståelse av sitt mandat, og at ungdommer kan få tilbud om tilnærmet like tjenester på tvers av kommunegrenser og NAV-kontor.

### Nøkkelord

NAV, ledelse, ungdom, oppgave- og ansvarsfordeling, velferdstjenester

### Abstract

The Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) is essential in working with youth exclusion in Norway. NAV is prioritizing young people, but exactly what approach they should take is still under discussion. Drawing on 18 semi-structured interviews with NAV managers, this article investigates different approaches the local NAV offices have working with young people. The interviews were analyzed and coded in NVivo, then qualitatively interpreted. The analysis shows variations along four central dimensions: (1) target group, (2) how NAV encounters youth, (3) area of responsibility and collaboration with other services and (4) preventive work. The study shows that there are differences in how managers in NAV assess their role and their room to maneuver in working with youth. The analysis identifies two main approaches in NAV's local work with young people: *a proactive approach* and *a reactive approach*. The study contributes to an increased understanding of how NAV offices form their own local approaches in working with youth and shows a need to clarify NAV's role in this work to ensure that local NAV offices have the same understanding of their mandate, and that young people may receive similar services across municipal boundaries and NAV offices.

### Keywords

NAV, leadership, youth, distributions of tasks and responsibilities, welfare services

## Innledning

Ungt utenforskap er komplekst og sammensatt og kan medføre alvorlige konsekvenser for den unge i form av dårlig økonomi og arbeidsløshet senere i livet (Frøyland et al., 2022; Normann & Hetland, 2021; Strand et al., 2015). Dersom ungdommer ender opp i varig utenforskap, kan det også medføre store samfunnskostnader. Unge uføre i alderen 25–29 år øker hvert år, og andelen uføretrygdede i denne aldersgruppen ble doblet fra 4,7 prosent i 2015 til 9,4 prosent i 2020 (Pettersen, 2021). Dette har ført til økt politisk oppmerksomhet på den unge befolkningen i Norge. NAV er en sentral aktør i arbeidet for å motvirke ungt utenforskap og har fått klare meldinger om å prioritere ungdommer i sitt oppfølgingsarbeid (bl.a. i Meld. St. 32 (2020–2021), kap. 1; Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

Hvordan de unge best skal prioriteres og ivaretas, er stadig under diskusjon. NAV har både et forebyggingsansvar, hjemlet i lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten (Sosialtjenesteloven, 2009), og et ansvar for aktive arbeidsmarkedstiltak rettet mot ungdommer som har falt ut av skole og arbeid. Men hvordan nærmer NAV-kontorene seg dette arbeidet? Mye av forskningen om hvordan NAV jobber med ungdom, er studier og evalueringer av ulike statlige arbeidsmarkedstiltak, ytelser og tjenester som iverksettes *etter* at ungdommen har falt utenfor skole eller arbeid, og har registrert seg som arbeidssøker ved NAV (bl.a. Strand & Svalund, 2021; Frøyland, 2020; Strand et al., 2015). Mindre forskning finnes om NAVs rolle i det forebyggende arbeidet *før* ungdommen faller utenfor og blir en bruker av NAV, foruten studier av enkeltstående prosjekter rettet mot utsatte unge i NAV (Reiling et al., 2020; Frøyland et al., 2016; Frøyland et al., 2018). Problemet med slike prosjektorganiserte innsatser er at mange tiltak vil falle bort etter at prosjektperioden er over, uavhengig av om det gir positive utfall for brukergruppen (Rambøll, 2009).

Mangelen på systematisk kunnskap om hvordan NAVs generelle forebyggingsansvar ivaretas, og hvordan dette ansvaret skal ivaretas på en god måte, fremheves i Meld. St. 32 (2020–2021, s. 114). Arbeids- og inkluderingsdepartementet har derfor tatt initiativ til å starte opp et program for å «styrke og videreutvikle forebyggende sosialt arbeid og helhetlig forebyggende innsats lokalt» (Meld. St. 32 (2020–2021), s. 115). Dette nye programmet signaliserer at det er behov for å tydeliggjøre og avklare NAV-kontors rolle i det forebyggende arbeidet lokalt, og understøtter behovet for mer kunnskap om hvordan NAV-kontor generelt tilnærmer seg arbeidet med ungdom. I denne artikkelen utforsker jeg dette ved å studere de ulike rollene og tilnærmingene NAV-kontor har i det lokale arbeidet med ungdom.

## NAVs arbeid med ungdom

I 2009 innførte NAV en garantiordning for å sikre oppfølging og tilbud om arbeidsmarkedstiltak til unge mellom 20 og 24 år. Dette fungerte ikke etter intensjonen, og kun halvparten av de som var omfattet av garantiordningen, fikk tilbud om tiltak (Vannevjen, 2010). I 2017 ble de tidligere garantiordningene erstattet med forsterket ungdomsinnsats i NAV. Alderen på målgruppen ble hevet til ungdom opp til 30 år, og unge brukere av NAV skulle sikres oppfølging innen åtte uker (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Flere forskere har studert hvordan NAV-kontor har organisert seg for å prioritere ungdomsinnsatsen, bl.a. gjennom omorganiseringer til ungdomsteam og -avdelinger, ekstra ressurser til oppfølging, færre antall brukere per veileder og prioritering til tiltak og arbeidsrettede aktiviteter (Strand et al., 2015; Frøyland et al., 2016; Proba samfunnsanalyse, 2018).

Flere prosjekter rettet mot oppfølging av ungdom har blitt igangsatt og evaluert av forskere i forsøk på å finne den beste løsningen (Rambøll Management Consulting, 2009; Reiling et al., 2020; Frøyland et al., 2018). Blant annet fikk Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)

i oppdrag å evaluere ulike prosjekter i NAV rettet mot oppfølging av ungdom (14–25 år). Basert på resultatene fra evalueringen konstruerte forskerne tre idealtyper for metodiske tilnærminger (Frøyland, 2012). To av typene var mest vanlig og særlig aktuelle: en losmodell og en motivasjonsmodell. Losmodellen ga tett, individuell oppfølging fortløpende mens ungdommen var i skole, arbeid eller behandling, gjerne over lengre tid og ofte med en klar forebyggingsambisjon. Motivasjonsmodellen bygger på gruppebaserte tiltak, ofte i kombinasjon med eller etterfulgt av individuell oppfølging av kortere varighet og med mindre søkelys på forebygging. Prosjektene som arbeidet etter losmodellen, fulgte oftere opp yngre ungdommer, mens motivasjonsmodellen var mer brukt på eldre ungdommer (Frøyland, 2012). Frøyland (2012) viser videre at det i større grad var de *yngre ungdommene* som var i skole eller arbeid etter at prosjektperioden var avsluttet, og forfatterne peker på at en vesentlig hindring i oppfølgingsarbeidet med ungdommene var at NAV-kontoret ikke fikk fanget dem opp før fraværet i skolen eller arbeidet var blitt for stort. Det hadde da ofte utviklet seg for store og sammensatte problemer til at NAV-kontoret kunne håndtere det (Frøyland, 2012). I en senere evaluering fant imidlertid forskerne at prosjektene tok inn færre ungdommer fra den yngre målgruppen og flere i alderen 20–25 år (Frøyland & Fossetøl, 2014). Det viste seg, uavhengig av oppfølgingsmodell, å være mest vanlig å jobbe med de ungdommene som allerede hadde utviklet en type problematikk, istedenfor å være i forkant (Frøyland & Fossetøl, 2014).

Strand et al. (2015) fant at veilederne i NAV rettet mest oppfølgingstid til ungdommer som sto lengst unna arbeid og skole, og flere NAV-veiledere uttrykte bekymring for at ungdomsgruppen uten størst hjelpebehov skulle gå for lenge ledig uten oppfølging. Reiling et al. (2020) peker på at selv om prosjektet «NAV-veiledere i videregående skole» ikke ga noen konkrete resultater for antallet som falt ut av skolen, mottok ungdommene i særlig grad råd og veiledning fra NAV-veilederen, blant annet knyttet til fravær, overgangen mellom skole og arbeid, psykisk helse, motivasjon- og endringsarbeid, rus, økonomi og foreldreveiledning. Det kan tenkes at flere ungdommer tar kontakt med NAV for å få råd og veiledning hvis NAV befinner seg ute på ungdommenes arena, i denne sammenhengen på skolen, og ikke på NAV-kontoret. Frøyland et al. (2022) fant at oppsøkende arbeid ga positive virkninger både for skole- og arbeidsinkludering. Frøyland og Fossetøl (2014) fant imidlertid at NAV-kontor oftest kom i kontakt med ungdommer når de selv møtte opp på NAV-kontoret, og Frøyland et al. (2016) peker på at det ikke jobbes godt nok for å oppsøke ungdommer som kan trenge hjelp fra NAV.

Strand et al. (2015) fant forskjeller mellom NAV-kontorenes ressurser til å jobbe tett og individuelt med ungdommer, som kan medføre at unge i ulike kommuner vil få forskjellige tilbud basert på hvilket NAV-kontor de møter. Forfatterne uttrykker bekymring for at ungdommer derfor ikke mottar likeverdige tjenester, men viser til at sentrale føringer kan bidra til å sikre like tjenester for alle uavhengig av bosted (Strand et al., 2015).

Ungdomsgruppen har ofte behov for hjelp på flere områder i livet for å kunne mestre jobben eller skolen. Strand et al. (2015) fremhever at sosialfaglig kompetanse er viktig, samt at «den rendyrkede arbeidslinja» ikke passer for utsatte unge. Frøyland et al. (2022) peker på at universelle tiltak rettet mot ungdom generelt, ikke alltid treffer ungdommer med sammensatte utfordringer og behov. For å lykkes med inkluderingen av utsatte unge må oppfølgingen være orientert rundt «hele» ungdommen. Dette krever god samordning mellom tjenester og tett, individuell oppfølging med individuelt tilpassede løsninger (Frøyland et al., 2022). Helhetsperspektivet gjelder også i NAVs arbeid med familier, der foreldrene mottar tjenester fra NAV-kontoret. Det finnes klare politiske føringer om at når en voksen henvender seg til NAV-kontoret, skal det også stilles spørsmål om barna i familien – ikke bare

når de er i kontakt med de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, men uavhengig av om det er statlige eller kommunale tjenester eller ytelser (bl.a. Arbeids- og sosialdepartementet, 2017; Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

## Både statlige og kommunale oppgaver

NAV er et partnerskap mellom staten og kommunen, der hvert NAV-kontor må forholde seg til to eiere (NAV, 2013). Den statlige delen av NAV (arbeids- og velferdsetaten) har ansvaret for de statlige ytelsene og tjenestene, f.eks. trygdeytelser og arbeidsmarkedstiltak, som blant annet reguleres i NAV-loven, arbeidsmarkedsloven og folketrygdloven. Kommunen har ansvaret for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, som åpner for et bredt sett av virkemidler for å møte og forebygge sosiale problemer, og reguleres i Sosialtjenesteloven (2009). NAV er underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet, som også er fagdirektorat for de kommunale tjenestene. I tillegg til å være ansvarlig for statlige føringer sender direktoratet årlig år ut et kommunebrev til alle kommuner i Norge om hva de forventer at kommunene skal prioritere (NAV, 2021).

Partnerskapet er ment å være likeverdig, men Fossetøl et al. (2016) peker på en maktsymmetri mellom staten og kommunen der kommunalt ansatte må forholde seg til statlige systemer og resultatkrav, mens statlig ansatte i mindre grad forholder seg til kommunale systemer og oppgaver. I starten av NAV-reformen var flere forskere opptatt av hvilken plass kommunen og det sosiale arbeidet i NAV fikk, sammenlignet med den statlige delen, og fant at staten og statlig styring opplevdes dominerende og byråkratisk, og gikk på bekostning av kommunale ansvarsområder (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009; Skjefstad, 2013). Øvrelid (2018) studerte hvordan sosialarbeidere i NAV opplever forholdet mellom statlige og kommunale krav. Han fant at sosialarbeidere i NAV benytter ulike mestringsstrategier for å håndtere målstyring, teknologikrav og andre systembetingelser samt at dette i stor grad er et individuelt ansvar og opp til den enkelte sosialarbeideren (Øvrelid, 2018).

Dette peker på et viktig spenningsfelt mellom staten og kommunen i NAV, og Fossetøl et al. (2015) viser til at NAV-reformen førte til en sammenslåing av to konkurrerende logikker – den profesjonelle brukerorienterte sosialfaglige logikken fra den lokale sosialtjenesten og den statlige byråkratiske, målstyrte logikken med fokus på aktiveringsarbeid. Breit et al. (2022) viser at det likevel har spredt seg en «sosialt arbeid-liknende» profesjonalisme i flere NAV-kontor som forener disse konkurrerende logikkene. Andreassen og Natland (2022) viser hvordan ledere rekrutterer personer med ferdigheter og kunnskap som ofte er assosiert med sosialfaglig utdanning til aktiveringsarbeid, med krav om «relevant høyere utdanning».

NAV-ledere er viktige for hvordan sosialt arbeid forenes med den statlige styringslinjen. Breit et al. (2017) viser stor variasjon i hvordan NAV-ledere vurderer og organiserer det sosiale arbeidet i NAV, samt hvilke strategier de bruker for enten å integrere de overnevnte konkurrerende logikkene, «eliminere» sosialt arbeid eller å holde det separat. De lokale NAV-kontorene står fritt til å bestemme sin egen interne organisering og oppgaveløsning, og ifølge Breit et al. (2022) har også NAV-lederne frihet til å fortolke og implementere statlige føringer tilpasset lokal kontekst. Dette medfører følgelig flere lokale forskjeller i utformingen av NAV-kontor, og denne tosidigheten mellom staten og kommunen kan derfor tenkes å kunne påvirke hvilken tilnærming NAV-kontoret har i arbeidet med ungdommer. Førstelindeledere (i denne sammenhengen NAV-ledere) er ansvarlig for å levere tjenester til målgruppen og utfallet av tjenesteytingen, ifølge Gassner og Gofen (2018). NAV-lederne anses derfor som nøkkelpersoner i NAV-kontorets prioritering av ressurser og tiltak i oppfølgingen av ungdommer. Denne artikkelen er basert på intervjuer med NAV-ledere, som kan gi et godt bilde av hvordan det aktuelle NAV-kontoret jobber med ungdom.

## Metode

Denne studien er en del av et større forskningsprosjekt om organisering av tjenesteyting og interorganisatorisk samarbeid rundt unge utenfor arbeid og skole i norske kommuner. Funnene jeg presenterer i denne artikkelen, bygger på data fra 18 kvalitative, semistrukturerte intervjuer med NAV-ledere ved 18 NAV-kontor. Intervjuene ble gjennomført som videomøter våren 2021. Alle intervjuene ble tatt opp og ordrett transkribert.

Intervjuguiden var delt i fire temaområder: (1) Informantens bakgrunn, (2) Situasjonen til utsatte unge i kommunen/geografi, (3) Intern organisering av arbeidet og samarbeidet med utsatte unge og (4) Samarbeid generelt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er informert om undersøkelsen. Det ble i forkant av intervjuene sendt ut informasjonsskriv om undersøkelsen, både i felles nyhetsbrev til alle NAV-kontor i landet og til de utvalgte informantene. Samtykke ble gitt da vedkommende takket ja til intervju. Informantene fikk også muntlig informasjon om undersøkelsen i starten av hvert intervju. Informantens navn og kjønn samt navn på kommune/NAV-kontor er anonymisert.

## Analyse

Analysen bygger på en tematisk analyse (Ryan & Bernard, 2003). Min tilnærming var induktiv. Jeg leste gjennom de transkriberte intervjuene, da det kom frem interessante variasjoner i NAV-ledernes beskrivelse av NAVs rolle i det lokale ungdomsarbeidet. Analysen i denne studien baserer seg på informantens beskrivelser gjennom intervjuet i sin helhet. For å ordne, kategorisere og kode intervjuene brukte jeg programvaren NVivo. De transkriberte intervjuene ble gjennomlest flere ganger, der jeg søkte etter informantens forståelser av NAV-kontorets rolle, deres samarbeidspartnere og deres brukere (i dette tilfellet ungdommer). Jeg lette også etter gjentakende utsagn som viste tilnærmingen NAV-kontoret har til arbeidet med ungdom. Dataene ble kodet inn i totalt 40 koder, hvorav 11 ble brukt for å få oversikt over forhold i og utenfor NAV-kontoret, mens 29 koder viste forståelser, verdier og oppfatninger som ble tatt med videre inn i tematiseringen. Deretter tolket og analyserte jeg dataene i sammenheng for å se hva som kunne si noe om den samme tematikken. Kodene ble kategorisert og slått sammen til fire hovedtemaer (dimensjoner) der jeg fant viktige analytiske skiller og variasjoner mellom NAV-kontorene:

- 1) **Målgruppe** – viser til forskjeller i hvilken aldersgruppe NAV-kontorene ser som sin målgruppe.
- 2) **Kontaktvei** – viser til forskjeller i hvordan NAV-ledere beskriver at de kommer i kontakt med ungdommer som kan trenge bistand fra NAV.
- 3) **Ansvarsområde og samarbeid med andre tjenester** – viser til forskjeller i hvilke arbeidsoppgaver og ansvarsområde ledere forteller at NAV har overfor ungdommer, hvilke NAV-tiltak de anser at er hensiktsmessige, og hvordan de avgrenser sitt og andre tjenesters fagfelt i samarbeid om ungdommer. Dette er altså en dimensjon som kan ses i sammenheng med andre tjenester og hvordan NAV-ledere snakker om NAV-kontorets rolle og ansvar sett opp mot andre tjenesters ansvar.
- 4) **Forebygging** – viser til forskjeller i hvordan NAV-ledere snakker om forebygging og tidlig innsats for å hindre at ungdommer faller utenfor skole/arbeid.



## Resultater – proaktive, reaktive og hybride tilnærminger

Gjennom analyse av forskjellene mellom NAV-kontorene innen de fire dimensjonene fant jeg at kontorene har to ulike hovedtilnærminger i oppfølgingen av ungdommer. Disse har jeg betegnet som *en proaktiv tilnærming* og *en reaktiv tilnærming*. I tråd med Frøyland og Fossetøls (2014, s. 144) beskrivelse av proaktivitet og reaktivitet har jeg identifisert den proaktive tilnærmingen til å bety tidlig innsats og å være i forkant av utfordrende hendelser på skolen eller arbeidet, mens den reaktive tilnærmingen betyr å iverksette tiltak etter at problemet har oppstått, f.eks. frafall fra skolen, arbeidet eller annet.

Noen NAV-ledere beskrev en *kombinasjon av proaktive og reaktive variasjoner*, som dermed skaper en hybrid tilnærming. NAV-kontor som har en slik tilnærming, kan være proaktive på noen områder og reaktive på andre, til forskjell fra NAV-kontor som hovedsakelig har kun proaktive eller reaktive variasjoner.

Som det fremgår av tabell 1, beskrev fem NAV-ledere en proaktiv tilnærming, syv beskrev en reaktiv tilnærming, og seks beskrev en hybrid tilnærming.

**Tabell 1.** Oversikt over kommuner, NAV-ledernes profesjonelle bakgrunn og NAV-kontorenes tilnærming til arbeidet med ungdommer.

Kommunennummer	NAV-leders profesjonelle bakgrunn	Tilnærming
1	Sosionom	Proaktiv
2	Jurist	Proaktiv
3	Offentlig forvaltning	Proaktiv
4	Økonom	Proaktiv
5	Barnevernspedagog	Proaktiv
7	Økonom	Reaktiv
8	Førskolelærer	Reaktiv
9	Sykepleier	Reaktiv
10	Organisasjon og ledelse	Reaktiv
11	Økonomi og administrasjon	Reaktiv
12	Jurist	Reaktiv
13	Utdanning ukjent, erfaring fra NAV forvaltning og fylkeskontor	Reaktiv
14	Sosionom	Hybrid
15	Lederutdanning	Hybrid
16	Organisasjon og ledelse	Hybrid
17	Sosionom	Hybrid
18	Diverse utdanning, ingen bachelor/profesjonsutdanning	Hybrid
6	Økonomi og administrasjon	Hybrid

### Proaktiv tilnærming

Den proaktive tilnærmingen kjennetegnes av at NAV-kontoret jobber med unge ned til ungdomsskolealder. NAV-lederne er ikke opptatt av å avgrense NAV-kontorets ansvar til å starte når ungdommen er 18 år, men er klare på at deres ansvar og arbeidsoppgaver hører sammen med resten av tjenesteapparatets innsats. De strekker seg langt utover inntektssikring og arbeidsmarkedstiltak ved at de f.eks. gjerne er ute og holder informative foredrag om

økonomi og arbeid til ungdommer ved slutten av ungdomsskolen og starten av videregående skole.

Innen forebyggingsdimensjonen beskrives et konkret og målrettet forebyggende arbeid for å hindre at ungdommen blir avhengig av NAVs tjenester og ytelser. Tidlig innsats i samarbeid med andre relevante tjenester fremheves som en viktig prioritering for å forebygge langvarig utenforskap eller at problemer (f.eks. innen rus og/eller psykisk helse) utvikler seg slik at det blir vanskelig å håndtere i senere alder.

Dette illustreres blant annet i følgende sitat:

*«Så målet er jo å jobbe forebyggende, stoppe uheldig utvikling så tidlig som mulig. Forene alle gode krefter i kommunen og sette inn et større støt for, om mulig, å begrense både skadeomfang og få folk på rett kjøl så tidlig som mulig.» (NAV-leder 5)*

Når det gjelder kontaktvei innen den proaktive tilnærmingen, beskrives et oppsøkende arbeid ved at de er ute og «henter inn» ungdommer som ikke dukker opp etter at kontakt er opprettet med NAV. De kan også være ute på arenaer der ungdommer eller foreldre er (f.eks. ungdomsskoler og foreldremøter), for å gjøre seg mer tilgjengelig for dem som kan trenge bistand fra NAV.

Flere poengterer at de har et barne- og familieperspektiv i kontoret, som innebærer å snakke med foreldre som er i kontakt med NAV, om deres barn og ungdommer. En av informantene sier det slik:

*«På sikt har vi også hatt en satsing særlig på de kommunale tjenestene, men over hele fjøla [også de statlige tjenestene], at vi skal snakke med foreldrene om barna og hvordan oppvekstvilkårene er, om de deltar på fritidsaktiviteter, om familien begynner å få økonomiske problemer. Så der har vi noen prosjekt [fokus på barn i familier] for å forebygge at vi skal få ungdommer med problemer i framtiden. Det har vi egentlig holdt veldig mye på med de siste par årene, å prøve å styrke familiene mye tidligere enn det vi har tradisjonelt gjort.» (NAV-leder 2)*

Et annet sitat fra NAV-leder 4 gir et samlet bilde av både målgruppe (ungdomsskole- og videregående skoleelever), kontaktvei (oppsøkende), ansvarsområde (ser det som sitt ansvar å være tidlig ute og informere på generelt grunnlag) samt å forebygge at ungdommer henvender seg til NAV, ved å informere om arbeidsliv:

*«Vi er ute både på karrieremesser som er for nye videregående skole-elever, og som er for de som går på videregående allerede. Og så er vi inne i siste året på ungdomsskolen. Dette er litt forebyggende tiltak, vi kaller det en litt sånn dannelsesreise. [...] Det er interessant å prøve dette forebyggende perspektivet også.» (NAV-leder 4)*

En annen NAV-leder beskriver det slik:

*«[...] vi jobber egentlig også en del forebyggende. Vi har ungdomsveileder på videregående som er tilgjengelig der, og følger opp ungdom direkte der. Driver litt med noe kursing i økonomi for ungdom på videregående. [...] har pleid å holde noen foredrag for ungdom på ungdomsskolen om arbeidsliv og samfunnskunnskap. [...] Så å forklare litt, og få dem til å reflektere rundt verdien av sommerjobb og hva det er en arbeidsgiver ser etter. Litt sånn ... og det har vært veldig all right. Jeg tror det er viktig at NAV kommer inn tidlig.» (NAV-leder 3)*

## Reaktiv tilnærming

Den reaktive tilnærmingen kjennetegnes av at NAV-kontoret primært retter seg mot ungdommer over 18 år. I flere av tilfellene poengterer lederne eksplisitt at de ikke har noe med ungdommene å gjøre før de fyller 18 år, da ansvaret i tidligere alder anses å ligge på andre tjenester. Flere beskriver at NAVs jobb med ungdommer består i å få dem *tilbakeført* til skolen eller jobben etter at de har falt utenfor, og/eller å sikre dem inntekt i form av ytelser. NAV-lederne beskriver forsøk på å avgrense NAVs ansvarsområde overfor samarbeidspartnere og tegner klare grenser for hva de mener NAV skal gjøre, og hva de mener andre tjenester skal gjøre. Dette kommer blant annet frem i intervjuet med NAV-leder 8, som forteller at andre kommunale tjenester gjentatte ganger har invitert NAV inn i samarbeid om ungdommer, men at NAV-leder 8 har avslått det fordi det ikke ble ansett å være en del av NAVs ansvarsområde.

Når det gjelder kontaktvei, opprettes kontakt primært når ungdommen selv henvender seg til NAV på nav.no eller ved søknad om ytelser. Dette fanges opp i hvordan informantene prater om at de kommer i kontakt med ungdommene, ved uttalelser som (og gjerne i gjentakende form):

- Når de kommer til oss ...
- Når de havner på NAV ...
- Når de blir registrert hos oss eller søker ytelser ...

I den grad de snakker om forebygging, er det i form av at det ikke jobbes forebyggende på grunn av ressurser, at det ikke anses å være NAVs ansvar, eller at det er behov for økt forebyggende arbeid. NAV-lederne gir altså ikke uttrykk for å være en del av et forebyggende arbeid, verken i samarbeid med andre tjenester eller av eget initiativ. I flere av intervjuene kommer det frem at NAV kommer for sent inn når ungdommen har blitt 18 år, fordi problemet (f.eks. rusavhengighet, psykisk lidelse eller inaktivitet) da har utviklet seg til en slik alvorlighetsgrad at det er vanskelig å bistå ungdommen til arbeidsrettet aktivitet. Flere av informantene kaller dette «repareringsstadiet».

Den reaktive tilnærmingen illustreres gjennom følgende utdrag fra intervjuet med lederen på NAV-kontor 8:

*«Vi kunne sikkert drevet med mye forebyggende arbeid, men vi har ikke noen ressurser til det, for alle ressursene vi har, er jo i utgangspunktet gitt oss ut fra mengde brukere, for eksempel. Det betyr at når alt er basert på enkeltvedtak, så må du behandle hver enkelt. Mens jeg tror mange kunne tenkt seg at vi hadde en stor sånn forebyggende pott som vi kunne brukt litt her og der, som vi ikke trengte å ha enkeltvedtak bak.» (NAV-leder 8)*

Sitatet over viser til at de ikke jobber forebyggende på grunn av ressurser, men på spørsmål om NAV-lederen opplever at det er noen tiltak som mangler, svarer vedkommende:

*«[...] det [tiltakene] må likevel prioriteres. Nei, jeg klarer ikke å se noe direkte nå som vi mangler. Annet enn det jeg sa, vi har veldig, veldig mange muligheter.» (NAV-leder 8)*

Gjennomgående i dette intervjuet er NAV-lederen opptatt av at de ikke driver med forebygging og generell veiledning. NAV-lederen er opptatt av at brukeren må melde seg til NAV for å motta tjenester, og at ikke hvem som helst slippes gjennom «døra». Dette kan være et uttrykk for et NAV-kontor som er presset på ressurser, og derfor forholder seg til presserende tjenester som inntektssikring og statlige resultatkrav.



Den reaktive tilnærmingen illustreres også i følgende utdrag fra intervjuet med NAV-leder 9, som gir et bilde av både målgruppen (over 18 år), ansvarsområdet (ingen virkemidler før ungdommen har blitt 18 år) og synet på NAVs ansvar i det forebyggende arbeidet:

*«Jeg har sett litt utfordringer med det, for noen aktører vil ha med NAV når vi snakker om [ungdom] under 16 år, og så kjenner veilederne våre på det at, ja, men vi jobber jo primært bare med folk over 18 år. Vi har ikke virkemidler før de er der i alder, ikke sant. Det er jo sånn systemet er laget. Det er andre tjenesteområder du burde få svar fra, da, enn NAV, på hvor det bør bli jobbet bedre før folk blir 18 år.» (NAV-leder 9)*

NAV-lederen mener at det er for sent å komme inn ved 18-årsalderen:

*«[...] når vi ser at det eneste vi kan klare er å gi dem er uføretrygd. Du løser egentlig ikke et problem, da, du skaper et livslangt problem, spør du meg. Men det er det beste vi har å hjelpe med, da, for folk trenger jo penger.» (NAV-leder 9)*

Sitatene over viser hvordan tolkninger av regelverk, virkemidler og «systemet» kan skape begrensninger i NAVs handlingsrom i arbeidet med ungdommer. Denne NAV-lederen forteller imidlertid om et økt barne- og familiefokus i kontoret etter at de hadde tilsyn på sine sosiale tjenester, som medfører en liten grad av proaktivitet i en reaktiv tilnærming.

## Hybrid tilnærming

Selv om to hovedtilnærminger viser seg, er det også NAV-kontor som har både proaktive og reaktive variasjoner i sin tilnærming til arbeidet med unge. Det kalles her NAV-kontor med *hybride tilnærminger*. Det som skiller disse NAV-kontorene fra de proaktive og reaktive NAV-kontorene, er at de viser ulike kombinasjoner av reaktive og proaktive variasjoner innen de fire forskjellige dimensjonene, f.eks. ved at et NAV-kontor som ikke jobber med unge før de er 18 år, likevel anerkjenner viktigheten av tidlig innsats og viser forsøk på å gjøre sin del av det.

En hybrid tilnærming kommer blant annet til syne i intervjuet med NAV-leder 15, som forteller at ungdom er en prioritert gruppe. De har hatt en del enkeltstående prosjekter rettet mot ungdom, men påpeker samtidig at de ikke har fått implementert denne forsterkede innsatsen i ordinær drift bl.a. på grunn av ressurser. Dette illustreres i følgende sitat:

*«Man har over tid sagt nå at ja, ungdommen er en prioritert oppgave, men vi har ikke kunnet synliggjøre det i innsats. Vi har kunnet synliggjøre det på den måten at vi har forsøkt med noen prosjekter og har innenfor en periode fått ekstra hjelp fra prosjektmedarbeidere. Men vi har ikke klart å omgjøre de prosjektarbeidene til faktisk stilling. [...] Vi er egentlig litt der at vi er i startgropa til å virkelig kunne si 'ja, nå har vi en innsatsgruppe i kommunen i forhold til ungdom'. Jeg opplever at vi har ikke hatt ressurser til å gjøre det hittil.» (NAV-leder 15)*

Senere i intervjuet forteller den samme NAV-lederen følgende:

*«Vi har faktisk en av [NAV] veilederne som er fast én dag i uka på videregående skole. Så akkurat den biten har vi klart å videreføre. Vi hadde to veiledere der borte, men skolen er ikke stor nok til å kunne ha behov for det. Men målsettingen om at vi skal sørge for at det i hvert fall ikke er sosiale forhold som gjør at ungdom dropper ut av videregående skole, den har vi fortsatt beholdt.» (NAV-leder 15)*

I dette intervjuet fremkommer det en delvis proaktivitet i arbeidet med ungdom ved at de blant annet har en veileder på videregående skole og et par prosjekter gående, men det oppleves likevel at innsatsen er noe reaktiv på grunn av mangel på ressurser.

En annen NAV-leder som gir uttrykk for en delvis proaktiv og reaktiv tilnærming, er NAV-leder 17. Informanten beskriver en opplevelse av at NAV gjør det de kan for å komme tidligere inn i ungdommens liv, blant annet ved å ha en NAV-veileder i 50 % stilling på videregående skole. Dette beskrives som en viktig prioritering for å:

*«[...] få tak i dem tidlig og få snudd tidlig. Så er det lettere at du [ungdommen] kommer deg [ungdommen] i jobb tidlig. Og ikke minst at du [ungdommen] fullfører skolen. Derfor akkurat den prioriteringen om å ha en NAV veileder i videregående skole, det ser vi som ekstremt viktig for å hindre frafall.» (NAV-leder 17)*

Samtidig poengterer samme NAV-leder flere ganger underveis i intervjuet at de hovedsakelig jobber med ungdommer mellom 18 og 30 år, og at de opplever å komme for sent inn. Dette ønsker NAV-leder å bli bedre på, og vi ser her en NAV-leder som prøver å dreie kontoret, og kommunens fokus generelt, fra en reaktiv tilnærming til en mer proaktiv tilnærming. NAV-leder sier det slik:

*«NAV ser det, men som jeg sier, det er for sent å se utfordringene når du er 18 år. Dette her må være løftet opp før, og det jeg sa i forhold til forebyggende tjenester med barn og unge, og kanskje skolene. At man får synliggjort utfordringene så tidlig at vi har gode muligheter i det systemet kommunene har for å få gjort noe best mulig for disse unge da, før de blir 18 år, for når de blir 18 år så har vi et problem. [...] Så jeg tror nok det er mange områder som vi kunne gjort en bedre jobb på for at vi skulle klart og gjort noe med dette her da. Før de [problemene] ble for store.» (NAV-leder 17)*

Flere NAV-ledere forteller hvordan de har gått frem for å skifte oppmerksomheten fra reaktiv til en mer proaktiv tilnærming. Bl.a. viser NAV-leder 12 til et stort informasjonsarbeid om NAVs tjenester og relevans i ulike samarbeidsfora for å bli verdsatt som en samarbeidspartner i det tidlige arbeidet med ungdommer. NAV-leder 1 forteller at kommunen generelt har søkelys på forebygging overfor denne gruppen. Det har ført til at NAV-kontoret har blitt invitert med som en naturlig del av samarbeid med andre kommunale tjenester rundt denne gruppen, som har bidratt til en proaktiv tilnærming.

Det kan derfor skje skiftninger i tilnærminger, og NAV-kontorene kan ha ulike grader av proaktivitet og reaktivitet i sin tilnærming ved å kombinere både proaktive og reaktive variasjoner (se tabell 2). Slik det fremgår av tabell 2, viste noen av variasjonene seg å kunne inngå både i den proaktive eller den reaktive tilnærmingen, avhengig av innhold. F.eks. innebærer ikke det å delta i tverrfaglige møter rundt barn og unge nødvendigvis en proaktiv tilnærming. Det vil avhenge av innholdet, altså hva NAV helt konkret gjør og tilbyr i disse møtene.

**Tabell 2:** Oppsummering av dimensjonene, variasjonene og hvordan de fordeler seg mellom den proaktive og reaktive tilnærmingen, samt hvilke variasjoner som kan være enten proaktive eller reaktive avhengig av innhold. Tallene i tabellen viser til antallet ulike variasjoner innen dimensjonene

Dimensjon:	Proaktiv tilnærming	Reaktiv tilnærming	Variasjoner som kan være proaktive eller reaktive, avhengig på innhold
<b>Målgruppe</b>	3: Ungdom fra 14–15 år. F.eks. gjennom råd og veiledning allerede på ungdomsskolen.	1: Primært over 18 år.	2: Ungdommer fra 16 år i samarbeid med videregående skole og oppfølgingstjenesten.
<b>Kontaktvei</b>	3: Gjør seg tilgjengelig på arenaer der ungdommer eller foreldre er.	1: Kommer i kontakt etter ungdommenes egne henvendelse.	2: Kommer i kontakt med ungdommer via samarbeidspartnere.  4: Barn og unge nås via foreldre som mottar tjenester fra NAV.
<b>Ansvarsområde og samarbeid med andre tjenester</b>	3: Ansvarsområdet starter ved å gi opplysning, råd og veiledning på generelt grunnlag der NAV selv tar ansvar for å være på relevante arenaer. Tett og omfattende samarbeid med øvrige tjenester.	1: Ansvarsområdet anses å bestå av arbeidsrettet aktivitet for å tilbakeføre ungdommene til skole eller jobb samt å sikre inntekt i form av ytelser. Opptatt av å avgrense sitt og andres ansvarsområde.	2: Ser sitt eget ansvarsområde i sammenheng med øvrig tjenesteapparat. Opptatt av å samarbeide for å avklare hvem som har ansvaret, og hvilken bistand som skal gis når.
<b>Forebygging</b>	2: Forebygge at ungdommer kommer til NAV. Fokuset rettet mot ungdommer i risikogruppen som står i fare for å falle ut av skole eller arbeid. Individuelt rettet tiltak for å sikre tilknytning til skole og/eller arbeid.  3: Forebygging for å unngå at ungdommer blir utsatte unge. Generell veiledning til ungdommer som ikke nødvendigvis befinner seg i en risikogruppe.	1: Forebygging anses ikke å være en del av NAVs ansvar, eller det prioriteres ikke.	4: Forebygging gjennom søkelys på barn og unge i familier som er i kontakt med NAV-kontoret. Opptatt av at barn og ungdommer i lavinntektsfamilier skal ha det de trenger for å forebygge utenforskap og sosiale problemer.

## Diskusjon og konklusjon

Det kommer frem tydelige forskjeller i hvordan NAV-ledere beskriver NAVs arbeid med ungdom. Forskjellene mellom NAV-kontorene viser seg både når det gjelder 1) hvilken aldersgruppe NAV-kontoret ser som sin primære målgruppe, 2) hvordan NAV kommer i kontakt med ungdommer, 3) hvordan de vurderer sitt og andres ansvarsområde, og 4) om de tilbyr forebyggende tjenester. Disse fire dimensjonene viser en variasjon som gjør at NAV-kontorenes tilnærming til arbeidet med ungdommer kan betegnes som *en proaktiv tilnærming* eller *en reaktiv tilnærming*.

*Den reaktive tilnærmingen* handler om å reaktivere den unge (få ungdommen tilbake til arbeid eller skole etter å ha falt utenfor). Arbeidet er primært rettet mot ungdommer over 18 år, som selv henvender seg til NAV-kontoret. Forebygging prioriteres ikke og/eller anses ikke å være en del av NAVs ansvar. Mye arbeid rettes mot å avgrense ansvarsområder overfor andre tjenester.

*Den proaktive tilnærmingen* handler om å jobbe oppsøkende og å gi generell kunnskap om økonomi og arbeidsliv til yngre målgrupper for å forsøke å forebygge at ungdommer havner i vanskelige situasjoner. Oppmerksomheten er rettet mot å følge opp ungdommer i

skole eller arbeid for å hindre frafall og at ungdommer blir avhengig av NAVs tjenester og ytelser. NAV-kontoret har en sentral og viktig rolle, sammen med øvrige tjenester, i det forebyggende arbeidet.

NAV-kontorets tilnærming er ikke statisk og vil kunne endre seg fra en proaktiv til en reaktiv tilnærming, eller motsatt, basert på gjeldende fokusområder og prioriteringer. NAV-kontor kan også ha ulike grader av proaktivitet og reaktivitet i sin tilnærming til arbeidet med ungdom og kan derfor være mer eller mindre proaktive/reaktive avhengig av kombinasjonen av de ulike variasjonene (vist i tabell 2). Dette kalles NAV-kontor med *hybride tilnærminger*.

Fossestøl et al. (2015) viser til spenningen mellom den sosialfaglige logikken og den statlige, byråkratiske aktiveringslogikken i NAV-kontor. Resultatene i denne studien indikerer den samme spenningen i NAV-kontorenes ulike tilnærminger til det lokale arbeidet med ungdommer. Den proaktive tilnærmingen kan kalles en mer sosialfaglig tilnærming med et klart forebyggende fokus, mens NAV-ledere innen den reaktive tilnærmingen ser ut til å ha større oppmerksomhet på sitt statlige oppdrag enn på det kommunale forebyggingsansvaret når tiltak og ressurser skal prioriteres.

Plikten til å bidra til å forebygge sosiale problemer, og dermed også grunnlaget for å jobbe etter den proaktive tilnærmingen, ligger i lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten (Sosialtjenesteloven, 2009, § 12). Dette er kommunens ansvar, og som Breit et al. (2017) viser til, er det stor forskjell mellom NAV-kontor når det gjelder hvordan de organiserer og prioriterer det kommunale sosialfaglige arbeidet. Dette kommer også frem i denne studien. Selv om norske kommuner mottar de samme meldingene om prioriteringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, viser studien at NAV-ledere forstår sitt oppdrag, og tolker handlingsrom og regelverk, forskjellig. Flere NAV-ledere innen de reaktive tilnærmingene beskriver en opplevelse av at begrensninger i «systemet» gjør at de ikke kan jobbe annerledes enn de gjør i dag, mens ledere som beskriver en proaktiv tilnærming, forteller om et større handlingsrom til bl.a. å jobbe forebyggende, og de viser sjelden til systembegrensninger. Dette kan indikere at NAV-ledere innen den reaktive tilnærmingen har mindre kjennskap til hvilke muligheter sosialtjenesteloven åpner opp for. Et problem kan også være at sosialtjenesteloven ikke er tydelig på hvilken rolle NAV-kontoret skal ha i det forebyggende arbeidet lokalt. Arbeids- og inkluderingsdepartementets initiativ til å tydeliggjøre NAV-kontorets rolle i det forebyggende arbeidet kan derfor tenkes å jevne ut disse forskjellene mellom NAV-kontorene.

I Meld. St. 32 (2020–2021) trakk Arbeids- og inkluderingsdepartementet frem at det mangler systematisk kunnskap om hvordan NAVs generelle forebyggingsansvar ivaretas. Denne studien bidrar til mer kunnskap om dette ved å vise at NAV-kontorene inntar svært ulike roller i det lokale arbeidet for å motvirke utenforskap blant ungdommer.

NAV-ledernes ulike beskrivelser viser at NAVs ansvarsområde og oppdrag åpner opp for muligheter og handlingsrom i den ene enden og kan begrense det i den andre enden – alt etter hvordan NAV-ledere fortolker sitt mandat. Noen NAV-kontor er opptatt av å møte ungdommer på et tidlig tidspunkt for å forebygge utenforskap, mens andre NAV-kontor møter ungdommer først etter at de har falt utenfor og er blitt gamle nok til å motta økonomiske ytelser eller arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer at ungdommer vil kunne motta svært forskjellige tjenester fra NAV basert på hvilken kommune de bor i.

Ifølge Strand et al. (2015) krever god oppfølging av ungdommer en sosialfaglig tilnærming. Frøyland (2016) pekte på at losmodellen for oppfølging av ungdommer var særlig viktig, da det var rom for å følge dem opp over lengre tid, i ordinære løp og når behovet var til stede. Losmodellen for oppfølging av ungdom ligger nært det som i denne studien kalles en proaktiv tilnærming. Motivasjonsmodellen, som er mer rettet mot eldre ungdommer

som allerede er brukere i NAV (Frøyland, 2012), ligger nærmere den reaktive tilnærmingen. Som Reiling et al. (2020) viste, hadde ungdommene i prosjektet «NAV-veileder i videregående skole» i særlig grad behov for råd og veiledning om alt fra psykisk helse og rus til motivasjonsarbeid. En reaktiv tilnærming som venter på at ungdommer kommer til NAV, kan medføre at mange unge som kunne trengt råd og veiledning fra NAV, aldri vil motta slike tjenester. Ved å kunne bidra med motivasjon- og endringsarbeid tidlig vil man være i en bedre posisjon for å hjelpe ungdommen med å opprettholde skolegangen.

NAV har gjentatte ganger blitt oppfordret til å jobbe oppsøkende med ungdommer, og forskere har poengtert at å vente på at ungdommene selv skal oppsøke NAV-kontoret, ikke er godt nok (Frøyland, 2012; Frøyland & Fossetøl, 2014; Frøyland et al., 2016). Frøyland (2012) fant at en vesentlig hindring i oppfølging av ungdommer er at NAV kommer for sent inn. Dette fremheves også i denne studien. Flere NAV-ledere som beskriver en reaktiv tilnærming, legger vekt på at det er for sent å iverksette tiltak når ungdommen kommer til NAV som 18-åring. Ungdommens problemer har da utviklet seg til en alvorlighetsgrad som er vanskelig å rette opp. Statistikken viser en stadig økning av unge uføretrygdede (Pettersen, 2021). Det kan tenkes at en mer proaktiv tilnærming til arbeidet med ungdommer i NAV vil kunne stanse denne økningen ved å komme tidligere inn før problemene blir for store.

Tydeligere, felles fortolkninger av lovverket og systembetingelser NAV må forholde seg til når det gjelder forebyggende arbeid, er nødvendig. Det er behov for å tydeliggjøre hva NAVs rolle i dette arbeidet skal være, og se nærmere på hvordan lokale NAV-kontor sikrer at plikten til å forebygge sosiale problemer blir ivaretatt. Lokale tilpasninger vil fremdeles være nødvendig, men felles sentrale føringer vil kunne sikre at NAV-kontor har lik forståelse, og at ungdommer kan få tilbud om tilnærmet like tjenester på tvers av kommunegrenser og NAV-kontor, slik også Strand et al. (2015) fremhever.

## Finansiering og taksigelser

Denne studien er en del av prosjektet «Organizing for Outcomes (O4O): Links between service integration and transitions to employment for citizens with complex service needs», som er finansiert av Norges forskningsråd, prosjektnummer 301943. Dette prosjektet er basert på et studiedesign utviklet av Renate Minas og Thomas Korpi, Stockholms universitet. Deres generøsitet blir satt stor pris på.

Jeg takker prosjektgruppen for verdifulle diskusjoner i artikkelens tidlige fase. En spesiell takk til Tone Alm Andreassen og Therese Saltkjel for verdifulle tilbakemeldinger på tidligere utkast av artikkelen samt til Chris Rønningstad for å dele intervjuene med oss i prosjektgruppen. Jeg vil også rette en takk til informantene, som har delt sine tanker og ideer med oss. Til slutt vil jeg takke den anonyme fagfellen for verdifulle kommentarer og forslag til forbedringer av artikkelen.

## Litteratur

- Andreassen, T.A., & Natland, S. (2022). The meaning of professionalism in activation work: frontline managers' perspectives. *European Journal of Social Work*, 25(4), 630–642. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1783212>
- Andreassen, T.A., & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor* (AFI-notat 2009:2). <https://doi.org/20.500.12199/6100>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.



- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). *Tildelingsbrev for 2017*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Breit, E., Fossetøl, K., & Andreassen, T.A. (2017). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*, 5(1), 28–44. <https://doi.org/10.1093/jpo/jox013>
- Breit, E., Andreassen, T.A., & Fossetøl, K. (2022). Development of hybrid professionalism: street-level managers' work and the enabling conditions of public reform. *Public Management Review*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2095004>
- Fossetøl, K., Breit, E., Andreassen, T.A., & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Admin*, 93(2), 290–306. <https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1–2), 5–23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>
- Frøyland, K. (2012). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområder*. (AFI-rapport 20/2012). <https://doi.org/20.500.12199/4030>
- Frøyland, K. (2020). Arbeidsinkludering av utsett ungdom. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23, 187–200. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-03>
- Frøyland, K., Alecu, A. I., Ballo, J. G., Leseth, A., Sadeghi, T., Abdelzadeh, A., Anvik, C.H., Einarsdóttir, M., Gaini, F., Görlich, A., Julkunen, I., & Larsen, C.V.L. (2022). *Inkludering av unge i skole, arbeid og samfunn – en sammenstilling av kunnskap fra nordisk forskning*. <https://doi.org/11250/2984178>
- Frøyland, K., & Fossetøl, K. (2014). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid – 2. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder* (AFI-rapport 1/2014). <https://doi.org/20.500.12199/6235>
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T., & Fossetøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV*. (AFI-rapport 2016:01). <https://doi.org/20.500.12199/6284>
- Frøyland, K., Spjelkavik, Ø., & Bernstrøm, V.H. (2018). *Lindeneslosen* (FoU-resultat 06:2018). <https://doi.org/20.500.12199/6299>
- Gassner, D., & Gofen, A. (2018). Street-Level Management: A Clientele-Agent Perspective on Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551–568. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>
- Meld. St. 32 (2020–2021). *Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>
- NAV. (2013, 5. januar 2021). *To styringslinjer*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/to-styringslinjer>
- Normann, T.M., & Hetland, A. (2021, 29. november). Unge som faller utenfor og deres inntektsutvikling. *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/unge-som-faller-utenfor-og-deres-inntektsutvikling>
- Pettersen, M. (2021, 26. august). Trenden er brutt – flere unge utenfor i 2020. *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/trenden-er-brutt-flere-unge-utenfor-i-2020>
- Proba samfunnsanalyse. (2018). *Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer* (Proba-rapport 2018-08). <https://proba.no/rapport/organisering-og-praktisering-av-ungdomsarbeidet-i-nav/>
- Rambøll Management Consulting. (2009). *Kartlegging av ungdomstiltak*. NAV Drift og utvikling.
- Reiling R.B., Salvanes K.V., & Sandsør, A.M.J. (2020). Tverrfaglig samarbeid – da NAV flyttet inn i videregående skoler. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(4), 238–251. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-04-02>

- Ryan, G.W., & Bernard, H.R. (2003). Techniques to Identify Themes. *Field Methods*, 15(1), 85–109. <https://doi.org/10.1177/1525822x02239569>
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene forskning: et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen (FO)*, 01/13, 76–88. <https://fontene.no/forskning/er-det-rom-for-sosialt-arbeid-i-nav-6.584.865367.c0684853fd>
- Sosialtjenesteloven (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-1319)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Strand, A.H.H., Bråthen, M., & Grønningsæter, A.B. (2015). NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere. (FAFO-rapport 2015/41). <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20446.pdf>
- Strand, A.H., & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning* (FAFO-rapport 2021:35). <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20802.pdf>
- Vannevjen, H. (2010). Hvordan fungerer tiltaksordninger for unge og langtidsledige. *Velferd* (04/2010), s. 89–94.
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103–118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>